



MINISTÉRIO DA
DEFESA

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SETORIAL DE DEFESA

MÉTODO



2022

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
CONSIDERAÇÕES GERAIS	7
1. FINALIDADE	7
2. OBJETIVO	7
3. FUNDAMENTOS E CONDICIONANTES	7
4. PECULIARIDADES DO SETOR DE DEFESA	8
5. A GOVERNANÇA DO SETOR DE DEFESA	9
MÉTODO	12
FASE 1 – CADEIA DE VALOR DO SETOR DE DEFESA	13
FASE 2 – ANÁLISE ESTRATÉGICA	15
FASE 3 – IDENTIDADE ESTRATÉGICA	18
FASE 4 – POLÍTICA SETORIAL DE DEFESA	19
FASE 5 – ESTRATÉGIA SETORIAL DE DEFESA	20
FASE 6 – PORTFÓLIO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA (PPED)	20
FASE 7 – PLANO ESTRATÉGICO SETORIAL	21
FASE 8 – ALINHAMENTO PPA-PESD	22
FASE 9 – ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E REVISÃO	23
GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS	24
DINÂMICA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SETORIAL	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
GLOSSÁRIO	26



APRESENTAÇÃO

O planejamento estratégico é um processo sistêmico de estabelecimento da estratégia para, a partir de uma condição presente e do entendimento do que é a organização e qual o seu papel, e considerando a análise do contexto, alcançar uma situação futura desejada, buscando sempre maior efetividade dos resultados e eficiência da gestão dos recursos no cumprimento da missão institucional.

No âmbito da Defesa, elaborou-se um método para o processo de planejamento estratégico setorial que permitisse obter-se uma visão sistêmica das variáveis que influenciam o processo, a eficiência na sua gestão e o alcance de resultados otimizados. Por isso, o método em questão estabelece etapas para elaborar, monitorar e avaliar a implementação do planejamento, além de viabilizar o alcance de metas de médio prazo. Permite também realizar, quando necessária, a revisão e atualização do planejamento, a fim de que sejam empreendidos ajustes nos parâmetros inicialmente estabelecidos. A coordenação de todo o processo cabe à Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN), órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa.

As Forças Singulares e o MD possuem seus próprios processos de planejamento estratégico, que atendem às peculiaridades correspondentes. Contudo, o método ora apresentado permite viabilizar o necessário alinhamento estratégico daqueles planejamentos ao planejamento estratégico setorial. Enfatiza-se que alinhar não significa subordinar, tampouco impor limitações aos planejamentos estratégicos das instituições ou dos órgãos setoriais. Em realidade, busca-se obter a necessária sinergia dos diversos sistemas na busca da concretização da visão de futuro estabelecida para o Setor de Defesa (Ministério da Defesa e Forças Armadas). A figura 1 ilustra o alinhamento desejável.

Figura 1 – Alinhamento dos planejamentos estratégicos



Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

O Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) constitui-se no Planejamento Estratégico Institucional do Setor de Defesa, normalmente elaborado para um horizonte temporal de médio prazo. Tem como principais direcionadores estratégicos a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), estando totalmente alinhado à esses Documentos Estratégicos de Defesa.

O PESD realiza a ligação entre os níveis político e estratégico, interpretando os objetivos e ações previstas nos Marcos Legais, a fim de que o Setor de Defesa contribua com efetividade para o esforço nacional de Defesa.

Os produtos elaborados ao longo do desenvolvimento das etapas do processo são documentados e reunidos em um portfólio denominado Planejamento Estratégico Setorial de Defesa, com a finalidade de organizar e possibilitar o conhecimento e a consulta dos diversos conteúdos. Normalmente, compõem o Portfólio os seguintes documentos: a Cadeia de Valor Setorial, a Identidade Estratégica Setorial, a Política Setorial de Defesa (PSD), o Mapa Estratégico, a Estratégia Setorial de Defesa (ESD), o Painel de Indicadores e Metas e o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED).

O PESD tem como foco o Setor de Defesa, conceito estabelecido nos Documentos Estratégicos de Defesa, ou seja, na PND, na END e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Assim, trabalha com uma visão ampla e global, direcionando a gestão estratégica daquelas instituições, contudo sem interferir diretamente, haja vista que a direção e a gestão das Forças Singulares cabem aos seus Comandantes, conforme estabelecido no art. 4º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. O seu direcionamento e aprovação cabe ao Conselho Superior de Governança do MD (CONSUG/MD), conforme previsto no art. 2º, inciso I, do Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018.

Considerando que o PESD, normalmente, possui um horizonte temporal de médio prazo, o que abrange mais de um ciclo do plano plurianual (PPA), e com a finalidade de otimizar a sua implementação, a partir do PESD, são elaborados os Planos Estratégicos Setoriais de curto prazo, que possuem horizontes temporais coincidentes com os PPA. Esses planos e possíveis ajustes nele realizados são aprovados pelo CONSUG/MD, por meio de resolução.

Para promover a integração entre o planejamento e orçamento e fortalecer o conceito de visão estratégica com foco no resultado, efetua-se o alinhamento dos PPA do Ministério da Defesa (PPA/MD) com os Planos Estratégicos Setoriais, ou seja, em última análise, realiza-se o alinhamento daquele instrumento de planejamento orçamentário com o PESD, conforme previsto no Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal e no Manual Técnico do PPA.

Importante ainda ressaltar que todas as políticas e planejamentos estratégicos elaborados e desenvolvidos no âmbito do Setor de Defesa, dentre os quais podem ser destacados a Política Militar de Defesa (PMiD), que objetiva principalmente orientar o preparo e o emprego das Forças Armadas, e o Planejamento Baseados em Capacidades (PBC) são intimamente ligados ao PESD, considerando que a concretização da visão de futuro estabelecida no Planejamento Estratégico Setorial de Defesa representa, em realidade, a busca da efetividade da missão institucional, que no

caso do Setor de Defesa, tem como principal orientador a destinação constitucional das Forças Armadas, estabelecida no art. nº 142 da Constituição Federal.

Portanto, o processo de planejamento estratégico institucional do Setor de Defesa utiliza um método adaptado às suas peculiaridades, possuindo como características básicas o foco nos resultados, a adequação e a simplicidade. É caracterizado por um dinamismo que permite mantê-lo em sincronia com os contextos presentes e futuros, com as características institucionais, com as orientações para a administração pública federal (APF) e com as diretrizes específicas constantes nos Marcos Legais.



CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. FINALIDADE

Descrever o método do Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD).

2. OBJETIVO

Estabelecer o método para elaborar, acompanhar a implementação, revisar e atualizar o PESD, a fim de padronizar o desenvolvimento das etapas a serem executadas e manter-se a efetividade do processo de planejamento estratégico do Setor de Defesa.

3. FUNDAMENTOS E CONDICIONANTES

Os fundamentos e as condicionantes para a elaboração do PESD encontram-se em Marcos Legais, principalmente na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 97, de 1999, na PND, na END e em outras políticas e estratégias nacionais estabelecidas em leis e decretos, ou em outros normativos, que sejam de interesse da Defesa Nacional ou que orientem a APF, dentre os quais podem ser citados:

a. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da APF e define princípios, diretrizes e mecanismos para a governança pública;

b. Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa (CONSUG/MD);

c. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) para o Brasil no período de 2020-2031;

d. Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal, que estabelece uma arquitetura de planejamento estratégico equilibrado, na qual deve buscar-se o alinhamento entre estratégias nacionais, planejamentos estratégicos setoriais e o PPA, que, no contexto do Setor de Defesa, encontra-se principalmente alicerçado na PND e na END;

e. Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise **Ex Ante** e **Ex Post**, Volumes 1 e 2 de 2018;

f. Portaria TCU nº 170, de 12 de novembro de 2020, que aprova a 3ª Edição do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União; e

g. Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, da Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da APF integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.

4. PECULIARIDADES DO SETOR DE DEFESA

O Setor de Defesa possui peculiaridades que devem ser consideradas no processo de Planejamento Estratégico do Setor de Defesa. Cabe destacar:

a. o Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas, conforme estabelecido no art. 142 da Constituição Federal, e o Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, de acordo com a Lei Complementar nº 97, de 1999;

b. a Lei Complementar nº 97, de 1999, estabelece que as Forças Armadas são subordinadas **ao Ministro de Estado da Defesa**, cujos comandantes exercerão, no âmbito de suas atribuições, a direção e a gestão da respectiva Força, dispondo de estruturas próprias, de efetivos de pessoal militar e civil, fixados em lei, e de autonomia para fazer a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa;

c. as Forças Armadas possuem métodos de planejamento estratégico próprios; e

d. cabe às Forças Armadas definir e priorizar seus projetos estratégicos singulares, em conformidade com os seus planos estratégicos institucionais.

As especificidades e a complexidade do Setor de Defesa demandaram a criação do CONSUG/MD, órgão colegiado cuja finalidade é definir diretrizes para as políticas de governança pública para o Setor de Defesa. Possui, entre suas competências, a de direcionar e aprovar o PESD, conforme estabelecido no Decreto nº 9.628, de 2018.

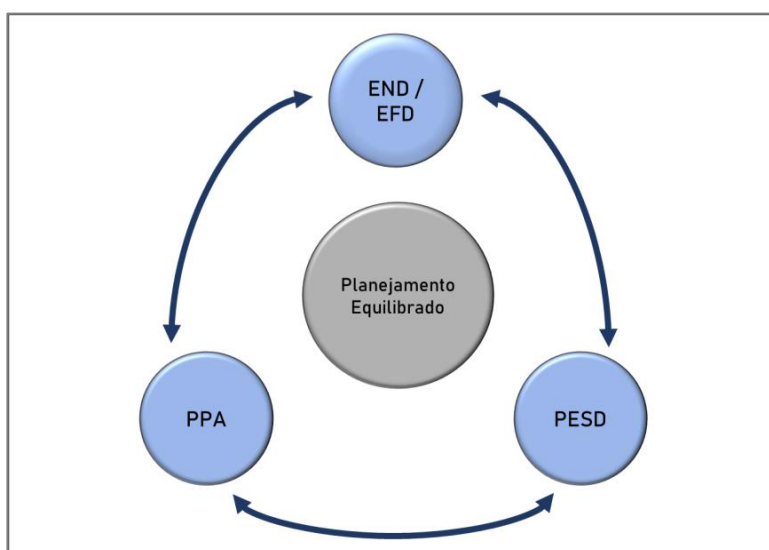
A elaboração ou a revisão do PESD é baseada na Diretriz para o Planejamento Estratégico Setorial, expedida pelo CONSUG/MD antes do início dos trabalhos referentes ao processo, por meio de Resolução, que define orientações para o estabelecimento da estratégia setorial para o horizonte temporal do planejamento estratégico a ser elaborado ou revisado. É desejável que a referida Diretriz seja revisada a cada quatro anos, em virtude da renovação dos integrantes do CONSUG/MD, que ocorre regularmente em consequência das trocas do titular da Pasta de Defesa e dos comandos das Forças Singulares. Pode ocorrer, também, por determinação do próprio CONSUG/MD, como consequência de avaliações estratégicas ou por indicações do processo de gestão de riscos estratégicos.

O PESD deve possuir horizonte temporal que permita realizar o alinhamento dos resultados dos programas do PPA com o progressivo atingimento dos objetivos estratégicos setoriais,

proporcionando a possibilidade de realizar-se o alinhamento do planejamento com o orçamento. Na prática, ocorre realizando-se o alinhamento dos programas do PPA com os objetivos, estratégias e ações estratégicas constantes do PESD, caracterizando uma estrutura equilibrada de planejamento, como demonstrado na figura 2.

O planejamento equilibrado também se caracteriza pelo alinhamento do PESD com a END que estabelece diretrizes para o adequado preparo das Forças Armadas, e com a EFD, que é uma declaração de planejamento governamental com forte orientação por resultados, cujo foco é o desenvolvimento nacional.

Figura 2 – Estrutura do Planejamento Equilibrado



Fonte: ASPLAN - elaboração própria, baseado no Guia da Política de Governança Pública

5. A GOVERNANÇA DO SETOR DE DEFESA

Conforme definido pelo Decreto nº 9.203, de 2017, a governança pública pode ser considerada como um conjunto de mecanismos de **liderança**, **estratégia** e **controle** postos em prática para **avaliar**, **direcionar** e **monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

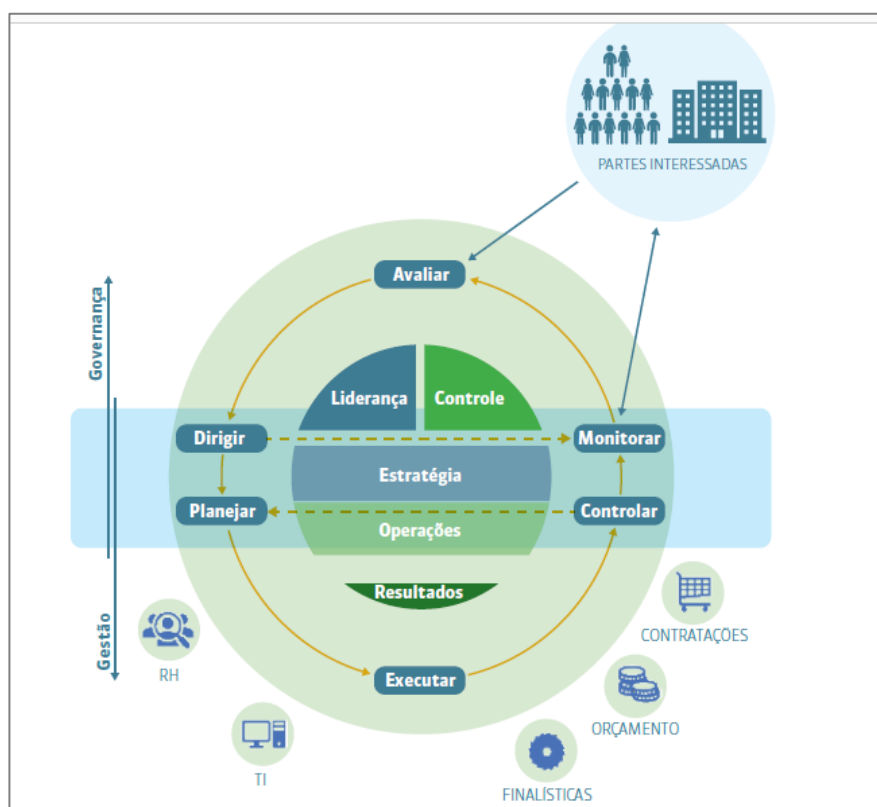
No âmbito do Setor de Defesa, esta governança tem como a mais alta instância o CONSUG/MD, responsável pela definição das diretrizes para a política de governança pública do MD e das Forças Armadas, cujas competências, de acordo com o Decreto nº 9.628, de 2018 são:

- a. direcionar e aprovar o planejamento estratégico setorial;
- b. promover o alinhamento estratégico e a interação dos programas e projetos das Forças Singulares que integrarão o portfólio estratégico de defesa, de modo a priorizá-los; e

c. definir diretrizes e critérios para a estruturação do potencial estratégico de defesa em torno de capacidades conjuntas ou singulares.

Deve ser destacado que governança não é sinônimo de gestão. Enquanto aquela exerce a função **direcionadora**, a gestão exerce a função **realizadora**. Assim, no âmbito do Setor de Defesa enquanto o CONSUG/MD exerce o **direcionamento superior** buscando maior efetividade para as ações do Setor de Defesa, as Forças Singulares e o Ministério da Defesa conduzem suas governanças internas e suas gestões. A figura 3 ilustra esta diferenciação entre governança e gestão.

Figura 3 – Modelo de governança e gestão



Fonte: 3ª Edição do Referencial Básico de Governança do TCU.

Observa-se pela figura 3 que cabe à governança exercer a função direcionadora da gestão, buscando a necessária sinergia para a concretização da visão de futuro. No caso do Setor de Defesa, e efetivação desse direcionamento superior ocorre, principalmente, pelo alinhamento estratégico dos Planos Estratégicos das Forças Singulares e do Plano de Gestão do Ministério da Defesa com o PESD, conforme explicitado na “Figura 1 – Alinhamento dos planejamentos estratégicos”.



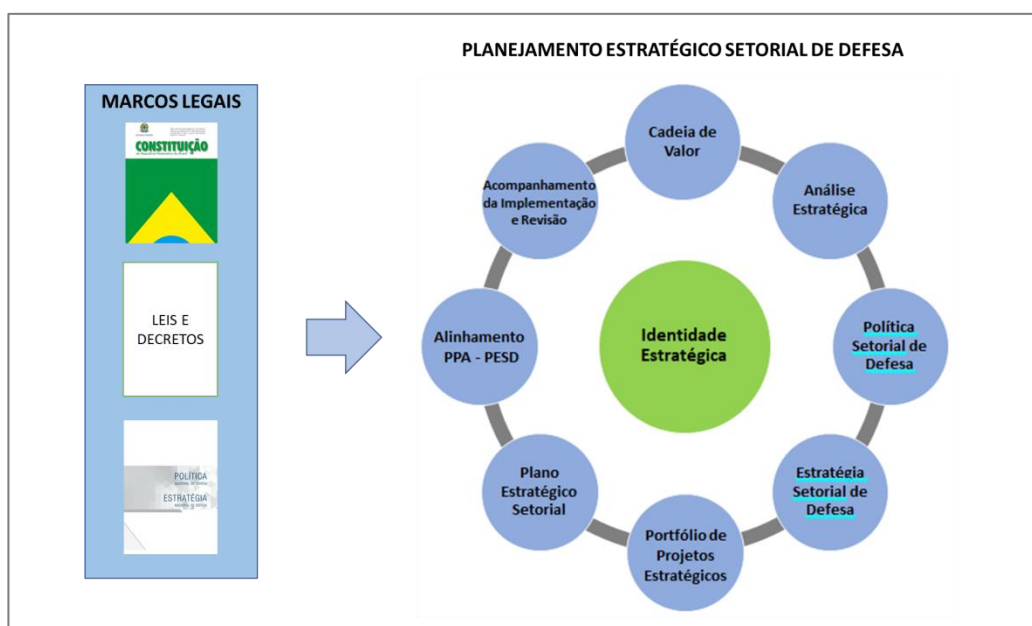
MÉTODO

O método do PESD compreende nove fases, a saber:

- 1 – Cadeia de Valor do Setor de Defesa (cadeia de valor e mapa de contexto);
- 2 – Análise Estratégica (cenários de defesa, análise ambiental e indicações para o planejamento);
- 3 – Identidade Estratégica Setorial (missão, visão de futuro e valores institucionais);
- 4 – Política Setorial de Defesa (Objetivos Setoriais de Defesa, indicadores e metas);
- 5 – Estratégia Setorial de Defesa (Estratégias e Ações Estratégicas Setoriais);
- 6 – Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (Iniciativas Estratégicas de Defesa);
- 7 – Plano Estratégico Setorial;
- 8 – Alinhamento PPA - PESD; e
- 9 – Acompanhamento da Implementação e Revisão.

A figura 4 ilustra a dinâmica do método do PESD e demonstra como todo o processo tem como orientação a identidade estratégica, principalmente a missão e a visão de futuro.

Figura 4 – Fases do método do PESD



Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

O Planejamento Estratégico Setorial de Defesa é um processo dinâmico de construção e implementação da estratégia setorial, compreendendo a elaboração, a implementação, o monitoramento (mensuração dos resultados por meio de indicadores estratégicos) e a avaliação (comparação entre as metas previamente estabelecidas com os resultados alcançados), além da revisão, constituindo-se, pois, em um ciclo PDCA completo (planejar, executar, checar e ajustar).

As fases são apresentadas de forma didática, a fim de facilitar o entendimento. Contudo, o dinamismo do processo faz com que sejam executadas, muitas vezes, de forma simultânea.

FASE 1 - CADEIA DE VALOR DO SETOR DE DEFESA

Antes de iniciar-se a fase 1, como trabalhos preliminares, devem ser estudados os normativos citados no item 3 das considerações gerais e outros pertinentes e analisadas as peculiaridades da Defesa apresentadas no item 4, a fim de que sejam levantadas e entendidas as condicionantes, as especificidades inerentes ao Setor de Defesa e compreendida a missão institucional.

Nesta fase, será elaborada ou aperfeiçoada a Cadeia de Valor do Setor de Defesa, que se constitui em uma ferramenta que representa o conjunto de macroprocessos setoriais inter-relacionados, permitindo a visualização da modelagem, da integração e da coordenação existente entre eles, tanto os finalísticos, quanto os de apoio. A ferramenta também propicia a identificação dos macroprocessos que mais geram valor, facilitando possíveis potencializações, como também aqueles que menos o fazem, visualizando-se prováveis reestruturações. Permite, ainda, apresentar a missão institucional, as entregas para a sociedade e o resultado macro de toda a dinâmica setorial, que no caso do Setor de Defesa são as Forças preparadas para cumprir sua destinação constitucional.

Importante ser ressaltada a possibilidade de identificar, de forma mais precisa, as relações entre os processos setoriais e a estratégia a ser elaborada, pois a cadeia de valor permite visualizar-se possíveis caminhos que poderão ser percorridos na implementação do planejamento estratégico e, consequentemente, no alcance da visão de futuro.

O mapa de contexto que acompanha a cadeia de valor apresenta de maneira esquemática o ambiente em que os processos setoriais se inserem, contemplando, além do desdobramento dos macroprocessos no segundo nível, as instituições do contexto organizacional; os órgãos parceiros; as principais leis e normas que regem as atividades do Setor; e o público-alvo.

O resultado desta fase é o documento **Cadeia de Valor do Setor de Defesa** (modelo apresentado na figura 5), que contém os macroprocessos finalísticos e de apoio com seus descritores e processos vinculados (exemplo apresentado figura 6), tendo como anexo o Mapa de Contexto (modelo apresentado na figura 7). A Resolução CONSUG/MD nº 6, de 11 de novembro de 2020, aprovou a Cadeia de Valor do Setor de Defesa que se encontra em vigor.

Figura 5 – Modelo de Cadeia de Valor do Setor de Defesa



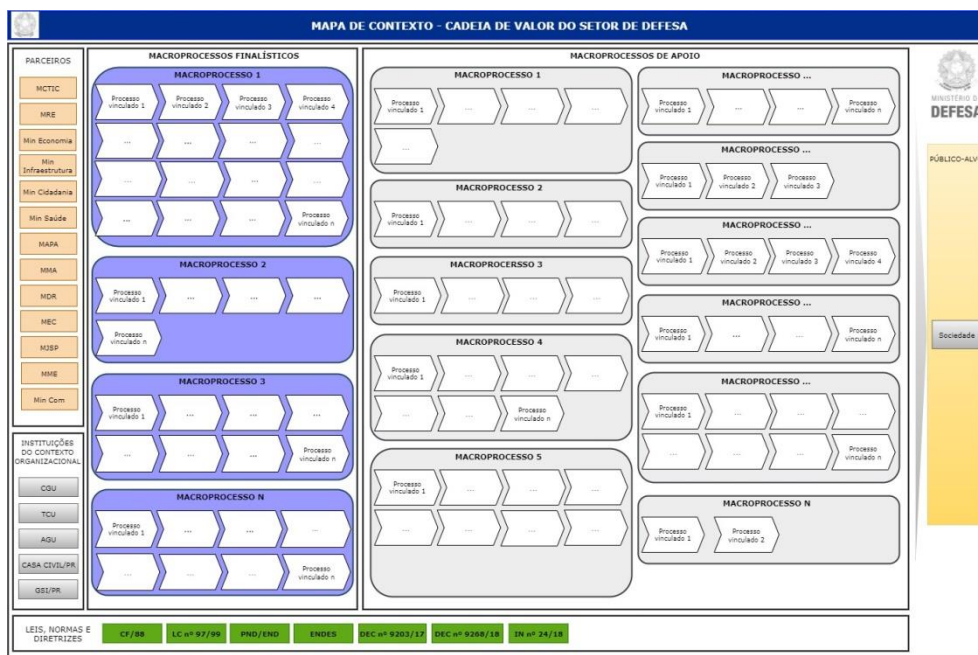
Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

Figura 6 – Exemplo dos descritores dos macroprocessos da Cadeia de Valor do Setor de Defesa

MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS	DESCRIPTOR E PROCESSOS VINCULADOS
Política e Estratégia de Defesa	O macroprocesso engloba processos e atividades ligadas às políticas e estratégias na área da defesa, às políticas e estratégias nacionais de interesse da defesa, ao acompanhamento das conjunturas nacional e internacional, aos planejamentos estratégicos na área da defesa, aos cenários de defesa, ao planejamento estratégico militar, à coordenação da elaboração e revisão da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Processos vinculados: <i>políticas e estratégias de defesa; conjuntura nacional e internacional; cenários de defesa; planejamento estratégico militar; elaboração e revisão da PND e END; gestão da PND e END; elaboração e revisão do LBDN; e normatização de assuntos estratégicos de competência da Defesa.</i>
MACROPROCESSOS DE APOIO	DESCRIPTOR E PROCESSOS VINCULADOS
Governança de Defesa	O macroprocesso engloba instâncias, ferramentas e o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para direcionar, implantar, monitorar e avaliar a estratégia setorial, bem como para a geração de inovação, prestação de contas e gestão de riscos estratégicos. Visa manter a estratégia setorial institucional efetiva, adaptada às circunstâncias ambientais, bem como engajar lideranças no processo de governança. Processos vinculados: <i>funções do Conselho Superior de Governança (CONSUG); planejamento estratégico setorial; Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa; gestão de riscos; e prestação de contas.</i>

Fonte: Resolução CONSUG/MD nº 6, de 11 de novembro de 2020.

Figura 7 – Modelo de Mapa de Contexto da Cadeia de Valor do Setor de Defesa



Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

FASE 2 - ANÁLISE ESTRATÉGICA

A atividade de **avaliar** desempenhada pelo CONSUG/MD é concretizada no método pela análise estratégica. Os produtos dessa fase fornecerão subsídios para que sejam estabelecidas as linhas mestras que fundamentarão a formulação da estratégia setorial, permitindo um posicionamento mais afirmativo no processo de planejamento estratégico.

A partir do conhecimento documental e tácito sobre o Setor de Defesa, proporcionado pela fase 1, realiza-se uma análise do contexto interno e externo da Defesa, bem como de conjunções presentes e futuras que possam afetar a elaboração e a implemetação da estratégia e o cumprimento da missão institucional. A construção dessa visão integrada permite que sejam elencados e estruturados orientações e caminhos a serem considerados na formulação e implementação da estratégia, constituindo-se em indicações para elaboração do planejamento estratégico.

Nesta fase, é realizada, também, as atividades iniciais da gestão de riscos estratégicos, principalmente a identificação de potenciais eventos que possam interferir na implementação e no alcance dos objetivos estratégicos setoriais, que devem ser elencados e monitorados de forma regular.

Assim, para possibilitar o desenvolvimento dos trabalhos de forma ordenada e progressiva, esta fase é constituída por três subfases: elaboração e monitorameto dos cenários de defesa, elaboração e revisão da análise ambiental e estabelecimento das indicações para o planejamento estratégico.

a. Elaboração e monitoramento dos cenários de defesa

Os cenários de defesa são documentos de apoio ao processo decisório, normalmente elaborados para um horizonte temporal de médio e longo prazos. Apresentam contextos, assuntos e informações de grande importância para os tomadores de decisão, relacionados à Defesa Nacional e cujas possíveis evoluções possam impactar as atribuições constitucionais e legais do Setor de Defesa. Permite, ainda, identificar o surgimento de novas variáveis com potenciais para produzir efeitos significativos na Defesa, exigindo o estabelecimento de caminhos alternativos ou adaptações a futuros contextos. Normalmente, procura-se construir configurações futuras fundamentadas, a partir do encaminhamento dos acontecimentos que permitam passar da situação de origem à situação futura.

É desejável que os produtos resultantes do processo de elaboração de cenários contemplem cenários alternativos, a fim de permitir ao CONSUG/MD, a escolha daquele no qual será baseada a elaboração do planejamento estratégico. Por isso, dar-se-á preferência ao emprego da metodologia prospectiva, considerada a mais adequada para o processo de planejamento estratégico do Setor de Defesa.

O monitoramento dos cenários é uma atividade tão importante quanto a sua elaboração, pois permite o monitoramento de variáveis e eventos selecionados ou a identificação de fatos novos que possam afetar o fortalecimento ou a ruptura de tendências. Permite, ainda, detectar mudanças de estratégias de atores ou o surgimento de novos atores que possam afetar cenários tidos como mais prováveis. Essas constantes avaliações podem influenciar a validade de se manter o cenário escolhido para a elaboração do PESD ou adotar-se um cenário alternativo. Por isso, as atividades de monitoramento de cenários devem ocorrer de forma regular no âmbito do processo de planejamento estratégico.

O MD, por meio da ASPLAN, coordena os trabalhos de elaboração e monitoramento dos cenários de defesa, executados com a participação de outros órgãos do MD, das Forças Singulares e de especialistas militares e civis. Para isso, deve ser constituído um comitê específico, designado em ato do Ministro de Estado da Defesa, que além da elaboração e monitoramento dos cenários, realizará outras tarefas no escopo da análise estratégica.

A partir dos cenários de defesa poderão ser elaborados outros cenários específicos, análises estratégicas e de inteligência, em função das necessidades de cada sistema de planejamento.

b. Elaboração e revisão da análise ambiental

A análise ambiental constitui-se em uma visão crítica sobre o Setor de Defesa e de suas capacidades operacionais. É um processo de identificar oportunidades, ameaças, pontos fortes e oportunidades de melhoria, tanto do meio externo como do interno, que podem interferir no cumprimento da missão institucional e na capacidade em atingir os objetivos e metas estabelecidos pela estratégia setorial.

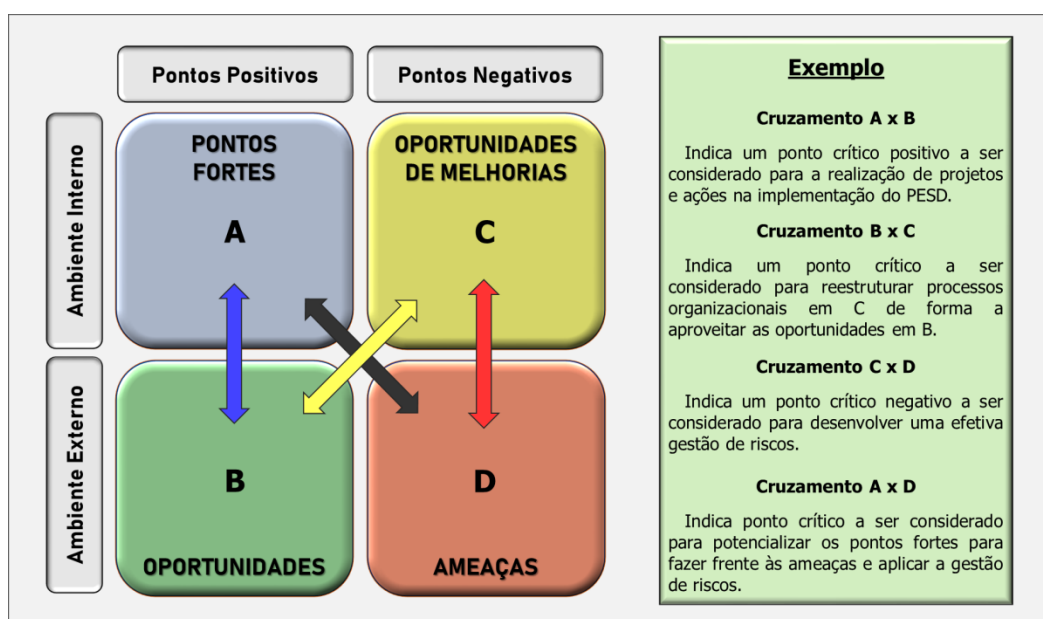
A análise do ambiente interno consiste em identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria presentes nos macroprocessos e processos setoriais e em cada sistema. Representa um

esforço de ampliação do conhecimento sobre a **performance**, os integrantes, os produtos e serviços, a estrutura organizacional e as relações internas.

A análise do ambiente externo resume-se em estudar a relação com esse ambiente e identificar variáveis (oportunidades e ameaças), nos contextos nacional e internacional. Oportunidades podem ser entendidas como condições decorrentes de variáveis externas e não controláveis capazes de fomentar circunstâncias favoráveis ao cumprimento da missão institucional. Ameaças são oriundas de variáveis externas e não controláveis, que podem criar condições adversas ou desfavoráveis ao Setor de Defesa.

Os fatores internos e externos levantados na análise ambiental devem ser integrados por meio de uma matriz **SWOT** (figura 8), **brainstorming** ou outra ferramenta adequada, com a finalidade de identificar as relações existentes entre aqueles fatores. A integração pode ser realizada pelo cruzamento matricial. Dessa forma, é possível identificar pontos críticos que possam ser potencializados ou que mereçam especial atenção, como por exemplo, quando se realiza o cruzamento de pontos fortes e oportunidades, ou outras análises que possam ponderar ameaças com oportunidades de melhoria. O produto desta etapa é o **Relatório da Análise Ambiental**.

Figura 8 – Exemplo de cruzamento da matriz SWOT

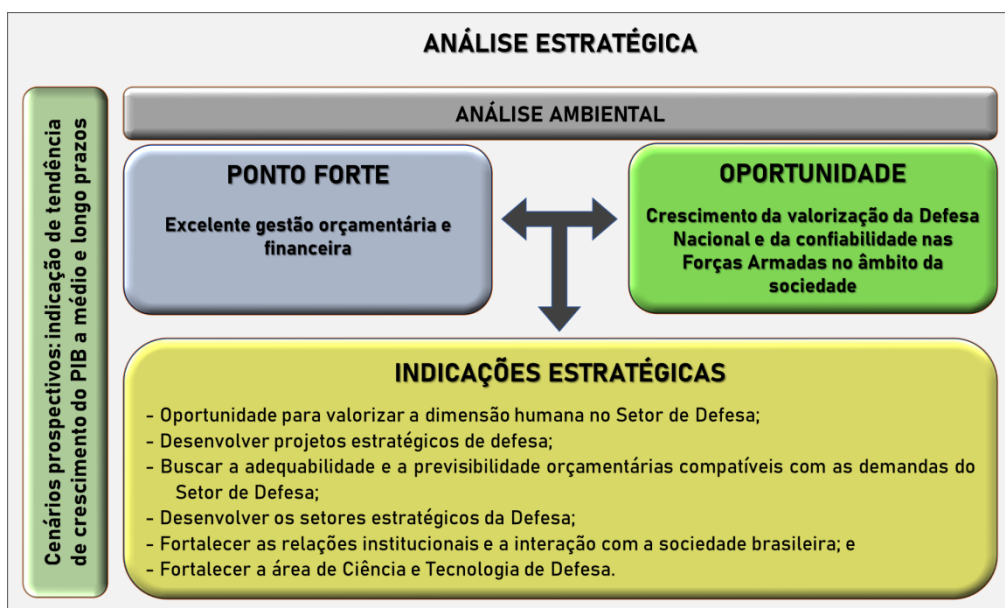


Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

c. Estabelecimento das indicações para o planejamento estratégico

Indicações para o planejamento estratégico são recomendações e encaminhamentos que irão contribuir para a formulação de objetivos estratégicos, das estratégias e ações estratégicas decorrentes que podem potencializar o desenvolvimento de projetos e ações para produzir resultados efetivos. Surgem da interação realizada a partir do estudo e análise dos cenários de defesa, outros cenários prospectivos e da integração dos fatores levantados na análise dos ambientes interno e externo. O resultado desta fase são as **Indicações para o Planejamento Estratégico**, como pode ser observado no exemplo apresentado na figura 9.

Figura 9 – Exemplo de análise estratégica



Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

FASE 3 - IDENTIDADE ESTRATÉGICA

A Identidade Estratégica apresenta de forma clara e objetiva o porquê da existência do Setor de Defesa, onde se pretende chegar e os parâmetros que são essenciais para a atuação institucional. Por isso é estabelecida tendo por base três elementos fundamentais: a missão institucional, a visão de futuro e os valores.

a. Missão

A missão representa a razão de ser do Setor de Defesa. Significa seu dever, sua obrigação e seu papel na sociedade. Deve ser definida a partir dos Marcos Legais, das entregas identificadas nos ambientes externo nacional e internacional e em função do aprendizado institucional.

A partir dos trabalhos realizados nas fases 1 e 2 e da exata e completa compreensão e definição da missão, aperfeiçoa-se, se for o caso, o seu enunciado, buscando escrevê-lo de forma clara, concisa e precisa, a fim de que haja o correto entendimento, alinhamento e objetividade das ações por parte de todas as instituições e órgãos integrantes do Setor de Defesa.

Como a missão do Setor de Defesa está diretamente relacionada à sua destinação constitucional estabelecida no artigo 142 da Constituição Federal e ao seu papel institucional, ela é mais perene ao longo do tempo. Assim, infere-se que não haverá mudanças frequentes no seu enunciado, somente ocorrendo caso haja modificações significativas ou de grande impacto nos Marcos Legais ou na conjuntura.

b. Visão de futuro

A visão de futuro expressa uma situação futura desejada, ambiciosa, mas passível de ser alcançada. Estabelece a imagem da organização quando da realização de seus propósitos no futuro, ou seja, aquilo que realmente deseja ser. Constitui-se em orientador do planejamento estratégico e da estratégia a ser estabelecida.

O objetivo de se definir a visão de futuro é o de criar uma situação desafiadora, que motive todos os integrantes do Setor de Defesa e oriente a busca de maior efetividade no cumprimento da missão institucional.

A clara definição da visão de futuro contribui para sua aceitação e para a seleção de objetivos estratégicos, que, se concretizados, permitem alcançar a situação futura desejada.

c. Valores

São conceitos, filosofias e crenças gerais que a organização respeita e pratica. São os padrões da instituição, incorporados à sua maneira de agir e à sua cultura. Norteiam sua vida cotidiana e suas ações, são os pilares que sustentam a instituição e as ações de seus integrantes, orientando o comportamento e permeando as relações nos ambientes interno e externo.

No PESD, serão definidos os valores essenciais ao Setor de Defesa, dos quais derivam outros valores institucionais.

FASE 4 – POLÍTICA SETORIAL DE DEFESA (PSD)

Elabora-se nesta fase os objetivos estratégicos setoriais, denominados Objetivos Setoriais de Defesa (OSD) que se alcançados, permitirão concretizar a visão de futuro ou parte dela no horizonte temporal estabelecido pelo planejamento estratégico, além de contribuir para a implementação das Ações Estratégicas de Defesa (AED) previstas na Estratégia Nacional de Defesa (END). O processo de elaboração dos OSD considera o contido na Diretriz para o Planejamento Estratégico Setorial, expedida, anteriormente pelo CONSUG/MD. Os OSD são documentados na **Política Setorial de Defesa (PSD)** que os apresenta relacionados às perspectivas e definidos por seus descritores.

Os OSD constituem a base do planejamento e devem ser estabelecidos considerando os seguintes aspectos:

a. são os principais orientadores no processo de alinhamento dos planejamentos estratégicos das Forças Singulares e do MD ao PESD, sem se constituírem em limitadores. Por isso, devem ser amplos e propiciar condições para que os objetivos estratégicos dos planejamentos decorrentes possam ser estabelecidos em conformidade com as especificidades e necessidade das Forças Singulares e do Ministério da Defesa. Na formulação dos OSD devem ser consideradas as indicações para o planejamento estratégico levantadas na Análise Estratégica; e

b. devem estar relacionados aos macroprocessos da Cadeia de Valor do Setor de Defesa.

Elabora-se, também, nesta fase, o **Mapa Estratégico Setorial**, que é a representação gráfica da estratégia e apresenta uma relação de causa e efeito entre os OSD. Constitui-se em um efetivo instrumento para a comunicação da estratégia aos integrantes do Setor de Defesa e a todos os interessados no seu conhecimento.

Para cada OSD serão estabelecidos os indicadores estratégicos e metas, detalhados em um **Painel de Indicadores e Metas**, que serão utilizados na Fase 9: Acompanhamento da Implantação e Revisão.

FASE 5 – ESTRATÉGIA SETORIAL DE DEFESA (ESD)

Nesta fase são elaboradas as Estratégias Setoriais de Defesa (ESD) e Ações Estratégicas Setoriais de Defesa (ASD) que correspondem a caminhos a serem seguidos que, se percorridos, levarão ao alcance dos objetivos estratégicos. O estabelecimento das ESD e ASD busca potencializar os pontos fortes e aproveitar oportunidades levantadas na Análise Estratégica, considerando os contextos estabelecidos pelos Cenários de Defesa, os aspectos levantados na análise ambiental e as indicações para o planejamento estratégico. São documentadas na **Estratégia Setorial de Defesa (ESD)** que apresenta as ESD e as ASD estabelecidas para cada OSD.

FASE 6 - PORTFÓLIO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA (PPED)

Nesta fase, é elaborado ou atualizado o **Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED)** que se constitui no conjunto de subportfólios, programas e projetos estratégicos de defesa que são agrupados para facilitar as atividades de governança setorial. Esses programas e projetos são denominados **Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED)**, pois contribuem de forma significativa, para o alcance de um ou mais OSD. O CONSUG/MD é o órgão que possui a competência para aprovar o PPED e as propostas de inclusão ou retirada de uma IED do Portfólio, por meio de resolução. Para orientar e dispor sobre a elaboração e atualização do PPED o Colegiado emitiu, por meio da Resolução CONSUG/MD nº 13 a Diretriz para Elaboração e Atualização do PPED.

A Diretriz estabelece que para um programa ou projeto estratégico ser elegível à condição de IED, deve, preferencialmente, atender a pelo menos um dos seguintes requisitos:

I – impactar um ou mais OSD;

II – contribuir, significativamente, para a construção de capacidades militares conjuntas de defesa; e

III – gerar substancial impacto conjunto ou atender a interesses comuns no âmbito do Setor de Defesa.

O PPED é composto, prioritariamente, pelas IED alinhadas com o programa 6012 do PPA/MD (Defesa Nacional), estabelecidas e/ou selecionadas pelo CONSUG/MD, que, cumprindo sua competência prevista no Decreto nº 9.628, de 2018, prioriza e promove o alinhamento estratégico e a interação dos programas e projetos estratégicos de interesse do Setor de Defesa. Normalmente, são impulsionadores dos processos de transformação das Forças Singulares e colaboram para a construção das capacidades militares conjuntas de defesa. Contudo, outras IED de interesse estratégico para o Setor de Defesa integram o PPED.

As IED integrantes do PPED são priorizadas no PPA/MD e a efetividade de seus resultados é acompanhada pelo CONSUG/MD, auxiliado pelo Comitê de Monitoramento da Estratégia (CME) conforme estabelecido no art. 5º da Resolução CONSUG/MD nº 8, de 16 de junho de 2021.

Caberá ao Ministério da Defesa, por intermédio da Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN), em coordenação com os demais interessados, elaborar, atualizar e difundir o PPED.

FASE 7 - PLANO ESTRATÉGICO SETORIAL

Nesta fase, é elaborado o Plano Estratégico Setorial (PES), que é o produto final do PESD. Deve ser composto, no mínimo, pelos seguintes elementos:

- a. Cadeia de Valor do Setor de Defesa;
- b. Identidade estratégica do Setor de Defesa;
- c. Objetivos Setoriais de Defesa, indicadores e metas para o horizonte temporal do Plano;
- d. Mapa Estratégico Setorial; e
- e. Iniciativas Estratégicas de Defesa a serem priorizadas no horizonte temporal do Plano.

O PES é elaborado para um horizonte temporal de curto prazo, correspondente a um ciclo idêntico ao PPA/MD, ou seja, para um horizonte temporal de quatro anos. Portanto, deve ser aprovado pelo CONSUG/MD com antecedência adequada, ou seja, antes do início dos trabalhos de elaboração do PPA. Como o PESD possui um horizonte mais amplo de médio prazo, durante a sua vigência serão elaborados mais de um PES.

Somente o CONSUG/MD, por intermédio de uma resolução do Colegiado, poderá determinar alterações no Plano durante sua vigência, resultado do processo de acompanhamento da implementação da estratégia ou em virtude de indicações da análise estratégica.

FASE 8 - ALINHAMENTO PPA – PESD

Esta fase consiste na condução das atividades que visam promover o alinhamento dos programas do PPA/MD com os objetivos, estratégias e ações estratégicas do PESD, processo que envolve o MD e as Forças Singulares e caracteriza a concepção de planejamento estratégico voltado para resultados, ou seja, o alinhamento do planejamento com o orçamento.

Os objetivos dos Programas do PPA do MD devem ser alinhados aos OSD, representando os principais avanços pretendidos pelo Setor de Defesa no próximo ciclo de gestão.

A figura 10 apresenta um exemplo de alinhamento do PPA/MD com o PESD.

Figura 10 – Exemplo de alinhamento PPA/MD – PESD

Caderno do Plano Plurianual 2020-2023 - Ministério da Defesa-MD		
Anexo VII - Alinhamento do Programa 6011 à Política e Estratégia Setoriais de Defesa		
Política Setorial de Defesa (PSD)	Estratégia Setorial de Defesa (ESD)	Planejamento Estratégico do Setor de Defesa - Cadeia de Valor
• OSD 3: Contribuir para o desenvolvimento nacional, o bem-estar e a responsabilidades sociais;	ESD 3.1 – Cumprir atribuições subsidiárias gerais e particulares Principais Ações Setoriais relacionadas: • ASD 3.1.1 - Aperfeiçoar a estrutura de apoio para o cumprimento de atribuições Subsidiárias; • ASD 3.1.3 - Aperfeiçoar o controle e o provimento da segurança marítima; • ASD 3.1.4: Aperfeiçoar o monitoramento e o controle territorial, principalmente na faixa de fronteira; • ASD 3.1.5: Aprimorar a capacidade de controle integrado do espaço aéreo brasileiro; • ASD 3.1.6 - Contribuir para a construção e recuperação da infraestrutura nacional, com especial atenção para a região amazônica; • ASD 3.1.8: Participar de operações interagências. ESD 3.2 – Contribuir para a integração e a preservação da coesão e unidade nacionais Principais Ações Setoriais relacionadas: • ASD 3.2.3 - Contribuir para a integração, proteção, inclusão social e desenvolvimento da região amazônica; ESD 3.3 – Contribuir com políticas públicas de promoção à cidadania	Macroprocessos Finalísticos • Cooperação com o Desenvolvimento Nacional.

Fonte: Caderno do PPA do Ministério da Defesa 2020-2023.

FASE 9 – ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E REVISÃO

Nesta fase, são realizadas ações que permitam acompanhar a implementação do PESD, a fim de se buscar melhores condições para alcançar a visão de futuro, conforme previsto na Resolução CONSUG/MD nº 8, de 16 de junho de 2021.

O acompanhamento dar-se-á por meio da realização das seguintes atividades:

- a. monitoramento e avaliação dos resultados;
- b. reorientações de ações, quando for o caso; e
- c. gestão de riscos estratégicos.

O CONSUG/MD exerce nesta fase um papel fundamental, pois cabe a ele empregar, de forma plena, mecanismos que permitam acompanhar a implementação do planejamento estratégico, visando avaliar:

- a. a capacidade de se atingir os OSD;
- b. a adequabilidade das metas estabelecidas;
- c. a efetividade dos indicadores estratégicos estabelecidos;
- d. a validade dos parâmetros considerados para a elaboração do PESD;
- e. as estratégias e ações estratégicas;
- f. o alcance dos resultados intermediários integrantes do PPA/MD;
- g. a efetividade dos resultados dos programas e projetos integrantes do PPED; e
- h. a efetividade da governança e transparência das informações sobre os resultados alcançados na implementação do PESD.

O CONSUG/MD é assessorado em suas atividades pelo Comitê de Monitoramento da Estratégia (CME), colegiado integrado por representantes das Forças Singulares e do Ministério da Defesa que realizará as Reuniões de Monitoramento da Estratégia (RME). Para regular o funcionamento desse Colegiado, o Ministro de Estado da Defesa aprovou a Portaria MD/GM nº 4.311, de 21 de outubro de 2021, que dispõe sobre o CME.

Serão empregados nos processos de monitoramento e avaliação os indicadores estratégicos e metas constantes no **Painel de Indicadores e Metas** construído na fase 4 do método.

Anualmente, o CONSUG/MD realiza uma Reunião para Avaliação da Estratégia (RAE) que dará origem a um relatório específico que orientará a execução dos ajustes necessários, quando for o caso.

GESTÃO DE RISCOS ESTRATÉGICOS

A gestão de riscos estratégicos deve estar integrada ao planejamento estratégico e se destina a identificar, avaliar e gerenciar os potenciais eventos críticos que possam dificultar ou interferir negativamente no alcance de metas estabelecidas, no atingimento dos objetivos estratégicos e, conseqüentemente, na implementação do PESD.

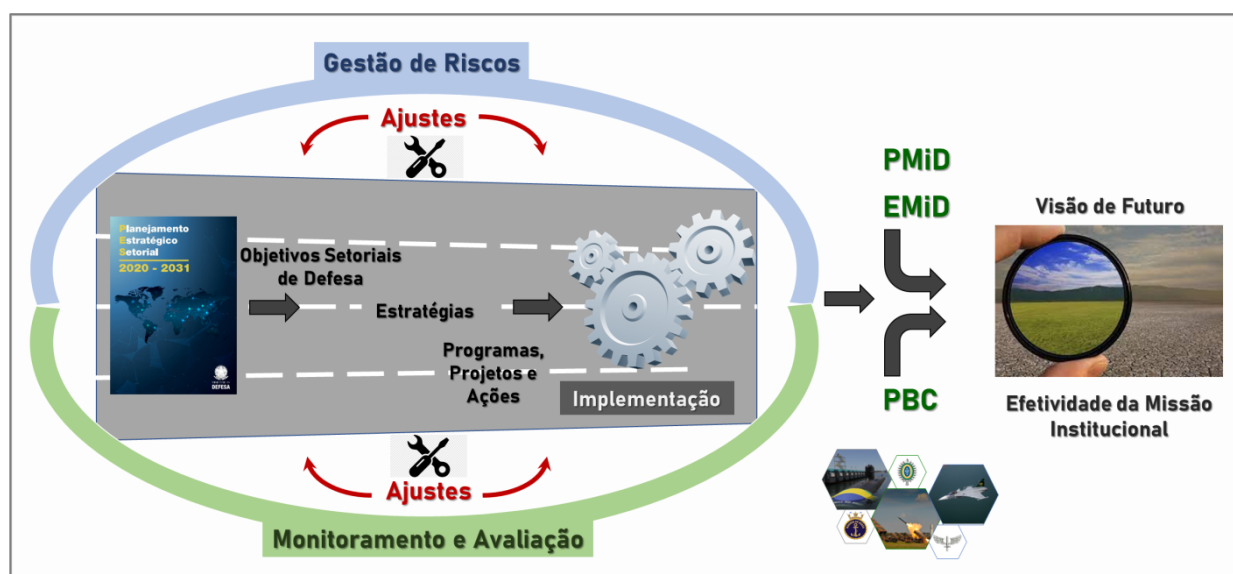
No nível de governança, a gestão de risco é realizada por intermédio de um Plano de Riscos Estratégicos. A gestão e o controle interno continuam sob a responsabilidade das Forças Singulares e do Ministério da Defesa, conforme o caso.

O CONSUG/MD será assessorado pelo Comitê de Monitoramento da Estratégia (CME), no tocante à gestão de riscos estratégicos. As ações voltadas para a gestão de riscos estratégicos devem ser iniciadas a partir da fase 2 do Método.

DINÂMICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SETORIAL

O processo do Planejamento Estratégico Setorial é caracterizado por sua dinâmica, que tem por finalidade principal potencializar o atingimento dos OSD e, conseqüentemente, alcançar a visão de futuro do Setor, conforme ilustrado na figura 11. Nesse contexto, o acompanhamento da implementação da estratégia permitirá que sejam realizados os ajustes necessários à manutenção da efetividade do processo.

Figura 11 – Dinâmica do Planejamento Estratégico Setorial de Defesa



Fonte: ASPLAN - elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dinamismo característico do PESD exige constantes atualizações realizadas em virtude de mudanças conjunturais, de características e exigências institucionais, diretrizes específicas previstas em Marcos Legais, da gestão de riscos e do processo de monitoramento e avaliação.

Importante ser ressaltado que o processo de planejamento é contínuo, devendo ser entendido que as fases foram estabelecidas de forma didática para uma melhor compreensão de suas finalidades, objetivos e resultados esperados. Contudo, muitas das ações descritas no método ocorrem de forma permanente e simultânea, como é o caso das atividades de monitoramento dos cenários de defesa e de acompanhamento da implementação do PESD.

Por fim, destaca-se que a busca permanente pela sinergia entre os órgãos e instituições do Setor de Defesa é fundamental para a implementação da Estratégia Setorial e, conseqüentemente, para o alcance da visão de futuro e da efetividade no cumprimento da missão institucional.



GLOSSÁRIO

Alinhamento estratégico - Articulação de um planejamento estratégico com seus correspondentes superiores e inferiores, com a necessária flexibilidade, sem caracterizar subordinação ou limitações.

Ameaças - São forças ambientais que não estão sob controle de uma organização ou instituição, que podem criar dificuldades ou obstáculos à implementação da estratégia organizacional, mas que, se devidamente estudadas e consideradas em tempo hábil, podem ser evitadas ou gerenciadas. São relacionadas a variáveis externas e atores externos.

Análise do ambiente interno - Análise voltada para o ambiente interno de uma organização, que visa proporcionar um maior conhecimento de sua realidade e identificar pontos fortes e oportunidades de melhorias.

Análise do ambiente externo - Análise que busca identificar tudo aquilo que, não pertencendo ao sistema organizacional em estudo, interage com ele e de alguma forma pode se constituir em oportunidades e/ou ameaças.

Avaliação dos resultados - Atividade de comparar os resultados mensurados pelo processo de monitoramento de implementação da estratégia com as metas previamente estabelecidas e de identificar as razões do atingimento, ou não, dessas metas.

Cadeia de valor - Ferramenta que representa a organização como um conjunto de processos inter-relacionados, permitindo a visualização da integração e a coordenação existente entre eles.

Cenários prospectivos - Instrumento que apresenta possíveis contextos futuros e alternativos, estabelecidos a partir de uma semente presente, a fim de permitir aos planejadores analisarem aspectos importantes que possam influenciar a implementação do planejamento estratégico.

Economicidade - São custos envolvidos na utilização dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados pretendidos.

Efetividade - Relação entre os resultados alcançados e os efeitos estratégicos obtidos.

Eficácia - Grau de atingimento de metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas.

Eficiência - Relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos utilizados. Possuem estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de uma ação será tanto maior quanto mais produtos/serviços forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos/serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos.

Gestão de riscos - Processo que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar o atingimento de objetivos e metas estabelecidos no PESP.

Gestão estratégica - É o gerenciamento de todos os recursos de uma organização para que sejam alcançados os objetivos estratégicos e as metas estabelecidas no planejamento estratégico.

Governança pública - Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Horizonte temporal - Tempo de vigência do Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) ou do Plano Estratégico Setorial (PES).

Impactos - São efeitos estratégicos relacionados ao fim último esperado da implementação das Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED) ou das ações estratégicas realizadas. Representam as evidências detectadas, usualmente em prazo mais longo, das mudanças ocorridas. Podem ser definidos como as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções. Devem ser mensuráveis e possuir relação de causalidade verificável.

Metas - Etapas quantificadas com prazos definidos, que propiciam o alcance dos objetivos estratégicos.

Monitoramento - Processo de mensuração, realizado de forma regular e contínua, que visa à verificação dos resultados alcançados na implementação do PESD.

Objetivos estratégicos - Situações ou efeitos desejados, em nível estratégico, que, se alcançados, colaborarão para a concretização da visão de futuro estabelecida.

Oportunidades - São forças ambientais que não estão sob o controle de uma instituição, que podem favorecer sua ação estratégica, desde que reconhecidas e aproveitadas satisfatoriamente enquanto perduram. São relacionadas a variáveis externas e atores externos.

Oportunidades de melhoria - São características desvantajosas que podem ser otimizadas por meio da utilização de ferramentas de análise e melhoria de processos (AMP).

Planejamento estratégico - Processo sistêmico de estabelecimento da estratégia para, a partir de uma condição presente e do entendimento do que é a organização e qual o seu papel, e considerando a análise do contexto, alcançar uma situação futura desejada, buscando sempre maior efetividade dos resultados e eficiência da gestão dos recursos.

Plano Estratégico Setorial (PES) - Produto do planejamento estratégico setorial de defesa, que documenta, no mínimo, a cadeia de valor, a missão, a visão, os valores, os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas, mapa estratégico setorial e as iniciativas estratégicas de defesa. Normalmente elaborado para um horizonte temporal de curto prazo, coincidente com o PPA.

Pontos fortes - São características vantajosas controláveis pela instituição e relacionadas aos processos e recursos organizacionais, que devem ser potencializadas na busca da efetividade.

Resultados - São mudanças observadas no curto prazo, como efeito das entregas, que devem ser observáveis e mensuráveis.

