



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade de Brasília – UnB

WALTER AUGUSTO TEIXEIRA

**GESTÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS INDUTORES DA
TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Brasília – DF

2014

WALTER AUGUSTO TEIXEIRA

**GESTÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS INDUTORES DA
TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração da
Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ronni Geraldo
Gomes de Amorim

Brasília – DF

2014

Teixeira, Walter Augusto.

Gestão de Projetos Estratégicos Indutores da Transformação do Exército Brasileiro/ Walter Augusto Teixeira. – Brasília, 2014.

60 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2014.

Orientador: Prof. Adj. Ronni Geraldo Gomes de Amorim, Departamento de Administração.

1. Processo de Transformação do Exército Brasileiro. 2. Projetos Estratégicos Indutores. 3. Escritório de Projetos do Exército. 4. Gestão de Projetos. I. Título.

WALTER AUGUSTO TEIXEIRA

**GESTÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS INDUTORES DA
TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
aluno

Walter Augusto Teixeira

Prof. Dr. Ronni Geraldo Gomes de Amorim

Orientador

Prof. MSc. Átila Rabelo

Professor-Examinador

Brasília, 3 de fevereiro de 2015

À minha esposa Flávia e as minhas filhas Maria
Fernanda e Alice, com carinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus que sempre me protege e ilumina.

A minha querida esposa Flávia e minhas lindas filhas Maria Fernanda e Alice, por ser a família especial que me deu o suporte diário para vencer mais essa jornada com sucesso.

Ao Sr Coronel de Artilharia Elson Soares Teixeira pelo grande estímulo e confiança nos momentos em que estive servindo na Assessoria de Planejamento e Gestão (APG), do Departamento-Geral do Pessoal (DGP), em Brasília/ DF.

Aos oficiais da Divisão de Estudos e Planejamento da APG pela amizade, consideração, camaradagem e a transmissão de conhecimentos imprescindíveis à elaboração deste trabalho.

Ao Professor Ronni Geraldo Gomes de Amorim, da Universidade de Brasília (UnB), meu orientador, pelo constante incentivo, confiança, conhecimentos transmitidos, brilhantes sugestões e integral disponibilidade na realização deste trabalho.

Aos oficiais e praças que tive a honra de conhecer e servir no Quartel-General do Exército (QGEx), Brasília/ DF, pelo convívio harmonioso e enriquecedor de todos os dias, evidenciando o profissionalismo e a dedicação à Força Terrestre.

“A nação que permanece em paz por muito tempo deveria mandar sempre alguns oficiais para áreas no exterior onde ocorrem guerras, para familiarizarem-se com elas [...]” (Clausewitz)

“Lutai contra o conservantismo, tornando-vos permeáveis às idéias novas, a fim de que possais escapar à cristalização, ao formalismo e à rotina”.
(Marechal Castello Branco)

RESUMO

Esta monografia aborda a temática do Processo de Transformação do Exército Brasileiro que está acontecendo neste momento apoiado nos seus sete Projetos Estratégicos Indutores. Objetiva avaliar o impacto das restrições orçamentárias na gestão dos projetos estratégicos constantes do portfólio coordenado pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX), com vistas à consecução do Processo de Transformação do Exército Brasileiro previsto para ser desenvolvido até 2022, gerando novas capacidades para a Força Terrestre enfrentar, em melhores condições, os desafios da Era do Conhecimento. Para isto acontecer a gestão dos projetos, no âmbito do Exército, vem sofrendo uma profunda inovação causada pela adoção das Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB) que, paulatinamente, vem impondo uma nova mentalidade no gerenciamento de recursos baseado em projetos. A metodologia adotada consistiu da análise exploratória de dados obtidos por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, além de sítios da internet. O estudo identifica, inicialmente, o papel estratégico do Exército no contexto do Estado brasileiro, destacando a sua relevância na defesa dos interesses nacionais. Descreve o Processo de Transformação Militar proposto pelo Exército e que foi planejado para suprir a Força Terrestre com nova doutrina baseada em novas capacidades. Esclarece, ainda, os objetivos e a relevância dos Projetos Estratégicos Indutores no contexto da segurança e defesa da nação. Identifica as possíveis implicações financeiras causadas pelas restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal, concluindo que a gestão do Escritório de Projetos do Exército terá papel preponderante para o êxito do Processo de Transformação do Exército Brasileiro.

Palavras-chave: Processo de Transformação do Exército Brasileiro. Escritório de Projetos do Exército. Gestão de Projetos.

ABSTRACT

The theme of this monograph focuses the Brazilian Army Transformation Process that is happening right now supported in its seven Strategic Projects Inductors. Objectively assess the impact of budget constraints in the project management of the portfolio of constant strategic projects coordinated by the Army Project Office, in order to achieve the Brazilian Army Transformation Process expected to be developed by 2022, creating new capabilities for Land Forces face, the better the challenges of the Knowledge Age. For this to happen, the project management in the army has suffered a deep innovation caused by the adoption of the Guidelines for Development, Project Management and Monitoring in the Brazilian Army, which gradually has imposed a new mentality in the resource-based management projects. The methodology has consisted of the exploratory analysis of data obtained through bibliographic and documentary research, and Internet sites. The study identifies initially the strategic role of the army in the context of the Brazilian state, highlighting its importance in the defense of national interests. It describes the Transformation Process Military proposed by the Brazilian Army and it was planned to supply the Land Force with new doctrine based on new capabilities. Also it clarifies the objectives and the relevance of Inductors Strategic Projects in the context of security and national defense. It identifies the possible financial implications caused by budget constraints imposed by the federal government, concluding that the management of the Army Project Office will have the leading role in the success of the Brazilian Army Transformation Process.

Keywords: Brazilian Army Transformation Process. Army Project Office. Project Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Projeção Estratégica do EB	15
Figura 2 – Gráfico da Transformação do Exército dos EUA.....	18
Figura 3 – A Evolução do Exército Brasileiro	20
Figura 4 – Tríplice Objetivo em Projetos	25
Figura 5 – Projetos Estratégicos	27
Figura 6 – SISFRON	28
Figura 7 – Projeto PROTEGER	29
Figura 8 – Sala do Centro de Defesa Cibernética do Exército	30
Figura 9 – Viatura Blindada GUARANI	31
Figura 10 – Viatura Blindada de Combate Antiaérea GEPARD	32
Figura 11 – Viatura Lançadora de Foguetes	33
Figura 12 – Projeto RECOP	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEGP	Assessoria Especial de Gestão e Projetos
AOFIN	Assessoria Especial de Orçamento e Finanças
AP	Autoridade Patrocinadora
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cmt	Comandante
EAP	Estrutura Analítica do Projeto
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EME	Estado-Maior do Exército
EPEx	Escritório de Projeto do Exército
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPECAF	Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
LBD	Livro Branco da Defesa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LME	Limite de Movimentação e Empenho
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MD	Ministério da Defesa
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEGAPEB	Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro
ODS	Órgão de Direção Setorial
OEE	Objetivo Estratégico do Exército
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEE	Projetos Estratégicos do Exército
PEEx	Plano Estratégico do Exército
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMI	Project Management Institute
PND	Política Nacional de Defesa
QGEx	Quartel-General do Exército
RAE	Regulamento de Administração do Exército
RECOP	Projeto de Recuperação Operacional da Força Terrestre
RETID	Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa
SEF	Secretaria de Economia e Finanças do Exército
SIPLEx	Sistema de Planejamento do Exército
SISFRON	Sistema de Monitoramento de Fronteiras
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças do MPOG

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	12
1.2	OBJETIVO Geral.....	13
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
1.4	JUSTIFICATIVA.....	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	O PAPEL ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	15
2.2	O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO	17
2.3	A GESTÃO DE PROJETOS.....	21
2.4	OS PROJETOS ESTRATÉGICOS.....	26
2.5	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO EXÉRCITO	35
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	40
3.1	TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA.....	40
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO	41
3.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS	42
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	43
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1 INTRODUÇÃO

Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p. 8).

Em 2008, o Governo Federal aprovou a Estratégia Nacional de Defesa – END e, dentro outras questões, alegou a necessidade de se modernizar as Forças Armadas, afirmando, ainda, que a “Estratégia Nacional de Defesa é inseparável da Estratégia Nacional de Desenvolvimento”.

Para a defesa de suas riquezas e de seus interesses a END orienta que o Brasil deve “[...] priorizar a região amazônica; preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz; adensar a presença de unidades do Exército [...]”, tudo isso para garantir a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas (BRASIL, 2008).

Sendo assim, no intuito de atender a END, o Exército Brasileiro (EB) planejou e está colocando em prática o Processo de Transformação.

Esse processo começou com a visão de que é necessária a ampliação da capacidade Institucional de proteção ao Estado brasileiro, conforme está previsto na Estratégia Nacional de Defesa.

Neste contexto, a Força Terrestre redimensionou a sua Assessoria Especial de Gestão e Projetos (AEGP), denominando o novo órgão de Escritório de Projetos do Exército (EPEX)¹ com a missão principal de gerenciar os projetos estratégicos que serão os indutores da Transformação, visando, não uma simples modernização ao longo do tempo, mas uma ruptura de paradigma e um salto de qualidade administrativa e operacional para a Força Terrestre.

Cabe ainda esclarecer que o Processo de Transformação impôs ao Exército a inovação administrativa na gestão de seus recursos com a adoção das Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro – NEGAPEB². A adoção dessas normas, baseadas em modernas técnicas

¹ Criado pela Portaria nº 134, do Estado-Maior do Exército (EME), de 10 de setembro de 2012.

² Aprovado pela Portaria nº 176 do Estado-Maior do Exército, de 29 de agosto de 2013.

gerenciais de desenvolvimentos de projetos, tem alcançado significativos resultados para a Força Terrestre, destacando-se, principalmente, a mudança de atitudes e mentalidade no emprego judicioso dos recursos financeiros alocados para o desenrolar do Processo de Transformação.

Seguindo as orientações prescritas na NEGAPEB, o Escritório de Projetos do Exército, supervisionado pelo Estado-Maior do Exército, vem administrando o desenvolvimento dos sete projetos indutores do Processo de Transformação.

Dessa forma, cabe ao EPEX a gestão dos recursos financeiros captados pelo Exército, gerenciando a aplicação adequada do orçamento para atender as ações que vem sendo desenvolvidas nos diferentes projetos.

Atento ao momento econômico que passa a nação brasileira, o Exército tem contribuído para o desenvolvimento da Indústria de Defesa, procurando fomentar a criação de novos produtos e serviços. Nas palavras do Comandante do Exército:

[...] a indústria nacional será uma das maiores beneficiárias desses projetos, os quais, juntos, irão gerar milhares de empregos, grande parte deles voltados para a Era do Conhecimento. Ademais, os gastos proporcionados pelos projetos contribuirão com a nossa indústria na manutenção de um ritmo de crescimento sustentável para a economia brasileira (PERI, 2012, p. 7).

No entanto, as finanças públicas, em particular o orçamento público, é fator preponderante para a empreitada do EPEX, visando cumprir o cronograma dos projetos estratégicos, em especial os relativos a transformação da Força Terrestre. Recentemente o Ministério da Defesa (MD) foi pressionado pelo segundo maior contingenciamento orçamentário da Esplanada dos Ministérios. Esse corte chegou a R\$ 919 milhões e foi anunciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Dessa forma, ressalta-se a necessidade de a gestão de projetos do Exército estar alinhada com os Objetivos Estratégicos previstos no Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX), a fim de não desperdiçar recursos financeiros.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A gestão de projetos, no âmbito do Exército Brasileiro, e particularmente os sete Projetos Indutores do Processo de Transformação, constantes do portfólio

gerido pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX), estão fortemente condicionados ao orçamento da União.

Diante do exposto, o problema está assim enunciado:

Como as restrições orçamentárias, impostas pela União, impactam na Gestão dos Projetos Estratégicos Indutores, supervisionados pelo EPEX? Há riscos à consecução do Processo de Transformação do Exército Brasileiro nos próximos anos?

1.2 OBJETIVO GERAL

O Objetivo Geral deste trabalho é avaliar a gestão dos sete projetos estratégicos constantes do portfólio coordenado pelo Escritório de Projetos do Exército, concluindo sobre os riscos das restrições orçamentárias à consecução do Processo de Transformação do Exército Brasileiro.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Compreender o papel estratégico do Exército no contexto do Estado brasileiro;
- b. Descrever o Processo de Transformação proposto pelo Exército Brasileiro;
- c. Caracterizar a organização e o funcionamento do Escritório de Projetos do Exército;
- d. Investigar os objetivos e a relevância estratégica dos projetos que oferecem sustentação ao Processo de Transformação em curso no Exército Brasileiro; e
- e. Identificar possíveis implicações financeiras do corte orçamentário na execução dos sete Projetos Estratégicos Indutores do Processo de Transformação, supervisionados pelo Escritório de Projetos do Exército Brasileiro.

1.4 JUSTIFICATIVA

Para além da modernização institucional do Exército Brasileiro, o Processo de Transformação vislumbra a quebra de paradigmas na gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais e, ainda, a adequação dos serviços prestados ao

desenvolvimento nacional e à projeção que o Brasil vem conquistando no cenário internacional.

Dessa forma, o Escritório de Projetos do Exército (EPEX) é o órgão encarregado da gestão financeira dos sete projetos estratégicos que propiciarão à Força Terrestre as condições necessárias para o alcance dos objetivos propostos no Processo de Transformação, quais sejam: estabelecer novas capacidades que conduzam o Exército à Era do Conhecimento; ampliar a capacidade de atuação do Exército; e atender as demandas do Estado brasileiro (BRASIL, 2010).

Este trabalho de pesquisa torna-se relevante na área de Segurança e Defesa ao expor, para apreciação do meio acadêmico, um tema atual e diretamente afeto à Defesa Nacional. Destaca-se, ainda, a participação geopolítica do Brasil no cenário mundial no qual o Exército tem um papel importante quando representa o país em missões internacionais de paz sob a égide das Nações Unidas.

A pesquisa também tem como foco contribuir para que a sociedade civil tome conhecimento do Processo de Transformação do Exército, divulgando os projetos estratégicos e buscando atrair a participação dos brasileiros em assuntos relacionados à defesa da nação.

Cabe destacar, nesse escopo, que a pesquisa avalia os recentes cortes orçamentários e seus impactos no cumprimento das metas estabelecidas para os sete projetos estratégicos previstos para dar suporte ao Processo de Transformação.

É esse enfoque, portanto, que confere importância ao trabalho de pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O PAPEL ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Segundo a Concepção Estratégica do Exército Brasileiro, em 2022, conforme cenários prospectivos, o Brasil estará entre as nações economicamente mais desenvolvidas, tomando parte ativa nas decisões internacionais (BRASIL, 2010).

Ao considerar a relevância que assume a imagem do País perante a comunidade internacional e o Poder Nacional nas expressões política, econômica, social, científica, tecnológica e militar, essa Concepção Estratégica prioriza a estratégia da dissuasão extrarregional e a projeção de poder como bases para a evolução da Força Terrestre.

Segundo esclarece Mattos (1995, p. 109), “a dissuasão é a estratégia através da qual um país visado procura evitar a ação bélica utilizando a ameaça de uma represália que o agressor não pode ou não está disposto a pagar”, e, para ser eficiente e eficaz, a dissuasão estratégica deve estar escorada em uma força ou configuração de forças que seja convincente ao ponto de inibir ou desencorajar o possível agressor de atentar contra a integridade do território e a soberania nacional. A figura 1 representa a capacidade de projeção de poder que permita ao Exército atuar globalmente.

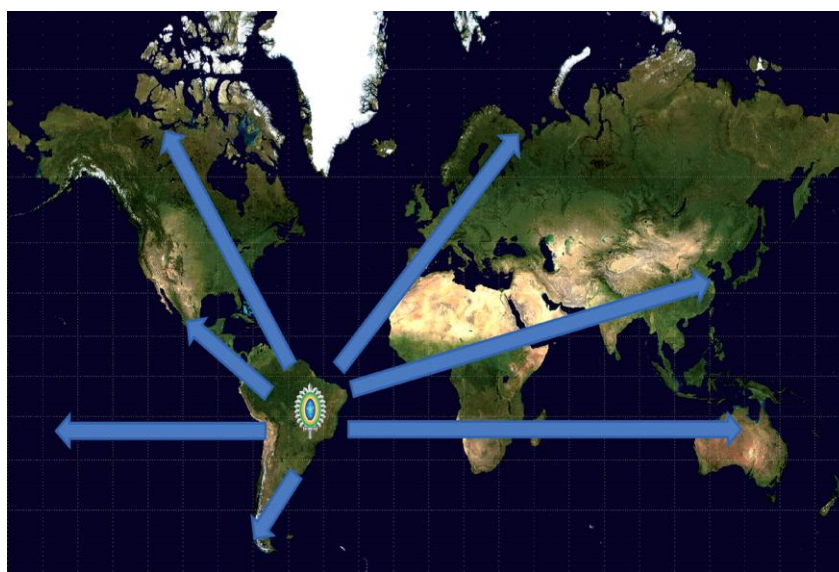


Figura Nr 1 – Projeção Estratégica do EB
Fonte: Manual da Transformação, 2010.

Nessa Concepção Estratégica, o Exército Brasileiro, junto à Marinha do Brasil e à Força Aérea Brasileira, integra as Forças Armadas brasileiras, sendo uma instituição nacional, permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob comando supremo do Presidente da República, e destinado à defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, sobre o Exército, Peri (2012) visualiza que, até 2022, o Processo de Transformação chegará a uma nova doutrina, com o emprego de produtos de defesa tecnologicamente avançados e profissionais altamente capacitados e motivados, para que o Exército enfrente, com os meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional³.

A Diretriz Geral do Comandante do Exército 2011 – 2014 destaca que o cenário internacional sinaliza para transformações profundas e aceleradas, onde as incertezas prevalecem no horizonte imediato. Nessa conjuntura, afirma o Comandante do Exército, existem muitas oportunidades para os países emergentes como o Brasil, que tendem a participar, cada vez mais, dos grandes processos decisórios mundiais.

Sendo assim, o General Enzo enfatiza que:

[...] o cenário descrito, portanto, exige disposição e ação das instituições brasileiras, aí incluído o desenvolvimento das capacidades necessárias ao Exército para respaldar a atuação do Brasil nas áreas de interesse estratégico do País. Ao Exército, nesse contexto de mudanças, cabe transformar-se. Esse processo é de longo prazo, amplo e profundo; não é modismo e é urgente. ... não podemos estar tão distantes da realidade, quando as ameaças se revelarem. Para isso, temos que ousar nas ideias, gerando energia criativa em soluções inovadoras e factíveis. Nessa trajetória, a maioria das respostas poderá ser encontrada na elaboração, execução e controle de um criterioso e coerente Planejamento Estratégico [...] (Dtz Geral Cmt Ex 2011-2014).

No contexto do século XXI, o planejamento estratégico do Exército considera três fatos: 1) o surgimento da Era do Conhecimento; 2) a emergência do Brasil como

³ Entrevista concedida pelo Comandante do Exército, General de Exército ENZO MARTINS PERI, à Revista Verde-Oliva – Edição nº 217 – Especial – Novembro de 2012.

nação de grande relevância no cenário mundial; e 3) a imprevisibilidade dos conflitos da atualidade, caracterizados pelo amplo aspecto de ameaças ao redor do mundo.

Com todas essas ideias na cabeça, o Estado-Maior do Exército (EME) estudou e atualizou o Plano Estratégico do Exército (PEEx) para o período de 2015 - 2018, sendo uma parte integrante do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx), que tem por objetivo proporcionar o alinhamento estratégico de toda a Instituição, focando a Transformação do Exército.

2.2 O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO

O termo "transformação" é frequentemente ouvido nos círculos militares, especialmente nos países ocidentais. "Transformação" é geralmente a intenção de transmitir a noção de mudança importante, produtiva para o futuro, que resultará em melhores capacidades militares.

Segundo o Dr. John Gordon (2008), o conceito de transformação normalmente é mal compreendido. Mais do que apenas a modernização, a interpretação atual da transformação inclui, geralmente, alterações aos métodos operacionais, estrutura da força, treinamento, prioridades de modernização, e, possivelmente, mudança da cultura e orientação das forças militares de um país. A partir do final dos anos 1980 até o início de 2000 o termo "transformação" tornou-se mais fortemente associada com a idéia de que a guerra estava passando por uma mudança fundamental, devido ao aumento de comando moderno, controle, comunicações, inteligência, vigilância e sistemas de reconhecimento, além de um número cada vez maior e variedade de munições de precisão⁴.

Complementando, para Donald Rumsfeld (2002) os defensores do poder aéreo se tornaram os maiores defensores desta visão de transformação, argumentando que essa suposta revolução nos assuntos militares reduziria significativamente o número de forças terrestres e navais que seriam necessários na guerra futura⁵.

⁴ John Gordon, "Transforming for What? Challenges Facing Western Militaries Today", Focus stratégique, Paris, Ifri, November 2008.

⁵ Donald Rumsfeld, "Transforming the Military", Foreign Affairs, May-June 2002.

Segundo Martins-Mota (2009), o termo “transformação militar (ou da defesa)” é utilizado por diversos países para designar o processo multidimensional de modernização de suas forças armadas, a fim de torná-las capacitadas a enfrentar a natureza dos conflitos atuais, bem como adaptá-las ao amplo espectro de desafios de segurança presentes no Século XXI.

Nesse contexto, a transformação do Exército dos Estados Unidos foi um plano de modernização proposto pela primeira vez em 1999. Mas, somente em 2006, esse processo teve êxito com a reorganização mais abrangente de suas forças desde a Segunda Guerra Mundial. Um novo esquema de implementação foi adotada, o que permitiu ao Exército americano realizar operações contínuas.

A figura 2 ilustra as características a ser alcançadas com a Transformação do Exército americano: capacidade de resposta, capacidade de deslocamento, agilidade, versatilidade, letalidade, sobrevivência e sustentabilidade.

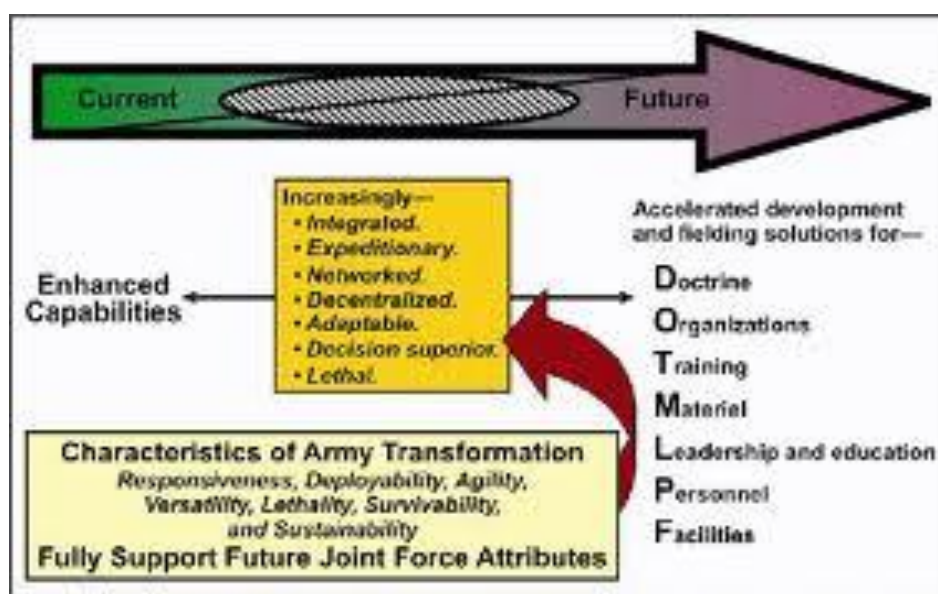


Figura 2: Gráfico da Transformação do Exército dos EUA.

Fonte: EUA, Government Printing Office, 2000.

Além disso, a transformação do Exército norte-americano foi baseada nas premissas estabelecidas pela *Joint Vision 2020: American's Military – Preparing for Tomorrow* (ESTADOS UNIDOS, 2000), documento que regulou que as forças militares norte-americanas deveriam estar aptas para alcançar o domínio de todos os espectros de atuação, cuja ideia central foi sintetizada no *slogan* “persuasiva na paz, decisiva na guerra e preeminente em qualquer forma de conflito”. Em outras

palavras, as forças armadas norte-americanas deveriam estar aptas a atuar em um amplo espectro de atividades e operações militares (MARTINS-MOTA, 2009) ⁶.

No caso brasileiro, o estopim para o Processo de Transformação foi a aprovação do marco legal da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, e que deu nova dimensão as Forças Armadas brasileiras.

Assim, durante a Solenidade do Dia do Soldado, 25 de agosto de 2013, o Comandante do Exército, General de Exército Enzo Martins Peri, ressaltou o profundo processo de transformação pelo qual vem passando o Exército para:

[...] capacitar a Força a enfrentar e vencer os desafios da Era do Conhecimento; receptivo às mudanças; incorporando novos processos; valorizando a ousadia, a criatividade, o questionamento e a coragem – tudo com foco na missão da Força e no futuro do Brasil – pronto para enfrentar o amanhã, assim que ele se tornar hoje.

O Processo de Transformação no Exército tem o objetivo de estabelecer as novas capacidades que permita a Instituição sair da Era Industrial e ingressar na Era do Conhecimento. Dessa forma, todo o esforço Institucional está sendo feito no sentido de ampliar a capacidade de atuação da Força Terrestre para atender às demandas do Estado e defender a soberania brasileira. E qual a importância da soberania para um país como o Brasil?

De acordo com Oliveira (2010):

A literatura jurídica define que para ser considerado Estado um povo precisa ter no seu território a autonomia para tomar as suas próprias decisões sem se submeter à autoridade de outro Estado, necessitando de soberania.

Portanto, se uma nação almeja ser soberana e decidir o seu próprio destino, sem interferências estrangeiras, é primordial ter instrumentos de defesa e de dissuasão, dando mostras que a nação tem meios compatíveis para valer os interesses nacionais, seja em seu próprio território, seja projetando seu poder além-mar, a exemplo do Exército Brasileiro.

O Processo de Transformação do Exército foi planejado para se desenvolver em três fases: (i) a fase de preparação que vislumbra implementar, até 2015, os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE), as estratégias e ações estratégicas decorrentes do Plano Estratégico do Exército (PEEx), criando as condições ideais

⁶ O autor é Oficial da Arma de Infantaria do Exército Brasileiro, Doutor em Administração Militar da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Mestre em Administração e Especialista em Relações Internacionais, ambos pela Universidade de Brasília (UnB).

para desenvolver a mentalidade de transformação da Força Terrestre; (ii) a fase de coexistência onde a transformação já interage no âmbito do Exército, levando a evolução na forma de combater, de equipar e de organizar a Força Terrestre, criando, entre 2015 e 2022, uma nova doutrina; (iv) e a fase de consolidação que projeta para o ano de 2022 os novos conceitos, as novas competências e as novas capacidades da Era do Conhecimento, sendo largamente utilizados em todo o Exército Brasileiro, suplantando o modelo da Era Industrial de hoje.

A evolução da Força Terrestre, com o desenvolvimento do Processo de Transformação, representado graficamente na figura 3, permitirá ao Exército respaldar as ações do Brasil como líder regional sul americano e, ainda, projetar a influência brasileira no cenário internacional. Vale ressaltar que o Exército Brasileiro já tem um histórico de excelentes serviços prestados a paz mundial quando da sua participação em missões de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU).



Figura 3 - A Evolução do Exército Brasileiro

Fonte: Palestra proferida pelo General Schineider do EME, 2014.

A perspectiva é de otimismo em relação ao cronograma de atividades dos sete projetos e, mesmo com os cortes orçamentários, a Alta Administração do Exército está confiante nos trabalhos do Escritório de Projetos. Os resultados já começam a aparecer com as aquisições de material de defesa para a maioria dos projetos e, ainda, com o desenvolvimento de várias experimentações doutrinárias

que estão sendo conduzidas em diversas Unidades da Força Terrestre. Todas estas atividades e aquisições estão enquadradas em metas que contribuem para o alcance do objetivo final: o Processo de Transformação.

2.3 A GESTÃO DE PROJETOS

Na última metade do século XIX houve um crescente aumento na complexidade dos novos negócios em escala mundial, surgindo os princípios da gerência de projetos. A Revolução Industrial alterou profundamente a estrutura econômica do mundo ocidental e teve como suas principais consequências o desenvolvimento do capitalismo industrial.

Conseqüentemente, a partir daí surgiu a necessidade de sistematizar e orientar a forma de gerir estas organizações. Os projetos, em grande parte do governo, estimularam a recente área de gerenciamento de projetos e eram o ímpeto para tomar decisões importantes que se transformaram em decisões de gerenciamento.

Na atualidade, a gestão de projetos tornou-se uma importante ferramenta a disposição dos administradores. A gestão, baseada em projetos, possibilita analisar profundamente todos os fatores e as variáveis inerentes a estudos exploratórios específicos visando apoiar a tomada de decisão.

Segundo Carvalho (2012, p. 11), a palavra projeto é utilizada por pessoas comuns e por profissionais de diversas áreas do conhecimento para expressar o produto de uma atividade intelectual de interesse particular de indivíduos ou de uma organização relacionada ao alcance de um possível objetivo idealizado.

Os projetos são, portanto, temporários, ou seja, têm duração limitada, com datas de início e de término definidas; são únicos pelo fato de desenvolverem algo que nunca fora feito nas mesmas condições; e necessitam de recursos para serem realizados, como pessoal, capital financeiro e intelectual (CARVALHO, 2012, p. 16).

Gerenciar um projeto é administrar as incertezas do projeto, planejando sua execução antes de iniciá-lo e controlando o projeto de modo a assegurar sua conclusão no prazo e orçamento estipulados, conforme as especificações. O tema gerenciamento de projetos vem obtendo cada vez mais evidência e adeptos no

cenário das organizações no Brasil e no mundo, pois estas necessitam obter sucesso em suas estratégias.

Neste contexto, o Escritório de Projetos do Exército é o elemento organizacional responsável por pensar todo o gerenciamento corporativo de projetos, potencializando os ganhos de sua utilização pela administração do Exército.

2.3.1 Administração do Escritório de Projetos do Exército

A aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, demandou ao Exército a preparação de um planejamento de projetos de interesse da Força sobre articulação e equipamento. Após a conclusão desse planejamento, denominado Estratégia Braço Forte, o Estado-Maior do Exército, em 2009, identificou a necessidade de uma estrutura no Exército que pudesse gerir os seus projetos, caracterizados como de “grande porte associadas à complexidade tecnológica e financeira”.

Neste contexto, foi criada a Assessoria Especial de Gestão e Projetos (AEGP), em 2010, para trabalhar, principalmente, com quatro projetos: GUARANI, SISFRON, DEFESA ANTIAÉREA e RECOP.

Em 2012 a Força Terrestre implantou o Escritório de Projetos do Exército (EPEX), por transformação da AEGP assumindo sob sua coordenação os Projetos Estratégicos do Exército: ASTROS 2020, DEFESA ANTIAÉREA, GUARANI, PROTEGER, SISFRON, RECOP, DEFESA CIBERNÉTICA e Parceria Público-privada (PPP)⁷.

A missão do EPEX é: (i) Realizar a gestão do portfólio de projetos estratégicos do Exército (PEE); (ii) Gerenciar os PEE; (iii) Desenvolver doutrina referente à gerência de projetos no Exército e prestar assistência técnica aos demais escritórios de projetos e, quando determinado, a projetos específicos; e (iv) participar do processo de obtenção de fontes de financiamento dos PEE.

O Escritório de Projetos do Exército (EPEX) adotou o modelo de Planejamento Estratégico Situacional (PES) para orientar seus trabalhos. Para Matus (1993), o Planejamento Estratégico Situacional é o método mais adequado

⁷ O EPEX foi criado pela Portaria nº 134-EME, de 10 de setembro de 2012.

para lidar com a complexidade dos problemas quase estruturados, é o caso dos projetos estratégicos indutores do processo de Transformação, pois nele:

[...] a realidade planejada não tem data de início e de término, e os problemas que ela gera são relativos à situação dos atores que nela coexistem. Nessa realidade [...] as soluções ótimas devem dar lugar a soluções satisfatórias que reconhecem a continuidade dos problemas [...] no tempo (MATUS, 1993, p. 79).

É com esse pensamento em mente que o EPEX vem otimizando os recursos financeiros recebidos do Governo Federal.

Como o volume de recursos financeiros exigidos para os projetos de tamanha envergadura são expressivos, o EPEX está atento quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Tesouro Nacional entende que a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas⁸.

Neste sentido, o Exército Brasileiro (EB) definiu que os projetos estratégicos desenvolvidos pelo EPEX atente para cumprir as normas da LRF, dando a devida transparência ao Processo de Transformação. Como informa Cunha e Marques (2004, p. 11):

[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a execução da ação governamental respaldada em propostas planejadas, que respeitem os limites e as condições institucionais impostas e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas, para que o governo consiga alocar melhor os recursos que a sociedade coloca à sua disposição para atendimento às suas demandas.

A autora afirma, ainda, que o planejamento é o alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal: quem planeja tem melhores condições de cumprir os demais dispositivos (CUNHA; MARQUES, 2004, p. 11).

Além da legislação já citada, o Exército inovou ao adotar as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB), que segundo o Comandante do Exército – General ENZO MARTINS PERI – “[...] se busca implementar uma transformação por meio de um projeto...

⁸ Khair, Amir Antônio. Lei de Responsabilidade Fiscal : guia de orientação para as prefeituras. – Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

permitindo empregar os recursos públicos com a certeza de se obter o melhor resultado ao final”. Além disso, a NEGAPEB tem por finalidade regular os procedimentos a serem adotados para a elaboração, gerenciamento e acompanhamento de projetos no Exército Brasileiro.

Visando compartilhar conhecimentos já consolidados internacionalmente, a NEGAPEB segue os padrões desenvolvidos e difundidos pelo *Project Management Institute* (PMI) – uma organização especializada em estudos sobre projetos. Em 1996, o PMI sistematizou os conhecimentos acumulados e gerados sobre projetos e publicou o guia de referências *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) para subsidiar os profissionais da área de projetos, os executivos e os gestores na elaboração e na gestão de projetos (PMI, 2004).

Segundo Heldman (2006), o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) é um conjunto sistematizado de conhecimentos sobre administração de projetos. As melhores práticas adotadas pelos profissionais que trabalham com a gestão de projetos sinalizam para a aplicação das nove áreas de conhecimento sugeridas no PMBOK (PMI, 2004): (i) Gerência da Integração; (ii) Gerência do Escopo; (iii) Gerência do Tempo; (iv) Gerência do Custo; (v) Gerência da Qualidade; (vi) Gerência dos Recursos Humanos; (vii) Gerência das Comunicações; (viii) Gerência dos Riscos; e (ix) Gerência das Aquisições.

Seguindo os ensinamentos do PMBOK, a NEGAPEB destaca que uma das características de qualquer projeto diz respeito à sua duração finita. O entendimento de duração leva em consideração em quanto tempo a ideia que foi projetada será desenvolvida até ter condições de realizar suas operações de forma rotineira.

A pessoa que tem autoridade para instituir um projeto é chamada de *sponsor*, patrocinador ou, no caso do Exército Brasileiro, “autoridade patrocinadora” (AP). Também é normal que essa autoridade atribua a execução do projeto a um de seus subordinados, denominado gerente. O gerente, sua equipe e os demais recursos necessários, inclusive os financeiros, geralmente, são importantes (quando não são fundamentais) para o funcionamento rotineiro e o custeio (no caso dos recursos financeiros) da organização. Logo, haverá uma competição por recursos entre o projeto e as rotinas, e entre os projetos entre si. É responsabilidade da AP equacionar essa competição, estabelecer prioridades e alocar corretamente os meios necessários à gestão e a consecução dos objetivos organizacionais. Cabe, também, a AP a decisão de quantos projetos pode conduzir seus escopos,

cronogramas e os recursos a serem alocados, baseada em estudos de viabilidade (NEGAPEB, 2013).

Na administração financeira dos PEE, o volume total de recursos financeiros aplicados desde a concepção do projeto até a conclusão da implantação é a soma do capital investido em cada estágio do ciclo de vida. Ou seja, ao incrementar uma nova fase do ciclo de vida, agregam-se ao capital já aplicado nas fases anteriores os valores financeiros da fase atual que está sendo implantada e assim sucessivamente até sua conclusão. É importante destacar que não há padrão de comprometimento financeiro para cada fase de um projeto. Assim, para projetos de naturezas diferentes, temos comportamentos de comprometimento de recursos também diferentes em cada fase (NEGAPEB, 2013).

Para o Professor Claudinê Jordão de Carvalho (2012) os elementos cruciais a serem considerados nos projetos são os custos e as despesas futuras decorrentes da continuidade das operações dos serviços prestados à sociedade. Na figura 11 tem-se uma representação gráfica da relação entre os custos, prazos e a qualidade que se espera de um projeto, também denominado “Tríplice Objetivo em Projetos”.



Figura 4 – Tríplice Objetivo em Projetos

Fonte: Elaboração e Gestão de Projetos - Claudinê Jordão de Carvalho

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor público deve agir no sentido de equilibrar os custos e as despesas futuras com a fonte de receita para

sustentar um programa de serviços ou de obras em longo prazo. Você deve estar ciente de que parte significativa dos custos e das despesas no setor público é classificada pela contabilidade como valores de custeio certos e fixos ao passo que as receitas com impostos e taxas são variáveis e dependem fundamentalmente do nível de atividade da economia (CARVALHO, 2012).

Sendo assim, o Escritório de Projetos do Exército atua na gestão dos PEE, destacando-se os sete Projetos Indutores do Processo de Transformação, observando, rigorosamente, os preceitos e princípios que regem a gestão de projetos, bem como, os que norteiam a Administração Pública.

2.4 OS PROJETOS ESTRATÉGICOS

O Estado-Maior do Exército (EME) apresentou em 2010 o documento que iniciou o Processo de Transformação do Exército. Esse documento foi fruto de estudos, diagnósticos, formulações e concepções surgidas no Estado-Maior do Exército ao longo dos trabalhos relativos à Estratégia Nacional de Defesa, à elaboração da Estratégia Braço Forte e a atualização do Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX) para o período 2011-2014.

Nesse contexto, coube ao Escritório de Projetos do Exército (EPEX) o gerenciamento do portfólio dos Projetos Estratégicos Indutores da Transformação do Exército, necessários à consecução dos objetivos estabelecidos. O EPEX está gerenciando os sete projetos estratégicos que, até 2022, ampliarão a capacidade de proteção Institucional ao estado brasileiro, contribuindo para que o Exército atenda as demandas preconizadas pela Estratégia Nacional de Defesa (END).

Para o General Enzo, Comandante do Exército, os projetos não trarão benefícios somente para a defesa e proteção do Brasil, eles também contribuirão para o desenvolvimento do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do País. O Gen Enzo cita, ainda que:

O desenvolvimento de inúmeros produtos de defesa de alta complexidade proporcionará para a indústria e para a área acadêmica, oportunidades de crescimento e de empregos de alta capacitação [...] os gastos proporcionados pelos projetos contribuirão com nossa indústria na manutenção de um ritmo de crescimento sustentável para a economia brasileira (REVISTA VERDE OLIVA, 2012, p. 7).

Ressalta-se, ainda, que o Processo de Transformação e seus Projetos Estratégicos exigirão novas tecnologias em material de defesa o que irá incrementar a indústria, garantindo empregos e desenvolvendo tecnologia dual, ou seja, beneficiará as Forças Armadas e também oferecerá produtos e serviços de interesse da sociedade civil.

A figura 4 é uma ilustração com imagens que representam cada um dos sete projetos estratégicos pensados para transformar a Força Terrestre até 2022.



Figura 5 - Projetos Estratégicos

Fonte: Escritório de Projetos do Exército

2.4.1 Sistema de Monitoramento de Fronteiras

A região da Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira brasileira, na qual abrange 11 unidades da Federação e 588 municípios divididos em sub-regiões e reúne aproximadamente 10 milhões de habitantes.

Para aumentar sua eficiência nesta área, o Exército vem desenvolvendo o Projeto Estratégico Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Esse é um programa militar com destaque para a integração interagências, permitindo as operações conjuntas de inteligência, o emprego de tropa e de agentes

governamentais, visando fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira.

Na figura 5, o SISFRON e suas capacidades de sensoriamento, apoio à decisão e apoio à atuação o que permitirá o monitoramento nas fronteiras terrestres, contribuindo para a inviolabilidade do território nacional.

O SISFRON é considerado o maior projeto de vigilância de fronteiras terrestres em execução no planeta.



Figura 5 – SISFRON

Fonte: Escritório de Projetos do Exército

2.4.2 Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres

O Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas é conhecido, no meio militar como Projeto PROTEGER. Como o nome sugere, o projeto foi concebido para proteger as estruturas estratégicas terrestres do País, como instalações (antenas de comunicações, usinas hidrelétricas, estações de tratamento de água, represas, refinarias, aeroportos e portos, ferrovias, entre outras), serviços, bens e sistemas, cuja destruição impactarão o Estado e a sociedade em âmbito social, ambiental, econômico, político, nacional ou internacionalmente, ocasionando o seu colapso e a sua interrupção.

O foco do Exército com o PROTEGER são as ações preventivas e de vigilância das estruturas estratégicas terrestres, proporcionando a proteção da sociedade em Grandes Eventos a exemplo da Copa do Mundo de Futebol – FIFA 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016. Esse projeto também prestará apoio à Defesa Civil e à proteção ambiental.



Figura 7 – Projeto PROTEGER

Fonte: Palestra proferida na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2013.

O Projeto PROTEGER tem uma ampla abrangência, permitindo o desenvolvimento de novas capacidades do Exército, que contribuirão preventivamente para a proteção das Infraestruturas Críticas Terrestres, como as ilustradas na Figura 2. Além disso, o projeto também permitirá uma maior participação do EB em apoio a decisões do governo, facilitando a integração federal com outras instâncias públicas e privadas. Tal sistema permitirá, também, a intensificação de medidas de cooperação interministerial e interagências.

Dessa forma, esse projeto busca a ampliação do desenvolvimento tecnológico nacional, tendo por base as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa, resultando em maior independência tecnológica para o País e possibilitando maior desenvolvimento das Empresas Estratégicas de Defesa, geração de empregos qualificados e fortalecendo a economia brasileira.

2.4.3 Projeto Estratégico de Defesa Cibernética

O Projeto de Defesa Cibernética vem sendo implantado e permitirá, em longo prazo, situar o Brasil no rol dos países que tratam a segurança da informação e a capacidade de atuar em rede como recursos capazes de minimizar despesas, aumentar a produtividade e aperfeiçoar as suas comunicações, conferindo confidencialidade, disponibilidade, integridade e autenticidade aos dados que trafegam em suas redes, que são processados e armazenados em seus ativos de informação.

Este Projeto possui uma “visão de futuro”, com forte potencial para impactar positivamente as áreas científico-tecnológica e operacional na forma dual, trazendo uma série de benefícios, que vão desde a geração de empregos para a indústria, passando pela aquisição de conhecimento em tecnologias críticas e indispensáveis ao setor de Defesa.

Outro aspecto fundamental é a capacidade do projeto na atuação interagências e na interoperabilidade (figura 6), ou seja, buscar-se-á uma ação conjunta entre órgãos civis e militares, públicos e privados, na segurança do País.



Figura 8 – Sala do Centro de Defesa Cibernética do Exército

Fonte: Escritório de Projetos do Exército

É importante destacar que o retorno sobre o investimento aplicado está sendo utilizado, desde já, com a participação do Brasil nos Grandes Eventos como:

Rio + 20, Copa das Confederações, Jornada Mundial da Juventude, Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016⁹.

2.4.4 Projeto GUARANI

O Projeto Estratégico do Exército GUARANI, nome dado ao veículo em homenagem a uma etnia indígena que habita o sul do continente americano e boa parte do território centro-meridional brasileiro, resultou em um grande divisor de águas para o Exército (EB), pois, pela primeira vez, a Força poderia contar com uma família de veículos desenvolvida especificamente para suas necessidades, assim como utilizar os modernos conceitos de manutenção e logística vigentes no mundo, que integra de uma forma muito mais efetiva e inteligente, as empresas fornecedoras e a instituição¹⁰.



Figura 9 – Viatura Blindada GUARANI

Fonte: Escritório de Projetos do Exército

O Projeto Estratégico GUARANI será a ponta de lança para a Nova Família de Viatura Blindada de Rodas (figura 7), objetivando transformar as Organizações

⁹ Revista Verde Oliva - Edição nº 217 – Especial – Novembro de 2012.

¹⁰ Revista Tecnologia & Defesa nº 137, 2014.

Militares de Infantaria Motorizada em Mecanizada, modernizando, ainda, as Organizações Militares de Cavalaria. Dessa forma, a Força Terrestre será dotada de meios para incrementar a dissuasão contra eventuais ameaças e a defesa do território nacional.

Este projeto criará condições para que o Exército possa adequar-se às exigências decorrentes do Processo de Transformação.

2.4.5 Defesa Antiaérea

O Projeto Estratégico Defesa Antiaérea tem como objetivo dotar a Força Terrestre da capacidade de atender às necessidades de proteção das estruturas estratégicas terrestres do País, defendendo-as de possíveis ameaças provenientes do espaço aéreo. A sua finalidade é reequipar as atuais Organizações Militares de Artilharia Antiaérea do Exército mediante a aquisição de novos meios, modernização dos meios existentes, desenvolvimento de itens específicos pelo fomento à Indústria Nacional de Defesa, capacitação de pessoal e implantação de um Sistema Logístico Integrado, para oferecer suporte aos produtos de Defesa durante todos os seus ciclos de vida.¹¹



Figura 10 - Viatura Blindada de Combate Antiaérea GEPARD

Fonte: Revista Defesanet, 2014.

¹¹ Revista Verde Oliva - Edição nº 217 – Especial – Novembro de 2012.

A figura 8 apresenta uma foto da Viatura Blindada de Combate Antiaérea GEPARD, de fabricação alemã. Atualmente, o projeto encontra-se realizando o gerenciamento das atividades referentes ao recebimento e operação das oito primeiras Viaturas GEPARD, recentemente adquiridas, além de obtenção de radares nacionais como o SABER M-60. Ressalta-se que o desenvolvimento do Projeto Defesa Antiaérea em nosso território, permitirá ao Brasil integrar o seleto grupo de fabricantes de materiais de Defesa Aeroespacial.

2.4.6 Projeto Estratégico ASTROS 2020

Com o objetivo de dotar o Exército de novos armamentos e munições, com tecnologias militares de ponta que possibilitarão à Força Terrestre dispor de um sistema de apoio de fogo de longo alcance, com grande precisão e letalidade, o Projeto Estratégico ASTROS 2020 tem a capacidade de empregar foguetes guiados e mísseis táticos de cruzeiro com alcance de 300 km.



Figura 11 – Viatura Lançadora de Foguetes

Fonte: Escritório de Projetos do Exército.

Com a implantação do ASTROS 2020 (figura 9), o Brasil receberá uma série de benefícios, que vão desde a geração de empregos na área do Parque Industrial do Estado de São Paulo, na região de Formosa (GO) e no Distrito Federal; o

estímulo às universidades e faculdades voltadas para o estudo de engenharia na área de mísseis, foguetes, guiamento eletrônico, telemetria, química, blindagem, tecnologia da informação, georreferenciamento, propulsão de foguetes para a indústria, passando pela aquisição de conhecimento em tecnologias críticas e indispensáveis ao setor de Defesa. Outro aspecto fundamental é a contribuição para a dissuasão extrarregional, prevista na Estratégia Nacional de Defesa, tendo em vista a capacidade proporcionada pelo sistema de desencorajar a concentração de forças hostis junto à fronteira terrestre e às águas jurisdicionadas, evitando a consecução de ameaças à soberania nacional¹².

2.4.7 Projeto Recuperação da Capacidade Operacional da F Ter

O Projeto Recuperação da Capacidade Operacional da Força Terrestre identificado como RECOP tem por objetivo dotar as unidades operacionais de material de emprego militar, em seu nível mínimo, imprescindível ao seu emprego operacional, com a finalidade de atender às exigências constitucionais de defesa da Pátria e às missões atribuídas ao Ministério da Defesa.



Figura 11 – Projeto RECOP

Fonte: EPEX , 2014.

¹² Informações do Blog oficial do Exército Brasileiro. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/?s=+Astros>. Acesso em 23 nov. 2014.

Desta forma, o Exército identificou como demanda prioritária o recompletamento de seus equipamentos, adquirindo o essencial em produtos de defesa para atingir a operacionalidade da Força Terrestre. Essa necessidade premente justificou-se, também, pelo emprego da Força, cada vez mais frequente, em operações para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e em ações subsidiárias, com destaque para a Defesa Civil, quando das ocorrências de catástrofes naturais¹³.

O RECOP está composto de 17 subprojetos integrantes que buscam a: Modernização da Frota; Armamento; Munição; Equipamentos de Visão Noturna; Embarcações; Manutenção e Recuperação de Blindados; Fardamento; Material de Estacionamento, Equipamento Individual, Material Aeroterrestre; Artilharia de Campanha; Material de Comunicações, Controle e Guerra Eletrônica; Aquisição de Suprimentos, Ferramental e Manutenção de Meios; Adestramento da Aviação do Exército; Combustíveis e Óleos Lubrificantes; Material de Engenharia de Combate; Recuperação de Aeronaves da Aviação do Exército; Ração Operacional; Material de Saúde de Campanha; e Adestramento da Força Terrestre¹⁴.

2.5 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO EXÉRCITO

A Secretaria de Economia e Finanças (SEF) é o principal Órgão de Direção Setorial (ODS) que tem a incumbência da administração financeira do Exército Brasileiro. Sua missão é supervisionar e realizar as atividades de planejamento, acompanhamento e execução orçamentária, administração financeira, contabilidade e pagamento de pessoal, relativas aos recursos de qualquer natureza alocados ao Comando do Exército, capaz de atuar na garantia e incremento desses recursos para respaldar a Transformação do Exército¹⁵. Em sua organização, a SEF possui a Assessoria Especial de Orçamento e Finanças (AOFin) como responsável por gerir os recursos orçamentários recebidos do Governo Federal, respeitando o estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹³ Trata das necessidades imediatas para atender a uma demanda reprimida de equipamentos e adestramento, decorrente da não previsão no orçamento da F Ter ao longo de vários anos.

¹⁴ Informações disponíveis em <http://eblog.eb.mil.br/RECOP>

¹⁵ Disponível no site da SEF - <http://www.sef.eb.mil.br/sef/index.php/missao.html>

Cabe a AOFIN atuar em prol da inserção do Projeto Estratégico do Exército (PEE) PROTEGER no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal e realizar gestões junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio do Ministério da Defesa (MD), no sentido de ampliar os recursos da LOA 2014 e 2015 destinados aos PEE – ASTROS 2020, GUARANI e SISFRON – inseridos no PAC.

A SEF está em constante ligação com o Estado-Maior do Exército por intermédio da 6ª Subchefia, órgão responsável por: (i) planejar, orientar e coordenar, no nível de direção geral, as atividades de economia e finanças do Exército; (ii) estudar, planejar, orientar, coordenar e controlar as atividades do Planejamento Administrativo do Exército, que compõem o SIPLEx; (iii) Manter atualizada a legislação do Planejamento Administrativo do Exército; e (iv) Participar da elaboração dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual e coordenar, orientar e acompanhar a gestão de programas e ações de responsabilidade do Comando do Exército.

Neste contexto, segundo o Regulamento de Administração do Exército (RAE), a Administração do Exército é parte integrante da Administração Federal e a ela se subordina segundo normas legais.

No Art. 5º do RAE está estabelecido que:

As atividades administrativas do Comando do Exército obedecerão aos mesmos princípios previstos em lei para a Administração Federal e, ainda, a outros princípios particulares necessários ao atendimento de suas peculiaridades (BRASIL, 1990).

Para Meirelles (2004), a Administração Pública significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado. Ora, sendo o Exército uma Organização de Direito Público, ou seja, compreendido como aquele em que um dos sujeitos da relação jurídica é o próprio Estado, ele deve nortear a sua gestão financeira dentro do que rege os princípios da Administração Federal.

A evolução doutrinária e tecnológica é constante na Administração Pública, e, nesse sentido, a sedimentação e o aprimoramento daqueles conhecimentos já consagrados, bem como a absorção das novas idéias e tendências, faz parte do constante e imperioso aprendizado que é exigido de todos os profissionais envolvidos na gestão de recursos públicos.

Ainda neste contexto de caracterização da administração pública, na qual está inserido o Exército, encontra-se na Constituição Federal de 1988 (CF 88) a

maioria dos princípios que regem a conduta dos órgãos públicos e suas atividades. Segundo o artigo 37 da Constituição Federal, estes são os 5 princípios básicos explícitos na constituição:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Ainda nos termos da Constituição Federal de 1988, é importante salientar que o sistema orçamentário compõe-se das leis orçamentárias, dos órgãos envolvidos no processo orçamentário e das normas que regem a elaboração e a execução dessas leis, quais sejam: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA). A finalidade principal da LOA é estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos. Importa notar que a lei orçamentária é uma autorização de gastos, mas não uma obrigação de gastos (RITA DE CASSIA, 2012).

No Exército, a SEF, baseada na programação financeira do Ministério da Defesa, é responsável por elaborar a programação financeira do Comando do Exército. Essa programação está estabelecida em atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, destacando-se os Projetos Indutores do Processo de Transformação.

2.5.1 Implicações financeiras para os PEE

As possíveis implicações financeiras do corte orçamentário na execução dos sete projetos estratégicos supervisionados pelo Escritório de Projetos do Exército Brasileiro são consideradas riscos para a consecução do Processo de Transformação.

Sendo assim, o Exército, por meio do Ministério da Defesa, faz gestões junto ao Governo Federal, na busca de captação de recursos para a Força que permitam o desenvolvimento dos Projetos Estratégicos do Exército. De acordo com a Concepção de Transformação do Exército, esses projetos, inteligentemente projetados com uma concepção dual, oferecendo significativos benefícios para a sociedade, permitem inferir um incremento gradual ao investimento anual da Força,

particularmente os oriundos de outras fontes de financiamento, possibilitando a consecução dos objetivos previstos para o Processo de Transformação¹⁶.

Recentemente, no Quartel General do Exército, em Brasília, o General Enzo, Comandante do Exército, afirmou que esperava que o governo liberasse recursos orçamentários para os projetos considerados estratégicos na área de defesa tocados pelo Exército, entre os quais o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), Projeto GUARANI e ASTROS 2020.

Conforme palavras do Comandante do Exército:

Temos esperança de que até o fim do ano outros descontingenciamentos venham favorecer nossos projetos estratégicos [...] Embora (os projetos) estivessem no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), este ano, pela primeira vez, foram atingidos (pelo bloqueio de recursos), mas temos essa expectativa, essa boa esperança (PERI, 2014).

O contingenciamento de verbas e cortes orçamentários atingiram os principais projetos da área de defesa este ano. Do total previsto para 2014, o Ministério da Defesa informou ter empenhado 88%, pouco menos de R\$ 4 bilhões, mas efetivamente pagou 36%, cerca de R\$ 1,5 bilhão. Empresas do setor se queixam do ritmo de liberação dos recursos¹⁷.

Embora tenha sofrido corte de verbas na pasta para este ano, o Ministério da Defesa informou que tem feito esforços para garantir a continuidade de projetos considerados estratégicos para as Forças Armadas.

Segundo informações retiradas do site DefesaNet, o governo federal anunciou em fevereiro deste ano um corte de R\$ 3,5 bilhões no orçamento do Ministério da Defesa. Relata, ainda, que esse contingenciamento de verba para a Defesa foi o maior bloqueio de recursos orçamentários divulgados pelo governo Dilma Rousseff (PT) para este ano, no total de R\$44 bilhões.

O orçamento da pasta da Defesa foi reduzido de R\$ 14,7 bilhões para até R\$ 11,2 bilhões, em relação aos valores aprovados pelo Congresso Nacional no ano passado.

¹⁶ Concepção de Transformação do Exército 2013-2022, p. 15.

¹⁷ Fonte: Valor Econômico – Por Bruno Peres.

De acordo com o Comando do Exército, a expectativa é que o governo federal libere recursos para a continuidade de projetos considerados estratégicos até o final deste ano.

Na avaliação de Expedito Bastos, especialista em assuntos militares da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG), o corte de verbas no ministério é preocupante. Ele tem avaliado que as Forças Armadas, sem recursos financeiros, não tem como desenvolver projetos importantes para a segurança do país.

Para o especialista, os contínuos cortes de verba da pasta da Defesa demonstram que o governo federal nem sempre dá a devida importância ao segmento. A expectativa é que essa situação seja revertida¹⁸.

¹⁸ Dados retirados do Site DefesaNet. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/16610/ASTROS-2020---Ministerio-da-Defesa-preserva-verbos/>. Acesso em: 25 Nov. 2014.

3 MÉTODO DE PESQUISA

3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA

Para atingir o objetivo desta pesquisa descritiva foi realizada a pesquisa documental e bibliográfica, a fim de se obter o estado da arte sobre o assunto, para construção do arcabouço teórico e um melhor delineamento do estudo. Para isso foi realizada a leitura analítica e o fichamento das fontes.

Tais fontes foram buscadas, principalmente, em artigos científicos, monografias, teses e textos para discussão publicados em vários periódicos nacionais de importância reconhecida e em sítios acadêmicos. Além desses, foram consultados livros, legislações, manuais e cadernos técnicos que tratam do assunto ou de temas relacionados ao mesmo.

Também foram coletados dados secundários nos diversos sistemas referentes ao Processo de Transformação, existentes na Administração Pública Federal e, particularmente, no Exército, para em seguida processar-se a análise desses dados.

Tendo em vista a natureza do problema dessa pesquisa e do perfil desse pesquisador, foi escolhida a abordagem fenomenológica, a qual privilegia procedimentos qualitativos de pesquisa.

Na continuidade, buscaram-se informações junto aos coordenadores dos projetos no âmbito do Escritório de Projetos do Exército e oficiais do Estado-Maior do Exército responsáveis pela gestão orçamentária dos Projetos Indutores da Transformação, a fim de obter dados complementares para ajudar na solução do problema e averiguar fatos, descobrir planos de ações, condutas atuais e do passado e tendências futuras.

Todo este esforço teve o intuito de obter uma percepção de como os cortes orçamentários podem influenciar a condução dos Projetos Estratégicos e, também, compreender as principais dificuldades encontradas pelo Exército, apresentando, ao final do trabalho, algumas recomendações que podem contribuir para o andamento do Processo de Transformação do Exército.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO

O Processo de Transformação do Exército foi planejado para permitir um salto de qualidade operacional e administrativa no Exército Brasileiro.

A Instituição não visualizou apenas uma modernização, mas sim uma quebra de paradigma na sua gestão dos recursos humanos, financeiros e material, permitindo um significativo incremento na qualidade dos serviços prestados pelo Exército e que esteja adequado à dimensão que o Brasil vem ganhando no cenário regional e internacional.

Dessa forma, o Escritório de Projetos do Exército (EPEX) foi o órgão criado para conduzir os sete projetos estratégicos que buscará dar a Força Terrestre as condições necessárias para o atendimento dos objetivos propostos no Processo de Transformação.

No âmbito do Exército, as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB) normatizam os processos e projetos do EB, estabelecendo o firme compromisso com resultados, mediante a formulação de metas, prazos e indicadores bem definidos, para o indispensável acompanhamento.

Além disso, as NEGAPEB baseiam-se em conhecimentos consagrados no mundo empresarial, difundindo importantes ferramentas gerenciais que aumentam a qualidade da administração militar. A gestão por projetos significa atingir objetivos organizacionais, ou implementar mudanças, por meio de projetos. É um processo custoso e exige muito planejamento, perseverança e um mínimo de capacitação.

A gestão de projetos baseia-se em escopos, cronogramas e os recursos a serem alocados, tudo calcado em estudos de viabilidade. Na gestão de um projeto destaca-se a figura do gerente, a quem cabe planejar e entregar os produtos e serviços a um custo mínimo e no menor tempo possível, respeitando os requisitos de qualidade, os recursos e o poder delegado a ele. Se bem conduzido, o processo permite eficiência na gestão e foco, possibilitando que a organização atinja seus objetivos, no caso em questão, permite que o Exército alcance seu Processo de Transformação.

Desta forma, a gestão de projetos ganha forma e quebra paradigmas enraizados pela cultura militar, que por si só, é conservadora por natureza.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

A coleta de material foi iniciada com uma pesquisa bibliográfica na literatura (Leis, Portarias, livros, manuais, revistas especializadas, jornais, artigos, anais de congressos, internet, teses e dissertações) com dados pertinentes ao Processo de Transformação do Exército, bem como do impacto das restrições orçamentárias impostas ao Escritório de Projetos do Exército que supervisiona os sete projetos estratégicos que dão a sustentação ao referido processo. Nessa oportunidade, foram levantados os fundamentos de cada projeto estratégico e as características do planejamento orçamentário do EPEX.

Em prosseguimento, foi utilizada a pesquisa documental nos arquivos do EB, mais especificamente do Estado-Maior do Exército (EME) e do Escritório de Projetos do Exército (EPEX), órgão responsável pela gestão financeira dos projetos indutores.

As conclusões decorrentes das pesquisas bibliográficas e documental permitiram verificar o impacto das restrições orçamentárias na administração financeira dos projetos estratégicos supervisionados pelo EPEX, permitindo concluir sobre os riscos à consecução do Processo de Transformação do Exército.

Sendo assim, foi empregado o método de análise de conteúdo, que, para Vergara (2008, p. 15), é “uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”. A análise será apoiada em procedimento interpretativo, baseada nos parágrafos dos textos.

Destarte, foram identificados os fundamentos de cada projeto estratégico e o estágio atual do orçamento e sua execução para verificar a possibilidade do Escritório de Projetos do Exército conduzir as suas tarefas a contento da proposta orçamentária e alinhadas com o objetivo final: o Processo de Transformação do Exército.

Durante a realização deste trabalho, o cruzamento do conhecimento e conceitos retirados da bibliografia consultada, com os dados e informações obtidas por meio da pesquisa documental, permitiu, a este pesquisador, entender porque o Exército privilegiou a sua administração ao inovar a sua gestão baseada em projetos.

A análise do conteúdo permitiu concluir que a criação do Escritório de Projetos do Exército, bem como a adoção das NEGAPEB, trouxeram vantagens significativas para o acompanhamento da transformação da Força Terrestre.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Exército Brasileiro, uma Instituição secular, passa por uma profunda mudança e quebra de paradigmas ocasionados pela aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. Este documento foi responsável pela iniciação de um detalhado diagnóstico da administração da Força Terrestre com o intuito de alinhar o pensamento estratégico do Exército com as necessidades e interesses da nação brasileira.

É fato que o Brasil vem se destacando no cenário global, sendo um país emergente de destaque na economia e na política. Soma-se a este destaque um território de dimensões continentais que abriga imensas riquezas minerais, de fauna e de flora. Portanto, é mister o país ter condições de defendê-los, utilizando, para isto, suas Forças Armadas.

Com capacidade de atuar em todo o território brasileiro e, ainda, de projetar poder além-mar, o Exército busca desenvolver novas capacidades que permita a entrada da Força Terrestre na Era do Conhecimento, ou seja, ter capacidade de interagir com novas tecnologias na área de defesa e armamento, diminuindo o hiato tecnológico perante os países mais desenvolvidos.

O processo de mudança militar em curso no Exército, denominado Processo de Transformação, foi delineado e concebido com base em duas premissas capitais: a inevitabilidade da posição cada vez mais destacada do Brasil no cenário internacional, e a velocidade e dimensões dos processos de mudança pelos quais as instituições militares contemporâneas vêm passando (SILVA, 2013).

Com base nas demandas da Estratégia Nacional de Defesa, o Exército Brasileiro justifica seu Processo de Transformação. Os argumentos da instituição estão alinhados com a necessidade da Força Terrestre, como integrante da expressão militar do Poder Nacional, adquirir condição compatível com o atual status do Estado brasileiro. Este trabalho de pesquisa teve o propósito de analisar a gestão dos Projetos Estratégicos Indutores do Processo de Transformação do Exército, aprofundando-se nos impactos causados pelo contingenciamento orçamentário.

O estudo se iniciou com uma visita à literatura disponível sobre transformação militar, permitindo a construção de um modelo analítico, aplicado a exemplos de mudança militar que guardam relação com o Processo de Transformação aqui analisado. Em seguida, o trabalho se aprofundou no processo

de mudança militar do Exército Brasileiro, estudando seus antecedentes e aplicando o modelo analítico construído ao Processo propriamente dito. Complementando a pesquisa, foram abordados aspectos relativos aos sete Projetos Indutores do Processo de Transformação, bem como descrito a gestão de projetos no âmbito da Instituição e suas implicações na gestão do portfólio dos projetos a encargo do Escritório de Projetos do Exército. Por fim, a pesquisa procurou identificar as possíveis implicações financeiras do corte orçamentário, imposto pelo Governo Federal, e seus resultados para o Processo de Transformação, à luz da literatura sobre o tema, e do modelo institucional adotado pela Força.

Do estudo, constatou-se que uma *transformação* é a concretização de uma mudança de profundas repercussões, com alcance nos níveis técnico, tático, estratégico e político, implicando no desenvolvimento de novas capacidades que permitam a Força Terrestre cumprir as suas tarefas constitucionais.

Neste contexto, a transformação pretendida pelo Exército originou-se da percepção de que as atuais capacidades da Força Terrestre se encontram dissociadas da atual estatura político-estratégica do Brasil. O primeiro desafio foi “vender a ideia” para o público interno, ou seja, quebrar paradigmas no seio militar, em particularmente no Alto Comando do Exército. Em seguida, foram contratadas duas consultorias para melhor diagnosticar os processos necessários à transformação: uma da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI), contratada para analisar o sistema de aquisições do Exército; e a outra consultoria foi prestada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que realizou um diagnóstico bastante profundo sobre a Força. Com base nessas consultorias, e nas análises já realizadas, foi elaborado o Processo de Transformação do Exército.

A adoção da administração baseada em gestão de projetos foi significativa para a Força Terrestre, permitindo quebrar modelos gerenciais ultrapassados para um Exército que pretende entrar na Era do Conhecimento. Novas capacidades que permitam a Força uma pronta resposta a ameaças que são difusas contribuíram para a mudança de direção na condução dos destinos da defesa terrestre brasileira.

Diante do exposto, ressalta-se que projetos bem delineados e bem planejados são o melhor caminho para enfrentar desafios administrativos na gestão de recursos de toda ordem, principalmente os cortes orçamentários que vem sofrendo as Forças Armadas. Depreende-se, ainda, que a atual situação da política

econômica do Governo Federal trará novos arrochos e restrições aos projetos em andamento, podendo prejudicar o cronograma, atrasando a conclusão dos sete projetos estratégicos e, conseqüentemente do Processo de Transformação previsto para ser alcançado até 2022.

É notório que os projetos do Exército são temporários, ou seja, têm duração limitada, com datas de início e de término definidas; são únicos pelo fato de desenvolverem algo que nunca fora feito nas mesmas condições; e necessitam de recursos para serem realizados, como pessoal, capital financeiro e intelectual.

Também é importante frisar que o Escritório de Projetos do Exército tem sua gestão alicerçada em sólidos conhecimentos desenvolvidos pelo *Project Management Institute* (PMI) – uma organização especializada em estudos sobre projetos fundados por especialistas norte-americanos. O PMI sistematizou os conhecimentos acumulados e gerados sobre projetos e publicou o guia de referências *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) para subsidiar os profissionais da área de projetos, os executivos e os gestores na elaboração e na gestão de projetos. Para o PMBOK o projeto é um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma seqüência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas, dentro de parâmetros predefinidos de tempo, recursos e qualidade. (PMBOK, 2014).

Dentre os benefícios da utilização do gerenciamento de projetos, citados por ANDREUZZA (2005), destacam-se os seguintes: (i) minimiza surpresas durante a execução dos trabalhos; (ii) permite desenvolver diferenciais competitivos e novas técnicas, uma vez que toda a metodologia está sendo estruturada; (iv) antecipa as situações desfavoráveis que poderão ser encontradas, possibilitando a adoção de ações preventivas e corretivas evitando que tais situações se consolidem com problemas; (v) adapta os trabalhos no mercado consumidor e ao cliente; (vi) disponibiliza os orçamentos antes do início dos gastos; (vii) agiliza as decisões, já que as informações estão estruturadas e disponibilizadas; (viii) aumenta o controle gerencial de todas as fases a serem implementadas devido ao detalhamento ter sido realizado.

Um aspecto relevante, levantado no presente trabalho, diz respeito a identificação das principais causas de fracasso dos projetos. A partir de lições aprendidas em vários tipos de projetos podem-se relacionar algumas falhas gerenciais citadas por ANDREUZZA (2005) e confirmadas no Relatório de Estudo de

Benchmarking (2004), que devem ser observadas na gestão de projetos do Exército, tais como: metas e os objetivos mal estabelecidos, ou não compreendidos pelos escalões inferiores; pouca compreensão da complexidade do projeto; o projeto inclui muitas atividades e poucos recursos para realizá-las; estimativas financeiras pobres e incompletas; projeto baseado em dados insuficientes, ou inadequados; sistema de controle inadequado; o projeto não teve um gerente de projeto, ou teve vários gerentes, criando círculos de poder paralelos aos previamente estabelecidos; criou-se muita dependência no uso de softwares de gestão de projetos; projeto estimado com base na experiência empírica, ou feeling dos envolvidos, deixando em segundo plano os dados históricos de projetos similares, ou até mesmo análises estatísticas efetuadas; treinamento e capacitação inadequados; falta de liderança do gerente do projeto; tempo reduzido para estimativas e planejamento; pouco conhecimento das necessidades de pessoal, equipamentos e materiais; falta de integração entre os elementos-chave do escopo do projeto; desconhecimento dos pontos-chave do projeto; e falta de capacitação das pessoas envolvidas no projeto;

Por outro lado, a pesquisa levantou que para atingir os fatores críticos de sucesso é necessário o desenvolvimento de competências específicas em gerenciamento de projetos. Competência é um conceito pelo qual se definem quais são as atitudes, as habilidades e os conhecimentos necessários para alcançar resultados diferenciados.

Investir na maturidade em gerenciamento de projetos é um desafio para o Exército e está sendo uma preocupação estratégica, nas diversas lideranças da Força Terrestre. Isto pode ser percebido pelo crescimento de interessados em entender e se profissionalizar em gerenciamento de projetos. A pesquisa percebeu de como os chefes militares estão preocupados em disseminar a disciplina de gerenciamento de projetos e de promover a capacitação de oficiais para exercerem o cargo de gerente de projetos, que garantam a qualidade e a viabilidade dos projetos estratégicos.

Algumas medidas podem ser implementadas pelo Exército para tornar a gestão de projetos de modo mais efetiva: (i) o uso prático de uma metodologia de gerenciamento de projetos que contenha uma série de passos a serem seguidos para garantir a aplicação correta dos métodos, técnicas e ferramentas. Preferencialmente deve existir uma metodologia única na Instituição, com pequenas variações para os seus diferentes setores. Um aspecto importante da metodologia é

que deve utilizar os mesmos termos de outras áreas, para aspectos semelhantes do gerenciamento: (ii) os relacionamentos humanos demonstram que as pessoas devem executar o trabalho da melhor maneira possível. Para tanto é necessário que elas estejam convenientemente motivadas para o trabalho. Os aspectos de relacionamento humano afetam todos os envolvidos em projetos. Inúmeros conflitos negativos diários, que acabam prejudicando a organização de alguma forma, poderiam ser evitados pelo conhecimento destes aspectos; (iii) visto que na execução de projetos muitas vezes se envolvem diferentes setores de uma organização, surge a necessidade de se escolher a adequada estrutura organizacional para maximizar os resultados e minimizar os conflitos; (iv) é fundamental que os projetos estejam alinhados com os Objetivos Estratégicos do Exército. No entanto, a prática demonstra que isto nem sempre ocorre, ou seja, o acompanhamento cerrado e a correção de rumo devem ser preocupação constante.

Segundo as NEGAPEB, os Projetos Estratégicos do Exército (PEE) são aqueles projetos com impactos estratégicos, cujos produtos serão os verdadeiros indutores do Processo de Transformação da Força e, por isso, os que recebem a mais alta prioridade no orçamento da Força, sendo integrados pelo portfólio do Escritório de Projetos do Exército (EPEX).

Com relação aos Projetos Indutores do Processo de Transformação, este trabalho levantou que os projetos estão planejados para enfrentar os tetos e as limitações da gestão orçamentária baseados no planejamento racional dos recursos disponíveis, proporcionando, ainda, condições para mudanças de prioridade em face das oscilações e cortes orçamentários. No entanto, ao estabelecer sete projetos como “estratégicos”, com prioridade sobre os demais, porém sem prioridade entre si, automaticamente um projeto estratégico se torna concorrente imediato dos demais.

Este trabalho levantou que a restrição de recursos orçamentários foi invariavelmente um fator mandatório nos planejamentos referentes em todos os processos de mudança militar estudados. No caso do Processo de Transformação do Exército, o PROFORÇA arrolou a capacidade “Fluxo orçamentário adequado”, visando à manutenção da disponibilidade de recursos com estabilidade e previsibilidade. O estabelecimento de tal “capacidade” deixa clara a visão de que o orçamento deve se adaptar às necessidades da Força, quanto é exatamente o contrário que deve acontecer.

Esta pesquisa também destaca que outro possível risco presente em projetos da área pública é o risco financeiro devido à posterior queda da arrecadação de impostos decorrentes de um menor nível de atividade da economia e/ou da redução de repasses de receitas previstas na LOA. Ocorrendo queda de arrecadação de impostos, o Governo Federal “corta” o orçamento das receitas, obrigando a Administração Pública Direta e Indireta e os demais órgãos, entre eles o Exército, a realizarem ajustes em verbas de custeio e de investimentos. Isso pode gerar uma redução no volume de atendimentos aos projetos da Força Terrestre ou, até mesmo, na descontinuidade de alguns deles, refletindo negativamente no Processo de Transformação.

Neste sentido, uma alternativa seria o EPEX realizar o nivelamento desses recursos financeiros disponíveis, tentando compatibilizar os aspectos de tempo e de custo. O nivelamento de recursos é uma técnica gerencial de programação empregada para redistribuir as atividades paralelas do projeto que usam recursos comuns e limitados, visando minimizar o impacto negativo no orçamento e no cronograma do projeto.

Uma maneira de amenizar essas flutuações no uso dos recursos é realizar o nivelamento dos recursos limitados buscando, quem sabe, a uniformidade programada de uso desses recursos. Essa programação consiste em promover ajuste nas datas de início de algumas atividades não críticas começando-as mais tarde sem comprometer o tempo de conclusão do projeto. Essas alterações nas datas de início das atividades visam promover o nivelamento dos recursos limitados minimizando as flutuações de demanda. É um exercício que emprega o processo “tentativa e erro” para se encontrar a solução (CARVALHO, 2012).

No caso dos Projetos Estratégicos do Exército, ora em questão, que são de grande porte, recomenda-se o uso de *softwares* de gestão de projetos preparados para que as equipes de projetos façam alterações manuais nos cronogramas de acordo com a alternativa que está sendo estruturada ou para que o *software* especifique a sugestão de ajuste as equipes.

É bom lembrar que o volume total de recursos financeiros aplicados em cada projeto considera desde a concepção do projeto até a conclusão da implantação, sendo a soma do capital investido em cada estágio do ciclo de vida. Ou seja, ao implantar uma nova fase do ciclo de vida, somam-se ao capital já aplicado nas fases anteriores os valores financeiros da fase atual que está sendo conduzida e assim

sucessivamente até sua conclusão. Destaca-se que não há padrão de comprometimento financeiro para cada fase de um projeto. Assim, para projetos de naturezas diferentes, temos comportamentos de comprometimento de recursos também diferentes em cada fase.

Estudando o assunto dos impactos financeiros com o corte orçamentário que o Exército vem sofrendo, conclui-se que em algumas ocasiões, o cronograma pode ser limitado pelos recursos disponíveis. Esse tipo de restrição, quanto ao uso de recursos limitados, impõe ao gerente do projeto e sua equipe um conjunto de desafios gerenciais. Nesse tipo de situação, o gerente às vezes não tem muitas alternativas a não ser estender o prazo de conclusão do projeto. Dessa forma, o Processo de Transformação do Exército previsto, inicialmente, para ser alcançado em 2022, pode ser dilatado.

Dessa maneira, durante o desenvolvimento dos sete Projetos Estratégicos Indutores da Transformação, os gerentes de projetos podem ter de enfrentar situações reais de restrição de recursos. Uma das prováveis consequências dessas situações no dia a dia do trabalho desses gerentes é a necessidade de eles terem de fazer ajustes em seus planejamentos para o restante do projeto, reprogramando as atividades do cronograma no sentido de restringir ou de acelerar o ritmo de execução.

Este trabalho apurou que há um planejamento de descentralização de recursos financeiros realizado pela gerência dos projetos com base na LOA primeiramente, e depois no Limite de Movimentação e Empenho (LME) dentro das prioridades já estipuladas dentro da execução do projeto e dentro da Estrutura Analítica de cada Projeto (EAP). Destaca-se que as fontes financeiras que sustentam os Projetos Estratégicos Indutores da Transformação advêm do Orçamento Federal, Emendas Parlamentares, Créditos Adicionais à LOA, Recursos Privados, recursos da Parceria Público Privado (PPP), podendo, ainda, ocorrer, dentro da necessidade, um financiamento interno ou externo. Ressalta-se, ainda, a inclusão de alguns projetos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, o que permite um fluxo mais constante e um volume maior de recursos financeiros.

Apurou-se junto ao EPEX que os recursos providos pelo Governo Federal não estão sendo suficientes para o desenvolvimento dos sete Projetos Estratégicos em questão, sendo que a LOA é trabalhada dentro de um planejamento adequado

no entanto ela sempre fica abaixo das necessidades dos projetos e ainda são contingenciadas, reduzindo o percentual realizado nos projetos.

Durante a pesquisa no EPEX, perguntou-se se os cortes orçamentários impostos pelo Governo Federal estariam colocando riscos de descontinuidade dos Projetos Estratégicos, visando o Processo de Transformação, a resposta foi que, se não houvesse dentro do próprio Exército uma redistribuição do Limite de Movimentação e Empenho, conforme as necessidades básicas de “sobrevivência” dos projetos poderia haver sim o risco de descontinuidade, mas com a ação do Estado-Maior do Exército juntamente com a gerência dos projetos, esse risco é contornado.

Com relação às prioridades de qual dos sete projetos deva receber mais recursos em detrimento de outros foi constatado que da análise de riscos que cada projeto realiza, o Chefe do EPEX decide a fatia que cada projeto terá direito de acordo com a situação. Também constituem fatores que compõe essa decisão o Planejamento Estratégico do Exército e as prioridades da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Do conteúdo pesquisado no EPEX, verificou-se que há uma legislação específica que permite que a gestão financeira dos projetos seja flexibilizada e agilizada, porém ela está limitada e alinhada pelos princípios da administração financeira, a exemplo da Lei 8. 666 que permite a dispensa ou inexigibilidade na licitação e do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID) regulado pela Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012¹⁹.

Portanto, analisando o aspecto mais amplo no que diz respeito aos cortes orçamentários, é relevante salientar a obrigação de a nação prover os meios adequados para que suas Forças Armadas cumpram seu dever, e o cumprimento dessa obrigação passa por um judicioso equilíbrio entre disponibilidades e necessidades.

Nessa esteira de entendimento, faz-se mister despertar na sociedade a importância de conhecer as necessidades de segurança e defesa nacionais, e a partir de então, balancear os limitados recursos entre as necessidades de defesa e

¹⁹ Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.

as demais necessidades nacionais, tão importantes quanto e, não raro, mais urgentes. E às Forças Armadas, em conjunto com a esfera política, cabe assessorar as autoridades civis quanto às necessidades, fazendo o melhor uso possível dos recursos disponibilizados.

Dentro de suas fileiras, é salutar que o Exército Brasileiro esteja com o espírito aberto para quebrar preconceitos culturais na sua administração. Formar e difundir uma nova mentalidade de gestão de recursos deve ser considerado nas escolas de formação da Instituição, buscando despertar nos jovens líderes a necessidade de acompanhar a evolução administrativa que ocorre nas empresas privadas e públicas, a fim de aplicá-las no gerenciamento dos recursos dispostos pela nação, de uma forma eficiente e sempre procurando a sua eficácia.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A projeção cada vez maior do Brasil, no contexto internacional, por meio de sua emergente economia, destacando-se as dimensões continentais de seu território e a grandeza de suas riquezas, são motivos que justificam possuir suas Forças Armadas aptas a defender os interesses nacionais. Essas características impõem ao Brasil ter Forças Armadas estruturadas, equipadas, treinadas, adestradas, com grande poder de fogo, alcance e letalidade que lhe possibilitem respaldo as suas decisões soberanas nos foros internacionais.

Com a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em dezembro de 2008, criou-se o de marco regulatório para a articulação e reorganização das Forças Armadas, acarretando a necessidade da transformação pela formulação de nova doutrina, identificação de novas capacidades e aquisição de materiais compatíveis com a Era do Conhecimento.

Neste contexto, visando respaldar a Nação, o Exército Brasileiro está vivenciando o seu Processo de Transformação calcado nos seus sete Projetos Indutores. A gerência desses projetos determinou a adoção da gestão de projetos apoiada no uso racional de recursos visando atender ao princípio da eficiência na Administração Pública. Nesse sentido, a gestão de projetos é um instrumento administrativo capaz de sustentar de maneira sistêmica as tomadas de decisões em relação ao uso de recursos públicos escassos diante de tantas carências sociais e de infraestrutura na economia brasileira.

Esta pesquisa destaca que o Processo de Transformação tem que ser contínuo, e não apenas um projeto, sob o risco de enrijecimento ao término. Ressalta-se, ainda, que “a verdadeira transformação está na cabeça das pessoas”, ou seja, devemos quebrar paradigmas e sair da zona de conforto – “ousar para transformar”.

Na gestão de projetos destaca-se que projetos vêm sendo realizados desde os primórdios da civilização e podem ser definidos como uma forma de planejamento, organização, execução e controle das ações visando a implementação de estratégias. Gerenciar um projeto é administrar as incertezas do projeto, planejando sua execução antes de iniciá-lo e controlando o projeto de modo a assegurar sua conclusão no prazo e orçamento estipulados, conforme as especificações. O tema

gerenciamento de projetos vem obtendo cada vez mais evidência e adeptos no cenário das organizações no Brasil e no mundo, pois estas necessitam obter sucesso em suas estratégias.

O Escritório de Projetos do Exército (EPEX) se insere no contexto propondo a existência de um elemento organizacional responsável por pensar todo o gerenciamento corporativo de projetos, potencializando os ganhos de sua utilização.

As principais funções/atribuições do Escritório de Projetos do Exército estão em conformidade com o grau de maturidade em gerenciamento de projetos, bem como das necessidades atuais da Força Terrestre, destacando-se a de realizar estudos, visando a atualização e o aperfeiçoamento da organização, dos métodos e das rotinas de trabalho, encarregando-se da gestão dos sete projetos estratégicos que são os indutores do Processo de Transformação do Exército, previsto para ser alcançado até 2022.

As maiores dificuldades encontradas na implantação da gestão de projetos estão ligadas à cultura e à resistência das pessoas com relação às mudanças organizacionais necessárias.

O principal desafio da gestão de projetos, no âmbito do Exército, é a expansão de suas atividades para todos os seus órgãos operacionais e administrativos, procurando sensibilizar todos os seus integrantes quanto a sua importância. É, ainda, necessário buscar a melhoria contínua, pois contribui para a correta manutenção de suas atividades e o constante aprimoramento de suas funções, buscando agregar cada vez mais valor para o órgão, confirmando um compromisso do seu Plano de Gestão.

Dessa forma, recomenda-se: (i) o Exército Brasileiro precisa aperfeiçoar seu processo de divulgação institucional, a fim de melhor legitimar e justificar suas necessidades perante os decisores políticos e a opinião pública em geral; (ii) avaliar o alto grau de rotatividade de profissionais que, somado à cultura institucional de valorização do conhecimento generalista em detrimento da especialização, são óbices para a consecução de projetos e processos; (iii) considerar o fato de que o Exército deve ter um planejamento e descrição clara e bem definida de suas reais necessidades e prioridades; (iv) estabelecer metas realistas, associadas as possibilidades e disponibilidades orçamentárias da Força, e mesmo a realidade econômica nacional; (v) os projetos devem levar em consideração os tetos e limitações da gestão orçamentária, baseados nas reais necessidades da Força e em

planejamento racional; (vi) não acarretar mudanças de prioridade em face das oscilações e cortes orçamentários (manter o planejado); (vii) deixar claro a priorização de projetos no âmbito da Força, evitando a concorrência entre os PEE, e entre os PEE e demais projetos; (viii) o EPEX necessita integrar-se com outros centros de excelência em administração e orientar sua gestão em macroprojetos e projetos, na otimização dos processos e em informações organizacionais, os quais são fatores críticos para o seu sucesso. Tal integração pode ser proporcionada pelos seus órgãos de assessoramento, que procurará aperfeiçoar as atividades internas sob a égide da gestão pela qualidade e dos fundamentos da excelência, pois a falta de informações organizacionais confiáveis é um dos grandes óbices da gestão pública.

Diante do exposto, percebeu-se que a gestão de projetos da Força é reduzida por fatores da cultura institucional, com resultados negativos para a condução de Projetos Estratégicos. A desconsideração das limitações orçamentárias na escolha e inicialização de projetos, aliada à clara incapacidade de eleger prioridades dentre os projetos, podem acarretar prejuízos à consecução do Processo de Transformação, dilatando seu prazo de conclusão.

Por outro lado, ressalta-se que a criação do Escritório de Projetos do Exército (EPEX) foi uma decisão acertada e que está gerando pontos positivos aos projetos sob sua responsabilidade. Este órgão está devidamente capacitado e, apoiado na NEGAPEB, vem implantando uma nova mentalidade gerencial no âmbito da Força Terrestre o que trará significativos resultados, visando alcançar os objetivos propostos para a transformação do Exército.

Conclui-se, portanto, que apesar das restrições orçamentárias impostas aos órgãos públicos, entre eles o Exército, é lícito afirmar que os Projetos Estratégicos Indutores do Processo de Transformação estão dentro das expectativas esperadas. A capacidade de gerenciamento desses projetos pelo EPEX permite contornar estes óbices, garantindo a estabilidade do desenvolvimento dos cronogramas previstos para cada projeto.

Em breve, a sociedade estará usufruindo dos produtos e dos serviços criados pelo Processo de Transformação que dará ao Exército Brasileiro as novas capacidades para enfrentar os desafios da Era do Conhecimento e, ainda, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país, principalmente na área de tecnologia e defesa, tornando o país cada vez mais independente e soberano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Informação e documentação - referências-elaboração** (ABNT NBR 6023:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 24 p, 2002a.

_____. **Informação e documentação - citações em documentos - apresentação** (ABNT NBR 10520:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 7 p, 2002b.

_____. **Informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação** (ABNT NBR 14724:2011). Rio de Janeiro: ABNT, 11 p, 2011.

ANDREUZZA, Mário Giuseppe Santezzi Bertotelli. **Fundamentos da Gerência de Projetos: FGV – Management – Curso de Atualização**. 2005, 39 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

BRASIL. **LEI Nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

BRASIL. **LEI Nº 12.598**, de 21 de março de 2012. Dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.703 - Estratégia Nacional de Defesa – END**. 2ª Ed. Brasília, 2008.

BRASIL. Exército Brasileiro. **O Processo de Transformação do Exército**. 2ª Ed. Brasília, 2010.

_____. Exército Brasileiro. **Portaria nº 134 do Estado-Maior do Exército**. Cria o Escritório de Projetos do Exército. Brasília, 2012.

_____. Exército Brasileiro. **A Concepção de Transformação do Exército**. Aprovada pela Portaria nº 1253 Cmt Ex, de 5 de dezembro de 2013.

_____. Exército Brasileiro. **Normas Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB)**. 2ª Ed. Brasília, 2013.

_____. Exército Brasileiro. Centro de Comunicação do Exército. *Revista Verde-Oliva*. Ano XL. Nº 217. Especial. Novembro 2012. Brasília: CComSEx, 2012.

_____. Exército Brasileiro. **Ordem do Dia do Comandante do Exército alusivo ao Dia do Soldado**. Brasília, 25 ago. 2013.

BRAGA, Juliana. **Planejamento anuncia corte de R\$ 919 milhões para as Forças Armadas.** *Jornal CORREIO BRAZILIENSE.* Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/.../planejamento-anuncia-corte-de-r-919>>. Acesso em: 6 abr. 2014.

CARVALHO, Claudinê Jordão de. **Elaboração e Gestão de Projetos** – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília : CAPES : UAB, 2012.

CUNHA, Ana L.; MARQUES, José Augusto V. **Planejamento Governamental.** Cadernos Temáticos de Ciências Gerenciais, Sete Lagoas – MG, n.4, 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Joint Vision 2020: America's Military – Preparing for Tomorrow.** EUA, *Government Printing Office*, 2000.

GORDON, John. **Transforming for What? Challenges Facing Western Militaries Today,** *Focus stratégique*, Paris, Ifri, November 2008.

HELDMAN, K. PMP: **Project Management Professional Study Guide.** 3. ed. Wiley, 2006.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal : guia de orientação para as prefeituras.** – Brasília : Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

MOTA, Rui Martins. **Gestão da Inovação e Transformação do Exército.** Tese (Doutorado em Ciências Militares). Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, ECEME, Rio de Janeiro, 2014.

MATTOS, Carlos de Meira. **A estratégia - seu desdobramento no espaço e no tempo.** Rio de Janeiro: ESG, 1995.

MATUS, Carlos. **Planejamento estratégico situacional (PES).** Brasília; IPEA; 1993.

MEIRELLES, Anthero de Moraes. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, João Rezende Almeida; COSTA, Tágory Figueiredo Martins. **Instituições de direito público e privado.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2010.

PERES, Bruno. **Exército espera liberação de verba do governo para defesa.** Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3667422/exercito-espera-liberacao-de-verba-do-governo-para-defesa#ixzz3LpWwr7uj>>. Acesso em 8 ago. 2014.

PERI, Enzo Martins. **Entrevista do Comandante do Exército a Revista Valor Econômico.** Brasília, 26 ago. 2014.

PMI – *Project Management Institute* (Editor). **Um Guia do Conjunto de Conhecimentos do Gerenciamento de Projetos – PMBOK** (*Project Management Body of Knowledge*) *Guide*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PMIRIO. **Relatório do Estudo de Benchmarking: Gerenciamento de Projetos Brasil - 2004**. Project Management Institute – Seção Rio de Janeiro, 2004.

RUMSFELD, Donald. ***Transforming the Military. Foreign Affairs, May – June 2002***.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento público**. – 2. ed. reimp – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES : UAB, 2012.

SILVA, Fernando Augusto Valentini da. **O Processo de Transformação do Exército: extensão, fontes e fatores intervenientes**. Monografia de Mestrado. Rio de Janeiro: ECEME, 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.