

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (FN) ADRIANO LAURO

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO ESTRATÉGICA E
DEFINIÇÃO DE PROCESSOS E INDICADORES. MODELO PARA A MB

NA DEFINIÇÃO DE UMA FORÇA NAVAL:

a sistemática de planejamento estratégico no Ministério da Defesa. Perspectivas
e sugestões.

Rio de Janeiro

2012

CMG (FN) ADRIANO LAURO

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, GESTÃO ESTRATÉGICA E
DEFINIÇÃO DE PROCESSOS E INDICADORES. MODELO PARA A MB
NA DEFINIÇÃO DE UMA FORÇA NAVAL:

a sistemática de planejamento estratégico no Ministério da Defesa. Perspectivas
e sugestões.

Monografia apresentada à Escola de Guerra
Naval como requisito parcial para a conclusão
do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (FN-RM1) Rudibert Kilian
Junior.

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2012

AGRADECIMENTOS

Neste momento tão especial de minha vida, marcado pela conclusão de um trabalho que representa mais um degrau, mais um obstáculo superado com muito amor e trabalho meu e apoio de todos que me cercam, deixo o registro de meus agradecimentos:

À DEUS, pela saúde que me permite caminhar nesta vida de labuta, conquistas e especialmente, muito amor.

Agradeço aos meus pais, Tarcísio e Cléa, pelo exemplo de vida, incentivo ao progresso moral e espiritual e pela presença sempre amiga e segura.

À minha família: Zaneti, minha amada esposa, pela perseverança e dedicação apaixonada ao lar que a torna exemplo para todos que a acompanham. Você é meu porto seguro.

Aos meus filhos, Adriano e Isabela, minhas maiores motivações, agradeço por tudo que representam em minha vida. Vocês são especiais!

Aos meus irmãos pelo amor, constante incentivo e apoio incondicional quando necessário. Vocês são muito importantes em minha vida.

Aos meus colegas do trabalho, pela prontidão e solidariedade em todos os momentos; pelo companheirismo, educação e respeito que permitem construir um ambiente saudável e alegre onde passo grande parte de meu tempo. Por causa de vocês, diariamente acordo com brilho nos olhos para poder ir trabalhar. Essa sensação não tem preço!!!

Ao meu orientador, Rudibert Kilian Junior, agradeço a paciência e a forma profissional como me apresentou os conhecimentos que me permitiram elaborar essa monografia. Saiba que, desde os tempos de Paissandu admiro sua forma vibrante de encarar a profissão, exemplo a ser seguido.

À minha amiga Aileda, pela prontidão para me ajudar incondicionalmente e pelo carinho dispensado. Seu compromisso com nosso Brasil é lindo! Digno de referência! Muito obrigado!

Aos meus instrutores e professores da Escola de Guerra Naval que ampliam os meus conhecimentos com isenção e profissionalismo. Vocês representam o que uma Nação possui de maior valor: o conhecimento. Muito obrigado por compartilhá-los conosco.

Não poderia deixar de citar a minha tão amada Marinha do Brasil que me ofereceu oportunidades ímpares, incluindo a de estar nesta Escola, de me aprimorar profissional e pessoalmente.

Em especial, agradeço ao Corpo de Fuzileiros Navais, celeiro de homens valentes e destemidos; orgulho-me de pertencer à tropa de tanto valor.

Agradeço a todos aqueles que me incentivaram e apoiaram na labuta da vida. E, também, ao MUNDO pelos bons e maus ensinamentos que sempre me fazem evoluir e ter a certeza que no amor está nosso destino.

Peço a Deus que continue iluminando meus caminhos.

Encerro meus agradecimentos com uma palavra que marcou a minha vida e que me enche de orgulho. Essa palavra representa o que eu sou para o Brasil, para a Marinha do Brasil, Corpo de Fuzileiros Navais, minha família e amigos:

ADSUMUS!

RESUMO

O Ministério da Defesa (MD) da República Federativa do Brasil possui duas publicações que regulam o seu planejamento estratégico: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) e o Sistema de Planejamento de Defesa (SISPED), publicada em 2005 e 2012, respectivamente. Visando contribuir para o aprimoramento da metodologia de planejamento estratégico empregado no MD, essas publicações são analisadas à luz de conceitos e metodologias de construção de estratégias definidas por Henry Mintzberg, Michel Godet e Tilles. A Teoria Geral da Administração por meio da Teoria Sistêmica e Teoria da Contingência oferecem alguns princípios que são utilizados para facilitar a análise. São utilizados os conceitos de diferenciação e integração da Teoria da Contingência que juntamente com os conceitos de sinergia e da necessidade das relações para se manter um sistema vivo e em crescimento da Teoria Geral dos Sistemas amparam a justificativa da necessidade do planejamento estratégico. É ressaltada a importância de se detectar a existência de objetivos comuns, assim como a integração entre os setores com características semelhantes para o aumento da eficiência e eficácia do Sistema Militar. É realizada uma comparação entre as sistemáticas do Ministério da Defesa com o processo de planejamento estratégico proposto por Godet e, dessa comparação se extrai alguns ensinamentos que impactam na formulação estratégica, entre elas: a necessidade de se possuir uma metodologia com as etapas necessárias para um planejamento estratégico eficaz; a atribuição de responsabilidades para a construção do planejamento; a definição do horizonte temporal; e a definição dos atores envolvidos no processo de planejamento. Com base nas análises e comparações realizadas, são apresentados os impactos e reflexos dessas sistemáticas sobre a Marinha do Brasil.

Palavras chave: Estratégia. Planejamento Estratégico. Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa. Ministério da Defesa.

ABSTRACT

The Ministry of Defense (MD) of the Federative Republic of Brazil has its strategic planning based on two publications : Systematic Strategic Military Planning (Sistemática de Planejamento Estratégico Militar, SPEM) and Estrategic Defense Planning System (Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, SISPED), published in 2005 and 2012, respectively. In order to improve the strategic planning methodology used in the MD, these publications are reviewed in the light of concepts and methodologies for building strategies defined by Henry Mintzberg, Michel Godet and Tiles. The General Theory of Administration by Systems Theory and Contingency Theory offers some principles currently used to simplify the analysis. The concepts used are differentiation and integration of Contingency Theory which combined with the concepts of synergy and the need to keep General systems theory as a living and growing system enhance the justification of need for strategic planning. The importance of common goals and integration between sectors with similar characteristics to increase the efficiency and effectiveness of the military system it's emphasized. A systematic comparison is performed between the Ministry of Defence and the strategic planning process proposed by Godet, and this comparison draws some lessons wich impact the strategic formulation, including: the need for a method with the steps necessary for an effective strategic planning, allocation of responsibilities for planning construction, definition of time horizon and actors involved in the planning process. Products of analyzes and comparisons are presented in these systematic reflections on the Brazilian Navy.

Keywords: Strategy. Strategic Planning. Systematic Strategic Military Planning. Strategic Planning System of Defense. Ministry of Defence.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPLAN	-	Assessoria de Planejamento Institucional do Ministério da Defesa
CAE	-	Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
CF	-	Constituição Federal
CFN	-	Corpo de Fuzileiros Navais
CGCFN	-	Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CHELOG	-	Chefia de Logística do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
CoPE	-	Comitê de Planejamento Estratégico
CPE	-	Chefia de Preparo e Emprego do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
DGPM	-	Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha
DGMM	-	Diretoria-Geral do Material da Marinha
EMA	-	Estado-Maior da Armada
EMAER	-	Estado-Maior da Aeronáutica
EMCFA	-	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EME	-	Estado-Maior do Exército
END	-	Estratégia Nacional de Defesa
EMiD	-	Estratégia Militar de Defesa
ESG	-	Escola Superior de Guerra
EttaMiD	-	Estrutura Militar de Defesa
FA	-	Forças Armadas
GT	-	Grupo de Trabalho
IPC	-	Instituto Pandiá Calógeras
MB	-	Marinha do Brasil
MD	-	Ministério da Defesa

ODG - Órgão de Direção Geral

ODS - Órgão de Direção Setorial

ONU - Organização das Nações Unidas

OBNAV - Objetivos Navais

PDN - Política de Defesa Nacional

PED - Plano Estratégico de Defesa

PEECFA - Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas

PEM - Plano Estratégico da Marinha

PLOA - Proposta de Lei de Orçamento Anual

PMD - Política Militar de Defesa

PND - Política Nacional de Defesa

PPA - Plano Plurianual

PPC - Processo de Planejamento Conjunto

PPM - Processo de Planejamento Militar

SEORI - Secretaria de Coordenação e Organização Institucional do Ministério da Defesa

SEPESD - Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto do Ministério da Defesa

SEPROD - Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa

SGM - Secretaria-Geral da Marinha

SISPED - Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa

SPAN – Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha

SPEM - Sistemática de Planejamento Estratégico Militar

TGA - Teoria Geral da Administração

TGS - Teoria Geral dos Sistemas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Planejamento estratégico com base em cenários	20
FIGURA 2 - Sistemas Internacional e Brasil.	36
FIGURA 3 - Sistemas Brasil e Militar.	36
FIGURA 4 - Sistema Militar detalhado.....	37
FIGURA 5 - Esquema de atual Concepção Estratégica e Configuração de Forças da SPEM.	45
FIGURA 6 - Esquema da proposta de Concepção Estratégica e Configuração de Forças para SPEM.....	45
FIGURA 7 - Esquema presente-futuro: modernização-transformação.	46
FIGURA 8 - Esquema temporal de planejamento estratégico.	47
FIGURA 9 - Metodologia do SISPED.	51
FIGURA 10 – SISPED.	63

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ESTRATÉGIA, SISTEMAS E ORGANIZAÇÕES, PRINCIPAIS CONCEITOS.....	14
2.1 CONCEITUANDO A ESTRATÉGIA	14
2.2 CONSTRUINDO A ESTRATÉGIA	17
2.3 AVALIANDO A ESTRATÉGIA	20
2.5 ABORDAGEM SISTÊMICA DA ADMINISTRAÇÃO E TEORIA DA CONTINGÊNCIA	26
3 DEFININDO OS SISTEMAS A SEREM ESTUDADOS	32
3.1 O ESTADO BRASILEIRO: OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO	32
3.2 DEFININDO OS SISTEMAS	35
4 A SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR.....	38
4.1 PONTOS IMPORTANTES NA SPEM.....	40
5 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA	50
5.1 ESTRUTURA DO DOCUMENTO.....	50
5.2 FASE 1 – ANÁLISE.....	54
5.3 FASE 2 – FORMULAÇÃO DA POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS.....	56
5.4 FASE 3 – FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS SETORIAIS	56
5.5 FASES 4 E 5 – FORMULAÇÃO DE PLANOS E GESTÃO	59
5.5 PONTOS IMPORTANTES DO SISPED.....	62
6 SPEM VERSUS SISPED E SEUS REFLEXOS NA MB	66

7 CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS.....	78
APÊNDICE A – ENTREVISTA COM O CEL AV (RM-1).....	82
APÊNDICE B – QUADRO COMPARATIVO DE METODOLOGIAS	84

1 INTRODUÇÃO

As guerras levaram os militares ao domínio das técnicas de planejamento que passaram a ser uma marca da cultura militar. Desde os primórdios, os generais concebiam as estratégias e os comandantes as táticas, porém, em todos os níveis, os militares sempre trabalharam com planejamento. O soldado aprende, no ciclo básico, que para qualquer saída operativa são realizados os planejamentos de patrulha, quando são definidas a missão, os meios, o pessoal e os prazos, além de outras medidas operativas e administrativas. Os navios, ao demandarem o mar, necessitam do planejamento de sua missão, e o mesmo acontece na saída de aeronaves de ou qualquer outro meio militar. Do campo da tática ao estratégico, a necessidade do planejamento está na natureza militar.

Na Marinha do Brasil (MB), o Processo de Planejamento Militar (PPM), regulamentado pela publicação EMA-331, concentra a metodologia empregada em nossos planejamentos tático e operacional. Para as questões administrativas, utiliza-se o Estudo de Estado-Maior (EMA-332) como técnica de apoio à decisão. No nível estratégico, a MB utiliza a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha, EMA-303 (RESERVADO), como metodologia para a realização de seu planejamento administrativo, visando ao preparo da Força Naval para a guerra.

No âmbito do Ministério da Defesa (MD) existe o Processo de Planejamento Conjunto (PPC) que aborda o planejamento em níveis tático e operacional e dois documentos regulando o planejamento estratégico: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED).

Essas arte e técnica de concepção de um estado futuro desejado e de delineamento do caminho para alcançá-lo migraram do meio militar para o civil, principalmente após a Primeira Grande Guerra, quando assuntos militares e civis passaram a se relacionar de forma

intensa. Nesse momento, percebeu-se que, com o advento da tecnologia, não se poderia vencer uma guerra sem a participação de toda a sociedade na produção de meios, armamentos, preparação de pessoal e oferecimento de uma logística cada vez mais complexa, que deveria manter o sistema militar do país em pleno funcionamento. Cada vez mais, os marinheiros e soldados precisavam ter um mínimo de capacitação, a fim de estarem aptos a operar equipamentos tecnologicamente modernos e a sociedade, por sua vez, deveria estar em condições de apoiar seus exércitos com o trabalho de retaguarda.

Por conta dessa integração militar-civil ocorrida por ocasião da Guerra de 1914 e reforçada na Segunda Guerra Mundial, muito dos conhecimentos de planejamento militar foi assimilado pelo meio civil e, neste trabalho, recorre-se à esfera civil para observar alguns desses conhecimentos que se transformaram em metodologias para a criação de um planejamento para processos administrativos de alto nível.

Dos ensinamentos obtidos ao longo da história e dos estudos relativos à estratégia percebe-se que, a cada dia, é mais imperativo o emprego de forma coordenada de todos os recursos do Estado¹ para que ele atinja seus objetivos.

O Estado brasileiro, atualmente, prioriza a redução das diferenças sociais² existentes no país; por isso, os recursos orçamentários destinados ao preparo das Forças Armadas para o cumprimento de suas finalidades constitucionais são escassos. Portanto, é primordial que a sistemática de planejamento estratégico, no âmbito do Ministério da Defesa, seja, também, efetiva e permita o planejamento de longo prazo para o emprego judicioso dos recursos disponíveis, evitando-se a duplicação de esforços, a perda de eficiência e desvios de direção.

¹ O Manual Básico da ESG, Vol. I define nação como: Grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, em princípio, ocupando, um mesmo Espaço Territorial, compartilham da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino. E define Estado como: Estado é a nação politicamente organizada.

² Conforme estipulado no Art. 3º da Constituição Federal: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”

Esta monografia visa à avaliação dos documentos que regulamentam o planejamento de alto nível das Forças Armadas, especificamente a SPEM e a SISPED, no sentido de contribuir para a administração do MD e, conseqüentemente, da Marinha do Brasil, para identificar oportunidades de aprimoramento dessas publicações.

É utilizada a comparação do que contém a SPEM e o SISPED com as metodologias propostas por estudiosos de estratégia, empregando-se como ferramentas a Teoria Geral dos Sistemas (TGS) e a Teoria Geral da Administração (TGA). Também são aproveitadas as palestras ministradas no CPEM-2012 e entrevista, feita por este autor, com o Coronel (RM-1) da Força Aérea Brasileira, Fabio Paggiaro – pertencente à Assessoria de Planejamento Institucional (ASPLAN) do MD, para obtenção de informações atuais que não se encontram definidas em documentos.

Foi estabelecido como escopo o Ministério da Defesa que é visto como um sistema, dentro da TGS e da TGA, mais especificamente as Teorias Sistêmicas da Administração e a Teoria da Contingência.

Nos aspectos relativos à estratégia, as referências serão os conceitos apresentados por GODET (?) em “A ‘caixa de ferramentas’ da prospectiva estratégica”. Outros autores também apresentam contribuição considerável para a base conceitual utilizada para este trabalho, em especial Mintzberg *et al.* (2006), por meio do livro “O processo da estratégia: conceitos, contexto e casos selecionados”, nos capítulos de 1 a 5, onde se apresenta a estratégia sobre o enfoque de vários autores e permite um entendimento bastante amplo do processo.

Conceitos constantes nos livros de Agrícola Bethlem, Djalma Rebouças e Raul Grumbach serão utilizados para complementar os conceitos centrais. Os apontamentos da disciplina de Planejamento Estratégico também foram largamente utilizados, em especial por

darem uma ampla visão dos conceitos de estratégia e do processo de sua construção, onde abordam os principais autores, atuais e do passado.

No que concerne às análises administrativas de sistemas foram utilizados os conceitos de BERTALANFFY (1968) nos aspectos relativos à Teoria Geral dos Sistemas, e de CHIAVENATO (2004), nos aspectos relativos à Teoria Sistêmica da Administração e a Teoria da Contingência, ambas como forma de encarar as organizações dentro da Teoria Geral da Administração.

O Capítulo 2 trata do embasamento teórico do trabalho, apresentando os conceitos de estratégia, a metodologia para sua construção e avaliação, bem como os conceitos da TGS e a abordagem sistêmica da administração de Teoria da Contingência.

Os objetivos do Estado brasileiro são expostos no Capítulo 3, onde também, são definidas as instituições responsáveis pela defesa e segurança e a respectiva legislação que regulamenta o assunto. Nesse ponto, propõe-se o enquadramento das organizações do Estado considerando-se os conceitos e teorias oferecidos no Capítulo 2, e são organizados os sistemas que podem atuar diretamente para a conquista e manutenção dos objetivos do Estado. Este capítulo proverá a integração entre as teorias e as organizações brasileiras que permitirá o melhor entendimento das sistemáticas de planejamento estratégico estudadas nos capítulos subsequentes.

No Capítulo 4, utilizando-se os conceitos apresentados no Capítulo 2 e os enquadramentos do Capítulo 3, é feita uma análise da SPEM comparando-se a metodologia proposta com os conceitos de estratégia, sua construção e avaliação.

O mesmo acontece no Capítulo 5 em relação ao SISPED, onde são apresentadas e analisadas as cinco fases propostas no documento. No final do capítulo é feita uma análise geral do SISPED.

No Capítulo 6 é realizada a comparação do SPEM com a SISPED, à luz dos conceitos apresentados no trabalho e das análises dos capítulos anteriores, e são retiradas conclusões parciais sobre o tema, apontando-se as deficiências em cada uma das sistemáticas e seus impactos e reflexos para a MB.

Por fim, no Capítulo 7, são apresentadas as conclusões obtidas a partir das análises realizadas no decorrer do trabalho.

2 ESTRATÉGIA, SISTEMAS E ORGANIZAÇÕES, PRINCIPAIS CONCEITOS

Neste Capítulo será apresentado o arcabouço teórico referencial para estruturação do trabalho. Para tal, haverá uma explanação sobre o conceito de estratégia, como ela pode ser construída e como ela pode ser avaliada. Também, alguns conceitos básicos a respeito da Teoria Geral de Sistemas e das teorias da administração que utilizam como base a TGS, visando dar sustentabilidade teórica às avaliações que serão realizadas no decorrer do trabalho.

2.1 CONCEITUANDO A ESTRATÉGIA

Passemos, então, para a conceituação do termo “estratégia”. Até o século XIX, a estratégia era assunto tratado apenas por militares ou no âmbito dos Estados. Seu enfoque era estritamente militar e visava à vitória na guerra. Começando com os clássicos, Sun Tzu, *apud* Kilian Junior (2012), relatava que: as manobras estratégicas significavam “escolher os caminhos mais vantajosos”. Outros autores a definiam como “estratagemas”, um ardil para conseguir a vitória através da surpresa (Maquiavel *apud* Kilian Junior, 2012); ou “a estratégia é o uso do engajamento para atingir o propósito da guerra” (CLAUSEWITZ, p. 199).

Nesse contexto, a estratégia é ligada única e exclusivamente à atividade militar, está subordinada à vontade política e orienta a utilização dos recursos para as operações de guerra. Ainda segundo esse enfoque, a estratégia era considerada como um processo de se pensar, decidir e agir, cujos responsáveis eram os comandantes e seus estados-maiores.

Ao se planejar para se atingir um estado futuro desejado, o decisor utiliza tanto a criatividade como a ciência disponível para agir em vários níveis, no tempo e no espaço,

analisando a sua organização e o ambiente em que está inserida, procurando uma visão holística para tomada de decisão.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o nível de desenvolvimento científico e tecnológico das sociedades fez com que se utilizassem todos os meios em proveito de objetivos militares, atingindo-se graus de mobilização bastante significativos, o que fez aumentar consideravelmente a interação de toda a sociedade com a doutrina militar e vice-versa. Após seu término, essa evolução provocou o reconhecimento das dimensões não militares da estratégia. Essa situação torna-se mais evidente com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os conceitos de estratégia passaram a ser aplicados a quaisquer atividades sociais.

A partir de então, a estratégia torna-se um conjunto de ações coordenadas para se alcançar um propósito determinado, não havendo uma definição universalmente aceita. A literatura empresarial importa vários termos da literatura militar, substituindo vitória por lucro ou sobrevivência.

Com um entendimento bastante amplo para a estratégia, Mintzberg *et al.* (2006, p. 24) relata que as estratégias se desenvolvem a partir de três perspectivas: formulação deliberada, análise sistêmica e formação emergente, podendo assumir um dos 5P: *Pretexto* (dissimulação); *Padrão* (quando um modelo de ação se torna a estratégia); *Planos* (confeção de planejamento para se atingir determinado fim); *Posição* (quando a empresa encontra em seu ambiente externo “nichos” e faz disso seu farol); e, por fim, *Perspectiva*, (quando a empresa define onde ela pretende chegar).

Segundo, ainda, Mintzberg *et al.* (2006, p. 27), as estratégias são invenções, criações da imaginação e deve ser compartilhada por todos os membros da organização. Elas podem ser de vários tipos, desde muito deliberadas até totalmente emergentes. As emergentes

são aquelas que se formam na cultura organizacional e depois são assumidas pela empresa; já as deliberadas são as construídas por sua direção e depois repassadas para a organização.

Mintzberg *et al.* (2006, p. 29) define como “os objetivos estratégicos”, aqueles que afetam a direção geral e a viabilidade da entidade; como “políticas”, regras ou diretrizes que expressam limites dentro dos quais a ação deve ocorrer; e como “programas”, a sequência de ações, passo a passo, necessárias para se atingir os objetivos estratégicos.

Analisando as dimensões da estratégia, Quinn *apud* Mintzberg *et al.*, (2006, p. 33) aborda os seguintes aspectos:

- As estratégias formais devem ter três elementos essenciais: metas ou objetivos mais importantes a serem atingidos; políticas mais importantes que limitam ou orientam a ação; e sequências de ações (programas) que levarão ao cumprimento das metas definidas dentro dos limites estabelecidos.

- Para serem eficazes as estratégias devem se desenvolver orientadas por poucos conceitos e forças principais que lhe darão coesão, equilíbrio e foco, e os recursos da empresa devem ser alocados em padrões que garantam recursos suficientes para que todas as forças sejam bem-sucedidas.

- As estratégias lidam com o imprevisível e o desconhecido e sua essência é construir uma postura que seja tão forte e potencialmente flexível para que a organização possa atingir suas metas.

- As estratégias dos níveis mais altos de uma organização devem possuir elementos que determinem a coesão das estratégias subordinadas de mesmo nível, que devem se apoiar mutuamente e não podem se desenvolver isoladamente.

Por fim, Lloyd (2004, p. 5) entende estratégia como a forma de se extrair o máximo dos limitados recursos, para isso precisa-se saber o que se quer fazer, onde se quer

chegar (objetivos) e como se pretende chegar lá (estratégia³).

Após apresentar as variadas formas de entender a estratégia e vários conceitos derivados de seu entendimento, que serão úteis ao longo do trabalho, percebe-se que estratégia é um termo polissêmico e por não existir uma definição mundialmente aceita, utilizar-se-á, para efeito deste trabalho, uma definição utilizada pela Escola de Guerra Naval e que engloba os principais conceitos listados acima:

Estratégia pode ser compreendida como um processo de priorizar e apropriar os recursos para transformar em meios para obter os fins em um contexto espaço-temporal futuro, permeado pela dialética das inteligências em um ambiente de incertezas onde evito ou mitigo as ameaças e aproveito as oportunidades. Kilian Junior (2012, *slide* 70).

Estratégia, então, engloba conteúdo, processo e controle em uma perspectiva holística de onde resulta planejamento alinhado à missão, objetivos e valores.

2.2 CONSTRUINDO A ESTRATÉGIA

São vários os autores que também definem métodos para a construção de uma estratégia. Utilizar-se-á o enfoque de Michel Godet por considerar que ele enfatiza a prospectiva na construção da estratégia e, no entendimento deste autor, ser esse um dos aspectos de diferenciação relevantes entre as diversas formas de se construir a estratégia.

Para Godet, “a prospectiva e a estratégia são dois amantes intimamente ligados”, mas deve-se separar bem o “tempo da antecipação, ou seja, a prospectiva das mudanças possíveis e desejáveis” com o “tempo da preparação da ação ” que é o tempo necessário para a “elaboração e avaliação das opções estratégicas possíveis para a organização preparar as mudanças esperadas (proatividade) e provocar as mudanças desejáveis (proatividade).”

³ Estratégia como ponte entre meio e fins.

A necessidade de preparação da ação presente e o “entendimento” do futuro leva a formulação de cinco questões fundamentais: “Quem sou eu?”; “O que pode acontecer no futuro?”; “O que posso fazer?”; “O que vou fazer?”; e “Como vou fazer?”.

A primeira questão, “Quem sou eu?” visa a identificar a empresa, organização ou instituição em seu estado atual, suas competências, forças e fraquezas. Ela é o ponto de partida da metodologia de análise estratégica.

A prospectiva é tratada na questão “O que pode acontecer no futuro?” e dá suporte para as questões seguintes: “O que posso fazer?”; “O que vou fazer?”; e “Como vou fazer?”, que tratam da formulação da estratégia propriamente dita.

A metodologia⁴ desenvolvida para construir a estratégia é composta de nove etapas que serão apresentadas de forma sumária:

1ª. etapa: análise do problema em questão e delimitação do sistema em foco.

2ª. etapa: exame da empresa, desde suas competências de base até suas linhas de produtos. Normalmente, é usada a técnica de árvore de competência⁵.

3ª. etapa: identificação das variáveis-chave da empresa e do ambiente em que está envolvida. Utiliza-se, como auxílio, a técnica de análise estrutural⁶.

4ª. etapa: estudo da dinâmica retrospectiva da empresa no seu ambiente, a sua evolução e as suas forças e fraquezas, em relação aos principais atores do ambiente. A análise do ambiente e dos desafios permite a identificação das questões-chave para o futuro.

⁴ Pode-se relacionar o planejamento estratégico proposto por Godet com o ciclo de Boyd, ciclo *OODA*, *Observação, Orientação, Decisão e Ação*. A *Observação* e *Orientação* seria a fase que abrange da etapa 1 à 6, reflexão coletiva; a *Decisão* equivaleria às etapas 7 e 8; e a *Ação* à etapa 9. Para Boyd, quanto melhor as fases de *Observação* e *Orientação* melhor será a condição para se decidir e agir e quanto mais rápido se rodar o ciclo, maior a vantagem competitiva; da mesma forma o planejamento estratégico, quanto melhor o processo de reflexão coletiva, melhor será o suporte para a decisão e ação e o acompanhamento da situação levará à correção dos rumos traçados.

⁵ Tese formulada por Marc Giget nos anos 80, As árvores de competência visam a representar a empresa em sua totalidade. Suas raízes representam as competências técnicas e os saberes, o tronco suas capacidades de produção e os ramos as linhas de produtos-mercados. GODET (ficha técnica número 3).

⁶ É um instrumento de reflexão coletiva. Permite descrever um sistema com auxílio de uma matriz que relaciona todos os seus elementos constituintes. GODET (ficha técnica número 6).

5ª. etapa: emprego de métodos periciais para reduzir as incertezas sobre as questões-chave levantadas.

6ª. etapa: levantamento das opções estratégicas compatíveis com a identidade da empresa e os cenários mais prováveis.

7ª. etapa: avaliação das opções estratégicas levantadas por meio de abordagem racional.

8ª. etapa: escolhas estratégicas e hierarquização dos objetivos. Normalmente, essa etapa é realizada por um comitê de direção ou equivalente.

9ª. etapa: execução de plano de ação, com a implementação de sistema de coordenação, acompanhamento e desenvolvimento de vigilância estratégica externa.

Essa metodologia é representada na figura abaixo:

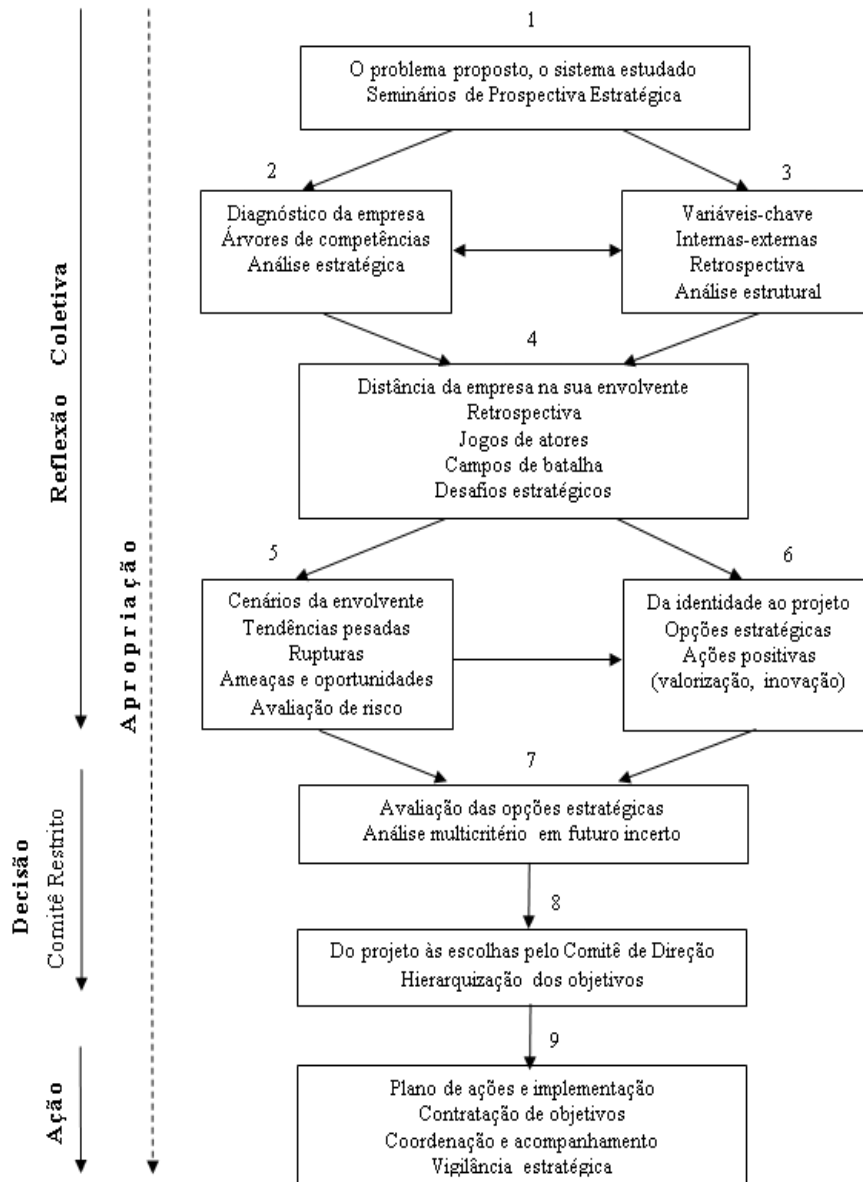


FIGURA 1 – Planejamento estratégico com base em cenários
Fonte: GODET, CEPES, Lisboa

2.3 AVALIANDO A ESTRATÉGIA

Segundo Bethlem (2009, p. 47), a avaliação das estratégias é muito semelhante à avaliação das decisões, só se sabe se está bom depois de implementada. No entanto, ela pode ser avaliada analisando-se os indicadores que podem ser quantificáveis na sua implementação ou comparando-se com outras organizações do mesmo ramo em situação semelhante (p. 48).

Segundo Quinn *apud* Mintzberg *et al.* (2006, p. 33 e 34), devemos observar os seguintes critérios iniciais para avaliar uma estratégia: clareza, impacto motivacional, consistência interna, compatibilidade com o ambiente, adequação à luz dos recursos, grau de risco, combinação de valores pessoais como os principais números, horizonte temporal e funcionalidade, objetivos claros, manutenção da iniciativa, concentração de poder superior nos locais e momentos considerados decisivos, flexibilidade, liderança coordenada e comprometida, surpresa e segurança⁷.

Essa metodologia de Quinn, bastante completa, avalia não somente a “estratégia construída”, mas também a sua gestão, ou seja, a sua aplicação para se atingir os objetivos almejados. Portanto, a sua utilização cabe para uma avaliação completa do processo estratégico.

No desenvolvimento deste trabalho, será utilizada a metodologia que TILES (1963) apresentou em roteiro, com seis critérios, que tem a finalidade de avaliar se as estratégias corporativas estão condizentes com a organização. Essa metodologia enfoca, principalmente, o planejamento, o que está mais condizente com o propósito do trabalho, que se orienta objetivando o processo de construção da estratégia no MD, não abordando com profundidade as estratégias que estão em execução e, muito menos, a avaliação dessas estratégias. Além disso, a metodologia proposta por Tiles permite, antes de sua implantação, o exame prévio da aderência estratégica à realidade da organização, não havendo impedimento de sua aplicação em face do entendimento de Bethelme (2009) exposto acima.

De forma simplificada, a metodologia de Tiles é apresentada abaixo:

a. Consistência interna: verificação da adequação da estratégia com os objetivos estabelecidos. Num ambiente dinâmico os objetivos podem ser alterados e, por conseguinte, provocarão alterações na consistência interna.

⁷ Cabe ressaltar a semelhança desses critérios com os doze princípios da guerra estabelecidos no glossário das Forças Armadas: princípio da economia de forças, da exploração, da manobra, da massa, da ofensiva, da prontidão, da segurança, da simplicidade, da surpresa, da unidade de comando, da moral e do objetivo.

b. Consistência com o meio ambiente: avaliação das características do ambiente agora e no decorrer do processo estratégico.

c. Adequação aos recursos disponíveis (financeiros, capacidades, facilidades físicas e equilíbrio entre recursos e objetivos): exame dos recursos disponíveis, com a identificação daqueles críticos, visando à oferta de vantagens competitivas ou à adequação em face de fatores limitativos. Após este estudo, avalia-se a compatibilidade entre os recursos e os objetivos.

d. Grau de risco: definição pelo cotejo da estratégia determinada com a organização e os recursos disponíveis. São fatores importantes para essa avaliação a disponibilidade e o valor dos recursos ao longo do tempo, o período de tempo no qual os recursos estarão comprometidos e a proporção de recursos disponíveis alocados a um negócio específico.

e. Horizonte de tempo apropriado: compatibilidade com os objetivos e prazos definidos na estratégia, pois um objetivo atendido fora do momento pode perder todo o seu efeito.

f. Funcionalidade adequada: verificação do resultado, avaliado quantitativamente, comparando-se o real com o estimado pelo consenso dos executivos e pela ausência de crises.

Ao se aferir cada um dos tópicos acima pode-se ter uma noção de quão ajustada está a estratégia para que a organização possa atingir seus objetivos.

2.4 A TEORIA GERAL DOS SISTEMAS

Com o objetivo de auxiliar o entendimento de alguns tópicos abordados no trabalho e a definição do seu escopo, serão utilizados os fundamentos da Teoria Geral dos Sistemas e da Teoria das Organizações.

A Teoria Geral dos Sistemas foi desenvolvida por Frederich von Bertalanfy na década de 1960 e procura unificar conceitos existentes nas ciências das coisas inanimadas com os das ciências dos seres vivos. Para tal, emprega-se o conceito de “sistemas” como a representação de um conjunto constituído por componentes cujas interações resultam em atributos que nenhuma das partes possui. Nesse caso, o todo é maior que a soma das partes.

Quando se tem um todo onde suas partes não se relacionam entre si, diz-se que há um agregado, sem ordem, um todo caótico, ao passo que, reitera-se aqui, se nesse todo as partes se inter-relacionam, passa-se a ter um todo organizado, um sistema. Portanto, o conceito de sistema enfatiza a importância das relações entre as partes; uma mudança em qualquer um dos elementos componentes do sistema acarretará uma mudança, ou ajustamento, nos outros com os quais ele se relaciona. Isso ocorre porque existe uma transferência de matéria, energia ou informação entre eles. Portanto, os elementos ou eventos são inter-relacionados quando a característica de qualquer elemento ou evento é dependente dos demais.

Os componentes de um sistema são chamados de subsistemas. Por sua vez, os sistemas estão inseridos em sistemas maiores chamados supersistemas. Tanto os supersistemas, sistemas e subsistemas podem, para efeito de estudo, ser tratados como “sistemas”. Essa organização, “sistemas de sistemas”, denomina-se “hierarquia de sistemas”, na qual se pode englobar desde o átomo até as galáxias, formando uma grande cadeia, cujos limites superior e inferior são desconhecidos, quando o estudo passa para a área da Filosofia, ou como ocorre atualmente, para o âmbito da Física, que procura a “partícula de Deus”⁸ e

⁸ O “bóson de Higgs” é uma partícula hipotética que seria a primeira com massa a existir após o Big Bang e responsável pela existência de massa em outras partículas do Universo. Para encontrá-la, os cientistas colidem prótons (que ficam no núcleo dos átomos) e procuram entre as partículas que surgem desse impacto. FONTE: G1, portal de notícias da Globo. Acesso em 18/maio/2012 em <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2011/12/fisicos-anunciam-ter-encurralado-particula-de-deus.html>.

elabora a Teoria das Supercordas⁹.

Como exemplo da importância da hierarquia e de suas relações, toma-se a química orgânica, em que a mesma quantidade de átomos de carbono pode se ligar entre si de distintas maneiras, formando substâncias distintas.

Sistema é, portanto, um nome geral que se aplica a qualquer entidade dessa escala infinita e a Teoria Geral dos Sistemas pretende estudar as leis comuns que regem o metabolismo (interno) e o comportamento (externo) dessas entidades, que sob o nome genérico de sistemas, tanto podem ser um átomo como uma organização.

Quando consideramos um todo complexo e o designamos como um sistema, tudo aquilo que está fora do sistema constitui o seu ambiente.

Segundo essa Teoria, os sistemas podem ser classificados conforme as suas relações com o meio ambiente. Quando um sistema não realiza interações com o meio ambiente é considerado “fechado”, acha-se isolado. Quando existe troca, ele é chamado “aberto”. Na realidade, essa classificação é uma simplificação da realidade, pois não existem sistemas completamente fechados. Mesmo aqueles chamados fechados, de alguma forma, se relacionam com o ambiente, como por exemplo: uma estrutura de concreto, aparentemente isolada, ela sofre ação da erosão química, eólica ou hídrica, se estiver submetida às intempéries.

Sob essas ações, lentamente essa estrutura de concreto será desgastada e, ao longo dos séculos, poderá perder a sua utilidade como sistema. Portanto, essa classificação gradua a relação dos sistemas com o ambiente.

⁹ A Teoria das cordas (ou teoria das supercordas) é um modelo físico cujos blocos fundamentais são objetos extensos unidimensionais, semelhantes a uma corda, e não por pontos sem dimensão (partículas) que eram a base da física tradicional. O estudo da chamada teoria das cordas foi iniciado na década de 60 e teve a participação de vários físicos para sua elaboração. Essa teoria propõe unificar toda a física e unir a Teoria da relatividade e a Teoria Quântica numa única estrutura matemática. Embora não esteja totalmente consolidada, a teoria mostra sinais promissores de sua plausibilidade. FONTE: Wikipedia. Acessado em 18/maio/2012 http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_das_cordas.

Ainda atentos a essas relações, percebe-se que elas existem entre os componentes do sistema, e entre o sistema e o ambiente. Normalmente, quando se delimita um sistema, nota-se que as relações entre seus componentes ocorrem em maior intensidade do que as do sistema e o ambiente. Assim, separa-se o sistema do ambiente que o envolve quando é percebida a descontinuidade nessas interações. Nesse ponto, faz-se a delimitação da fronteira do sistema estudado.

Cabe ressaltar que a fronteira, normalmente, é uma abstração criada por quem estuda o sistema e não impõe restrições à participação dos seus componentes com outros sistemas. Tratando-se de organizações, têm-se, como exemplo, os militares da Marinha do Brasil, que se relacionam com suas famílias e com seus amigos fora do ambiente militar.

Os sistemas se encontram interligados e possuem fluxos de entrada e saída que se distinguem. O processo de transformação entre “entrada” e “saída” é que vai caracterizar o sistema. Quando há referências a entradas e saídas, trata-se do comportamento do sistema; porém, quando a referência for ao processo de transformação, trata-se do seu metabolismo, que tem na inter-relação de seus componentes e na disposição desses componentes no espaço e no tempo a sua organização.

A continuidade de funcionamento de um sistema pressupõe que exista algum grau de estabilidade que assegure a manutenção do processo de transformação. Com a ocorrência de mudanças no ambiente, o sistema tende a modificar o seu comportamento. Para a manutenção do equilíbrio dinâmico, os sistemas desenvolvem uma reação que tende a contrabalançar a ação inicial da mudança. Essa compensação, para manter o equilíbrio, constitui o processo de regulação que, segundo Litterer (1969, p.5) está definida em três tipos básicos: 1) “ajustamento”, quando o equilíbrio é estabelecido pelas partes do sistema em função de uma mudança, não havendo um parâmetro externo de referência; 2) o “controle”, quando há uma meta definida e, por meio de uma realimentação, se comparam os resultados

às metas e se reajusta o processo; e 3) o “aprendizado”, quando a meta é estabelecida internamente e após ter sofrido ajustamentos e controles, o sistema muda suas características internas, de modo que possa, no futuro, antecipar-se a perturbações similares e agir diferentemente com elas.

Essa necessidade de adaptação ao ambiente é o ponto fundamental da Teoria Geral dos Sistemas, pois ela vem caracterizar a abertura da organização para o exterior. Por meio do processo de transformação, cada organização desempenha seu papel na sociedade que ela integra. Se deixar de atender as necessidades da respectiva sociedade, coloca em risco sua própria sobrevivência. Daí, tira-se um novo conceito que será importante para o desenvolvimento do trabalho: entropia, o inverso da sinergia, ou seja, a falta de relacionamento entre as partes que provoca perdas e desperdícios; a perda de energia leva os sistemas à degeneração e à desintegração; sistemas fechados tendem ao desaparecimento.

2.5 ABORDAGEM SISTÊMICA DA ADMINISTRAÇÃO E TEORIA DA CONTINGÊNCIA

A Teoria Geral da Administração evoluiu o seu enfoque passando por diferentes abordagens, da clássica à abordagem sistêmica, passando pela abordagem humanística, neoclássica, estruturalista e behaviorista. Cada uma dessas deixa a sua contribuição para o entendimento das organizações.

Segundo Chiavenato (2004, p. 322) a abordagem sistêmica das organizações, baseada na Teoria Geral dos Sistemas, é apoiada em três princípios fundamentais: o expansionismo, o pensamento sintético e a teleologia.

Segundo o expansionismo, todo o fenômeno é parte de um fenômeno maior. O desempenho de um sistema depende de como ele se relaciona com seu ambiente. O

expansionismo entende que o fenômeno é constituído por partes, mas enfatiza o todo do qual ele faz parte. Transfere o foco da visão para o todo.

O pensamento sintético explica o fenômeno como parte de um sistema maior e o papel que desempenha nesse sistema maior. Nesse caso, a abordagem sistêmica está mais interessada em juntar as partes do que em separá-las.

A teleologia explica que a causa é uma condição necessária, mas nem sempre suficiente para que surja o efeito, dando à relação causa-efeito um tratamento probabilístico, não determinístico, como antes. Esse ramo da ciência estuda o comportamento com a finalidade de alcançar objetivos e foca-se no que o comportamento produz ou por aquilo que é seu propósito ou objetivo produzir.

A teleologia não trata a relação de causa e efeito de forma linear, ela procura entender as inter-relações entre diversas variáveis, a partir de uma visão de um campo dinâmico de forças que atuam entre si. Dessa abordagem, resulta a máxima de que o todo é diferente da soma de suas partes e que o sistema apresenta suas características próprias que não existem em cada uma de suas partes integrantes.

A Teoria da Contingência, surgida após a abordagem sistêmica das organizações, nasceu com as pesquisas para avaliar os modelos de estruturas organizacionais mais eficazes para certos tipos de empresas. Elas pretendiam avaliar a influência dos pressupostos clássicos, como a divisão do trabalho, amplitude de controle, hierarquia de autoridade, entre outros, na eficácia da organização. Como fruto dessas pesquisas, chega-se a uma nova concepção de organização, na qual a estrutura e funcionamento dependem da interface com o ambiente. Não há um único melhor jeito de organizá-la, porquanto as organizações precisam ser sistematicamente ajustadas às condições ambientais.

Autores de uma das pesquisas que deram origem à Teoria da Contingência, Lawrence e Lorsh¹⁰ concluíram que os problemas organizacionais básicos para as empresas enfrentarem as condições externas, tecnológicas e de mercado são a diferenciação e a integração. Na diferenciação, a organização divide seu trabalho em departamentos, cada qual desempenhando uma tarefa especializada dentro de um contexto ambiental, também especializado. Essa diferenciação no ambiente da tarefa provoca diferenciação na estrutura dos departamentos. Já a integração é gerada por pressões vindas do ambiente da organização no sentido de obter coordenação e unidade de esforços entre os vários departamentos (CHIAVENATO, 2004, p. 396).

São os seguintes pressupostos básicos dessa teoria: a organização é um sistema aberto, portanto de natureza sistêmica; as características da organização apresentam interação com o ambiente e entre si, explicando a íntima relação entre variáveis externas e as características da organização (diferenciação e integração).

2.6 UNINDO A ESTRATÉGIA À TEORIA GERAL DOS SISTEMAS E AS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO

Com os conceitos apresentados neste Capítulo, pode-se depreender que o processo estratégico trata o “sistema” da organização da seguinte maneira:

- avalia o ambiente onde a organização está inserida na busca de oportunidades e reconhecimento das ameaças. No decorrer desse estudo, serão analisadas as relações, suas entradas, transformações e saídas no intuito de realizar o controle e o aprendizado¹¹.

¹⁰ Paul R. Lawrence e Jay W. Lorsch, **As Empresas e o Ambiente: Diferenciação e Integração administrativas**. Op. cit.

¹¹ Controle e aprendizado segundo os conceitos de Litterer (1969).

- estuda o sistema (organização) em questão, avaliando sua missão, seus valores e estado atual – analisa a relação entre os subsistemas da organização, seus pontos fortes e pontos fracos, visando ao seu ajustamento e aprendizado.

- define os objetivos que a organização deseja atingir – avalia como a organização estará se relacionando com o ambiente em um estado futuro.

- define como atingir os objetivos – como o sistema deverá tratar as relações entre os seus subsistemas e o ambiente para construir o estado futuro desejado.

- aplica esse planejamento no tempo atual, a fim de atingir o estado desejado no tempo futuro – gestão do planejamento definido na etapa anterior, gestão do metabolismo e do comportamento do sistema – visa ao aprendizado do sistema para evitar que as perturbações externas produzam o mínimo impacto na regulação do sistema.

Podemos afirmar que a aplicação dos tópicos acima expostos permite ao sistema crescer e se sustentar em um determinado ambiente. A estratégia define os objetivos; trata o processo de construção de um futuro desejado, em termos de sistema; e, procura aumentar as relações entre os subsistemas componentes e ajustar seu comportamento, com sua adequação ao ambiente. Em síntese, ao alinhar uma organização e todos os seus setores em torno de objetivos estratégicos, aumenta-se a sinergia desse sistema e conseqüentemente sua eficiência. Se esse sistema possui uma relação ajustada ao seu ambiente, terá nas suas relações internas e externas o poder de sua sobrevivência e será eficiente e eficaz, garantindo sua sobrevivência e expansão.

A avaliação da estratégia é feita com base no comportamento do sistema em funcionamento e para isso são observadas as seguintes verificações:

- da consistência interna e do meio ambiente que, em termos de TGS, é a verificação do metabolismo e do ambiente;

- da adequação dos recursos disponíveis, ou seja, se as entradas, transformações e saídas estão atendendo as demandas solicitadas;

- do grau de risco (possibilidade da existência de turbulências nas relações, entradas, transformação e saída) e a estabilidade do sistema;

Toda essa análise da “gestão” do caminho a ser percorrido deve sempre levar em conta o horizonte temporal e se as saídas do sistema atendem as demandas do seu ambiente (funcionalidade).

A Teoria da Contingência utiliza o conceito de diferenciação que explica a estruturação de uma organização em departamentos que desenvolvem tarefas especializadas. Essa departamentalização, considerando a TGS, visa à unificação em um “ambiente” propício de todos os recursos que se relacionam de forma intensa. Mas para que não haja perda de foco e energia, essa departamentalização terá que seguir as orientações da direção, que deverá ter a visão holística da empresa.

Os departamentos deverão trabalhar para que as saídas sejam em proveito da parte operacional da organização, pois ela “integra toda a empresa”, cujo propósito é atingir os objetivos traçados pela direção. Portanto, a diferenciação é necessária para que se unam recursos e processos no trato de temas que tenham forte afinidade. Desse modo, sendo tratados por um único departamento, podem ser melhor examinados e ter respostas mais atentas e tempestivas para as suas necessidades.

A diferenciação não poderá se encerrar em si própria, deverá estar sempre voltada para o operacional, quando se encontram trabalhando de forma integrada os recursos da organização para o cumprimento de sua atividade-fim. Quanto melhor for a estruturação da empresa para aproveitar as relações intra e interdepartamental, melhor será a sua sinergia e, conseqüentemente, sua eficiência. Quanto maior o foco da direção da organização para as

relações com o ambiente em que se insere, bem como a sua capacidade de alinhar seus departamentos com esse foco, melhor será a sua eficácia.

Um bom exemplo de diferenciação e integração é a estruturação da Marinha do Brasil em Órgãos de Direção Setorial (ODS) e Órgão de Direção Geral (ODG).

Os ODS da MB estão assim compostos: Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM); Diretoria Geral do Material da Marinha (DGMM); Secretaria Geral da Marinha (SGM); Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN)¹².

O Comando de Operações Navais (ComOpNav), apesar de ODS, concentra os meios operativos os quais resumem a aplicação de todas as atividades realizadas pelos demais ODS, concretizando, desse modo, a integração da MB.

O Estado-Maior da Armada (EMA), Órgão de Direção Geral, concentra as demandas de todos os ODS e assessora o Comandante da Marinha nos assuntos de alto nível.

¹² O Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais tem a missão de superintender, buscando a excelência nas atividades relativas à gestão estratégica de pessoal e material do CFN, bem como o detalhamento doutrinário, a fim de contribuir para o preparo e o emprego do Poder Naval relacionado aos meios de Fuzileiros Navais.

3 DEFININDO OS SISTEMAS A SEREM ESTUDADOS

Neste Capítulo serão apresentados os objetivos do Estado Brasileiro e definidos os sistemas e os ambientes que comporão o escopo do estudo. Em seguida, serão estudadas, à luz dos conceitos apresentados, a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar, SPEM, e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, SISPED. Os dois documentos produzidos pelo Ministério da Defesa orientam o seu planejamento e, conseqüentemente, os das Forças subordinadas.

3.1 O ESTADO BRASILEIRO: OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO

O Estado possui papel fundamental na condução das sociedades atuais e dispõem de vários mecanismos para fazer valer a sua vontade. No Brasil vige o estado democrático de direito que define os rumos gerais que a nação deve tomar por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF).

Para cumprir os objetivos fundamentais de que trata o Artigo 3º da CF – especialmente os incisos I (construir uma sociedade livre, justa e solidária) e II (promover o bem de todos) os vários setores da nação traçam seus objetivos os quais se tornarão parcelas de contribuição para se atingir o Bem Comum almejado.

O artigo 142 da CF estabelece:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A Política de Defesa Nacional (PDN) em vigor, aprovada pelo Decreto 5.484 de 30 de junho de 2005 “é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa” e estabelece os “objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.” (PDN, 2005).

Esse documento encontra-se em fase de revisão e até o final de 2012 deverá ser reeditado. Para efeito do estudo adotar-se-á os conceitos nele apresentados, mesmo porque não foram dados sinais, nas palestras sobre o tema e em contatos pessoais com os revisores do documento, que esses enfoques sofrerão alterações.

A PDN também apresenta, no item 1, os conceitos de segurança e defesa, conforme o texto a seguir:

A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado.
[...]

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (PDN, 2005)

Ainda estabelece que o conceito de segurança seja ampliado e abranja os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros, permanecendo a defesa externa o papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal. Em relação à segurança, expõe também, que suas medidas são de largo espectro: defesa externa (papel das Forças Armadas), defesa civil, segurança pública, políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas.

A Constituição Federal define que as Forças Armadas são responsáveis pela Defesa da Pátria, dos poderes constitucionais e, se solicitadas por qualquer um dos poderes, pela garantia da lei e da ordem. A PDN estabelece o Ministério da Defesa como o coordenador das ações necessárias para a Defesa Nacional e que a sua estrutura, incluindo as três Forças Armadas, será responsável por essa coordenação. E a partir desse ponto, ficam determinados os objetos de estudo deste trabalho e suas relações.

Passando para o nível organizacional, no âmbito do Ministério da Defesa, de acordo com a publicação MD51-M-01, Sistemática de Planejamento Estratégico Militar, define três níveis de planejamento estratégico militar: 1) o nacional, formado pelas mais altas autoridades do país; 2) o setorial, constituído pelo MD e demais órgãos da administração direta; e 3) o subsetorial, composto pelas Forças Armadas.

Mais adiante, quando especifica a metodologia utilizada em cada um desses níveis, explica que nas políticas se estabelecem as definições, objetivos e orientações necessárias às formulações estratégicas, que compõem a “estratégia”. Portanto, trabalhar-se-á com a estratégia no âmbito organizacional, MD e MB, como ferramenta para a condução desse Ministério/Força, a fim de coordenar os esforços que irão contribuir para que a nação atinja seus objetivos nacionais fundamentais.

Definido o nível em que será desenvolvido este trabalho e, entendendo-se o Ministério da Defesa e a Marinha do Brasil como organizações, podem-se utilizar conceitos da Administração e de suas definições de estratégia, inclusive as do meio civil. Isso porque se estará discorrendo sobre o planejamento e a condução de um Ministério que deverá visar ao preparo de todo o aparato militar para seu emprego em situação de guerra. Daí a importância de, sem se perder o foco do preparo para a guerra, poder utilizar-se de conceitos e de princípios de gestão empresarial para o preparo dos recursos disponíveis, objetivando a defesa do Estado.

3.2 DEFININDO OS SISTEMAS

Neste trabalho são abordados apenas os sistemas identificados como os de maior relevância para uma análise das metodologias de planejamento estratégico. Os sistemas aqui delimitados, como os apresentados nas conceituações prévias, caracterizam-se pelas entradas, transformação e saídas. Suas relações fortes e fracas definem suas fronteiras.

Define-se o primeiro sistema como o sistema “Militar”, representado pelo Ministério da Defesa, seus órgãos, instalações, pessoal, conhecimento e meios, bem como as Forças subordinadas. Suas entradas são os insumos, os recursos humanos, os financeiros e materiais, os conhecimentos e as informações do ambiente em que está inserido. Seus produtos são os serviços de segurança e defesa.

Como a segurança é uma sensação, a forma com que as Forças Armadas demonstram sua capacidade para prestarem os seus serviços é o estado de prontidão e a resposta, com prestação de serviços, às demandas da nação, bem como as suas interações com o povo.

No caso da defesa, esse serviço somente será necessário em caso de guerra, por isso é difícil o estabelecimento de indicadores para a medição da eficiência desse serviço, o que dificulta a sua gestão.

O trabalho abordará as estratégias para o preparo do sistema Militar para a guerra, não no seu emprego, pois se considerará o estado de paz. No entanto, tal enfoque não pode descartar o estado desejado final que é a eficácia na guerra, quando é necessária a transformação do sistema, de forma rápida, eficaz, e com o mínimo esforço.

Ao ser definido o sistema Militar, deve-se levar em conta sua interação com o sistema Brasil, que pode ser traduzido pelas expressões do poder nacional, quais sejam: Política, Econômica, Psicossocial, Científico-Tecnológica e a Militar (representado pelo MD).

Por sua vez, o Sistema Brasil relaciona-se com o Sistema Internacional, por meio de todas as suas expressões¹³ (subsistemas), incluindo a militar.



FIGURA 2 - Sistemas Internacional e Brasil.
Fonte: Elaboração do autor.

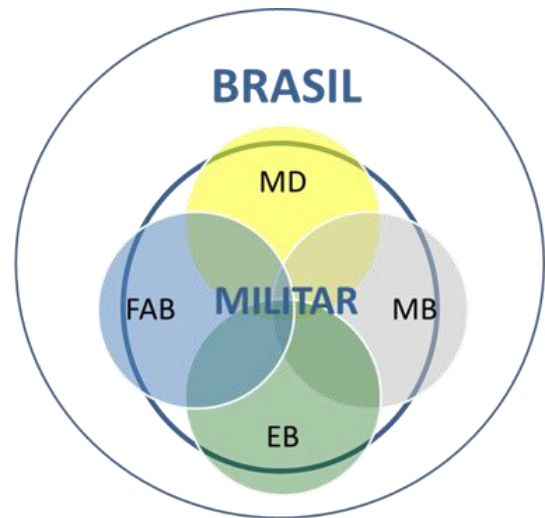


FIGURA 3 - Sistemas Brasil e Militar.
Fonte: Elaboração do autor.

Como subsistema do sistema Militar tem-se o Ministério da Defesa e as três Forças Armadas, ou seja, os sistemas “Marinha”, “Exército” e “Força Aérea”. No estudo em questão focar-se-ão os sistemas “Militar” e “Marinha”. Os sistemas “Marinha”, “Exército” e “Força Aérea” serão divididos em sistemas de Comando, operacional, pessoal, material e finanças. Esses sistemas recebem os mesmos tipos de entrada do sistema Militar, em graus diferentes de intensidade de relações e também interagem com o sistema “Brasil” e sistema “Internacional”. As suas saídas são as mesmas do sistema em que se encontram inseridos, como os serviços de segurança e defesa, quando necessário, além de todas as atividades subsidiárias desenvolvidas pelas Forças Armadas.

¹³ As expressões do Poder Nacional estão definidas no Manual Básico: assuntos específicos, vol. 2. Escola Superior de Guerra: expressão política, econômica, psicossocial, militar, científico e tecnológica.

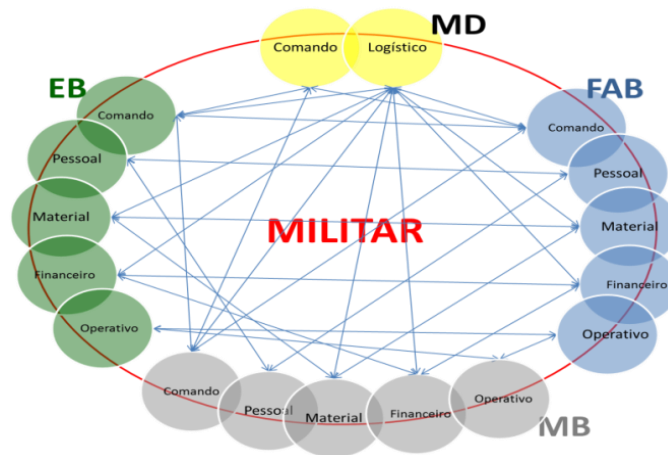


FIGURA 4 - Sistema Militar detalhado.
Fonte: Elaboração do autor.

Em uma análise mais atenta, observa-se que os subsistemas de pessoal, material, finanças representam o conceito de diferenciação, referido, anteriormente, na Teoria da Contingência, enquanto os sistemas de comando e operativos exigem a integração de todos os demais subsistemas para funcionar. Tal afirmação se torna mais clara quando se percebe que os ODS, focando em suas áreas de atuação, onde possuem relações mais intensas, preparam a Força para ser empregada e tem no ComOpNav (ODS representativo do sistema operativo) o seu fim.

Isso significa que o setor operativo integra as diferenciações ocorridas para o preparo da Força, cujas orientações foram definidas pelo sistema de Comando (Gabinete do Comandante da Marinha, EMA e comando dos ODS que participam dos Conselhos), que, por sua vez, também tem um conceito holístico da Força. Portanto, o sistema de comando tem a necessidade de conhecer todos os subsistemas para promover o planejamento, a preparação e aplicação da Força. Quanto mais integrados os seus subsistemas, maior vai ser a sua eficiência.

Por sua vez, o sistema operativo também necessita ter, na aplicação dos seus recursos, todos os sistemas da Força integrados, para que represente a eficiência buscada pelo Comando. Está, então, na integração dos subsistemas a obtenção da sinergia necessária que proverá a tão procurada eficiência.

4 A SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

Em 2005, o Ministério da Defesa publicou o MD51-M-01, Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). Esse documento tem, por finalidade, “estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas visando a contribuir com o atendimento dos objetivos de Defesa Nacional.”. Ele define e organiza funcionalmente as atividades relacionadas com o preparo e o emprego para atender as demandas de defesa do País.

O setor responsável pela construção e elaboração do planejamento estratégico no MD é a Subchefia de Política e Estratégia, subordinada à Chefia de Assuntos Estratégicos que, por sua vez, está subordinada diretamente ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

A SPEM, como é conhecida a publicação, define três níveis de planejamento, conforme já havia sido mencionado: o nacional, constituído pelas mais altas autoridades do país; o setorial, constituído pelo MD e demais órgão com responsabilidades diretas com a Defesa; e o subsetorial composto pelas Forças Armadas. A sua metodologia deve ser aplicada a cada um dos três níveis.

Para o nível nacional, são definidos como documentos constitutivos, a Política Nacional, o Conceito Estratégico Nacional e a Política de Defesa Nacional. Para o nível setorial, a Política Militar de Defesa e a Estratégia Militar de Defesa, a Doutrina Militar de Defesa, a Estrutura Militar de Defesa e a Avaliação Estratégica de Defesa. Não definidos os documentos do nível subsetorial.

A metodologia definida é dividida em três etapas:

1ª.) Consta de análises e avaliações, com as quais se delimita o contexto de planejamento, definem-se os principais aspectos a serem considerados e as relações

funcionais entre eles;

2^a.) Chamada de “política”, visa ao estabelecimento de definições, objetivos e orientações necessárias à formulação estratégica; e

3^a.) Denominada de “estratégica”, nela são formulados os conceitos estratégicos e elaborados os planos e programas.

A SPEM define, no seu Capítulo 3, quais os documentos condicionantes para o planejamento e estabelece os documentos que deverão ser produzidos para a formalização do planejamento proposto, chamados de “documentos constituintes da SPEM.”

O Capítulo 4, estipula a sistemática do planejamento, constituída de três fases e várias subfases:

1^a.) Concepção Estratégica e Configuração de Forças – esta fase constitui-se de atividades relacionadas aos estudos, às análises e às avaliações e é composta das seguintes subfases:

a. Formulação das conjunturas nacional e internacional – essa atividade é executada pelo MD com a participação das FA e contribuição do SISBIN, e visa a garantir a utilização do mesmo cenário, evitando-se visões diferentes.

b. Construção de cenários prospectivos – são de responsabilidade do MD com a participação das FA, que deverá utilizar metodologia científica em sua construção, e tem, por finalidade, propiciar uma “visão de futuro possível”.

c. Avaliação dos cenários prospectivos e formulação dos conceitos estratégicos de emprego – propicia o conhecimento antecipado da possível realidade, momento em que as forças militares poderão ser empregadas. As avaliações dos cenários prospectivos são realizadas pelo MD para efeitos da elaboração e reformulação da PMD e da EMiD e pelas FA para a finalidade de formulação dos conceitos estratégicos e de configuração de forças;

d. Determinação de configuração de forças – é de responsabilidade de cada FA, sem qualquer limitação para a utilização de métodos ou processos. Caberá ao MD verificar se as configurações de forças atendem às orientações, aos objetivos, às ações e às Hipóteses de Emprego (HE) constantes nos documentos condicionantes.

2ª.) Planejamento do Preparo – atividades relacionadas com a execução dos planos de obtenção e de preparo dos meios identificados na fase anterior:

a. Elaboração de planos estratégicos – consiste na formulação dos planos estratégicos necessários à obtenção e ao preparo dos meios militares identificados nas configurações de força. Não está definida a responsabilidade, mas subentende-se que cabe a cada uma das FA;

b. Obtenção e preparo dos meios – também não lista as responsabilidades.

3ª.) Planejamento do Emprego Operacional – atividades relacionadas ao emprego das Forças:

Planejamento do emprego de forças – fundamentam-se nas doutrinas, nas estratégias aplicáveis, nas HE e nas experiências dos adestramentos realizados. Compete ao Estado-Maior de Defesa¹⁴ elaborar o planejamento de emprego combinado das FA e, a cada Força, o planejamento do seu emprego isolado. Esses planos podem fornecer subsídios para alterações nos documentos condicionantes da SPEM.

4.1 PONTOS IMPORTANTES NA SPEM

Após apresentação da SPEM no tópico anterior, serão comentados alguns dos aspectos relevantes do documento à luz dos conceitos apresentados no Capítulo 2 deste trabalho, em especial, os objetivos, a conceituação, a construção e a avaliação da estratégia.

¹⁴ Com a alteração da estrutura do MD, essa função passou à responsabilidade do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, EMCFA.

Essa análise será realizada, inicialmente, sobre cada um dos tópicos do documento e, posteriormente, sobre o documento como um todo.

Em termos de objetivos, a SPEM visa a contribuir com os objetivos da Defesa Nacional. Esses objetivos não estão definidos na sistemática, que não indica o documento onde estão incluídos (Política Nacional de Defesa), mas indica o caminho para onde todo o planejamento deve convergir quando define os documentos condicionantes do planejamento, indo ao encontro dos conceitos apresentados.

Nos aspectos relativos à conceituação, a SPEM prevê a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas. Apesar de não estar explícito, o planejamento quando vem de cima para baixo (*top down*) é imposto pelo mais alto escalão da organização. Nesse sentido, está de acordo com o previsto na “Estratégia Deliberada” de Mintzberg.

Ao tratar de análise de ambiente, a SPEM explica que é necessário delimitar o contexto de planejamento, de ambientes, realizar sua análise e definir os principais aspectos a serem considerados, bem como as relações funcionais entre eles.

A SPEM aborda os termos “políticas” e “estratégias”; onde as “políticas” explicitam as orientações em termos de objetivos e diretrizes e as “estratégias” formulam os conceitos estratégicos, planos e programas, indicando o “como” chegar.

No Capítulo 3, ao delimitar seus documentos constituintes, fica claro que em cada um dos níveis considerados (o nacional, setorial e subsetorial), deverá existir um documento estabelecendo a política e, outro, a estratégia, forçando a cada um dos níveis tratar o planejamento conforme as orientações definidas.

Chegando ao Capítulo 4, onde é detalhada a sistemática propriamente dita, observa-se que são tratadas três fases: concepção estratégica e configuração das forças; planejamento do preparo; e planejamento do emprego operacional. A primeira e a segunda

são objetos do estudo. A fase de concepção estratégica é subdividida em quatro subfases que passaremos a tratar separadamente:

Na primeira subfase, a formulação da conjuntura nacional e internacional, existe a atribuição de responsabilidade pelo desenvolvimento (MD) e participação das FA e SISBIN. Tais medidas podem permitir a integração entre as Forças no que tange à disponibilização de informações dos setores afins a cada Força e a consequente equalização de conhecimentos e de padronização de entendimentos dos cenários construídos. A participação do SISBIN será valiosa, na medida em que trará dados relevantes de todos os outros setores do governo, contribuindo de forma significativa para uma visão ampla do ambiente. Nessa subfase, porém, não são abordados a metodologia, a periodicidade, nem o prazo para o cumprimento dessa ação.

No ponto de vista da TGS nas organizações, a participação das Forças incrementa as relações laterais entre as Forças, aumentando a sinergia no Sistema Militar, bem como a participação exógena ao Sistema Militar por meio do SISBIN. Após consolidado o cenário, será utilizado para permitir a verticalização da informação padronizada dentro do MD e das Forças, contribuindo para o alinhamento estratégico. Portanto, essa subfase, se corretamente implementada, pode assegurar a aplicação correta tanto dos conceitos inerentes à estratégia como a dos atinentes a TGS nas organizações.

Na segunda subfase, está prevista a construção de cenários prospectivos sob a responsabilidade do MD com a participação das FA com a utilização de metodologia científica, para propiciar uma visão de futuro possível. Considerando que a cenarização permite a ampliação do conhecimento do possível estado futuro do ambiente e que ele é fundamental para o estabelecimento do estado futuro desejado, a partir do momento em que essa cenarização é construída por todos os participantes do processo, da mesma forma que a subfase anterior, irá contribuir para o aumento das relações entre as Forças Singulares e o

MD, aumentando a sinergia do Sistema Militar. A padronização de cenários irá permitir o alinhamento estratégico e a verticalização desse conhecimento.

A não definição da metodologia a ser adotada na construção desses cenários deverá ser suprida em outra publicação que ainda não foi criada. Outra lacuna nesta subfase é a falta de participação de elementos externos ao Sistema Militar nessa construção, fragilizando as relações deste sistema com o ambiente em que está inserido.

Na terceira subfase, far-se-ão a avaliação dos cenários prospectivos e a formulação dos conceitos estratégicos de emprego. Neste ponto, o MD passa a realizar a avaliação para efeitos da PMD e EMiD; e as FA realizam essa avaliação para a formulação dos conceitos estratégicos e para a configuração de forças. Esta delegação de responsabilidades para a MB, EB e FAB dissocia o movimento das duas subfases anteriores para aumentar a relação entre as Forças Singulares, ao permitir que cada Força realize uma avaliação isolada e estruture seu conceito estratégico sem a convergência de esforços para que se tenha um Sistema Militar integrado nos prováveis cenários levantados.

Os conceitos de diferenciação e integração das organizações são ressaltados na avaliação desta subfase. Há que se considerar que, provavelmente, prevaleceu a diferenciação necessária para o trato das especificidades de cada Força na redação final da SPEM. Mas o fato é que tal procedimento se torna perigoso na medida em que, quando se avalia o cenário apenas com as especificidades da Força e se formula o conceito estratégico da Força, limitado por essa visão, abre-se mão, prematuramente, da integração fundamental no setor operativo. Condena-se à operação isolada a Força que deveria operar conjuntamente, ou, no mínimo, cria-se dificuldades para a posterior integração das Forças no setor operativo, visto que essa integração foi deixada de lado prematuramente.

Cabe ressaltar que não se visa a tirar de quem tem a *expertise* de avaliação do cenário específico a possibilidade de analisar suas especificidades e formular seu conceito

estratégico, mas sim de forçar, antes que essa avaliação ocorra, o pensamento de como seriam tratados conjuntamente os cenários específicos, delimitando-se os principais recursos para atender àquele cenário e, após ter-se definido o conceito estratégico conjunto, partir para o conceito estratégico da Força e a posterior delimitação das Forças para atender ao cenário que já foi pensado conjuntamente. Essa proposta visa a manter a integração (Teoria da Contingencia) do MD no Comando (Direção da Organização) e nos meios operativos, permitindo que cada Força formule o seu próprio conceito estratégico, derivado de um conceito estratégico do MD e, posteriormente, elabore a sua configuração de força.

A próxima subfase, configuração de força, que é de responsabilidade de cada FA, sem qualquer limitação de método ou processo, decorre da formulação de um conceito estratégico da Força, que já foi amplamente abordado nos parágrafos anteriores. A configuração de força de cada FA considerará à integração com as demais Forças Armadas na relação direta da integração das subfases anteriores.

A SPEM define que o MD será o responsável pela verificação de que as configurações de força estão de acordo com as HE da EMiD. Ora, essa verificação é tão mais complexa quanto é o afastamento do MD no estabelecimento dos conceitos estratégicos das Forças, o que confirma a necessidade da proposta de se confeccionar o conceito estratégico de forma conjunta para posterior elaboração do conceito estratégico de cada força.

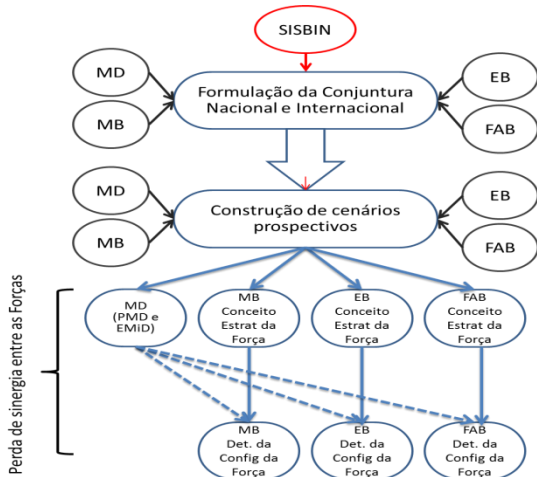


FIGURA 5 - Esquema de atual Concepção Estratégica e Configuração de Forças da SPEM.
 Fonte: Elaboração do autor.

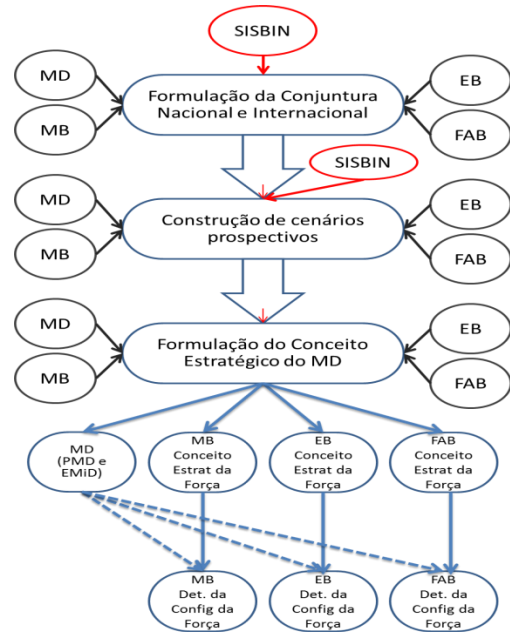


FIGURA 6 - Esquema da proposta de Concepção Estratégica e Configuração de Forças para SPEM.
 Fonte: Elaboração do autor.

A Fase do Planejamento do Preparo, segunda fase, destinada às atividades relacionadas com a execução dos planos de obtenção e de preparo dos meios identificados na fase anterior, está dividida em duas subfases: elaboração dos planos estratégicos; e obtenção e preparo dos meios. Em nenhuma delas estão definidas as responsabilidades pelo desenvolvimento nem pela metodologia, processos ou modelos a serem empregados. É subentendido que essas subfases deverão ser de responsabilidades das FA, devido às duas últimas subfases da fase anterior já serem de responsabilidade delas.

A terceira e última fase, Planejamento do Emprego Operacional, está fundamentada nas doutrinas existentes, nas estratégias aplicáveis, nas HE e nas experiências dos adestramentos realizados, cujos planos podem oferecer subsídios para alterações nos documentos condicionantes da SPEM. Portanto, por se tratar de emprego do Sistema Militar, esta fase não estará no escopo deste trabalho, mas poderá, como dito na SPEM, contribuir para a construção da estratégia.

Essa fase procura alertar para a questão temporal da construção da estratégia. Hoje temos as Forças Armadas em estado de prontidão e adestramento condizente com a aquisição

de recursos e de sua administração nos anos anteriores, enquanto que as estratégias atuais pretendem “construir” essas Forças a partir do presente para um estado desejado no futuro. Estamos falando, então, de dois tempos: o presente, quando se trabalha o emprego; e o futuro, que estabelece o que se pretende ser, onde e como se pretende estar. O documento estudado não define a moldura temporal que define o presente e o futuro.

No presente, as Forças se localizam dentro dos sistemas em que estão inseridas em termos de recursos humanos, materiais e financeiros, bem como em relação à vontade nacional, expressa na nossa Constituição. No máximo, poder-se-á atualizar e modernizar essas Forças, mas jamais transformá-las, por absoluta falta de tempo.

Para o futuro, idealizou-se uma Força e procurou-se traçar o caminho para construir essa “ideia”, transformando o que se tem hoje para atingir o estado futuro desejado. O CMG (FN-RM1) Rudibert Kilian Junior, em apontamentos de discussão sobre o tema, apresentou os esquemas abaixo:

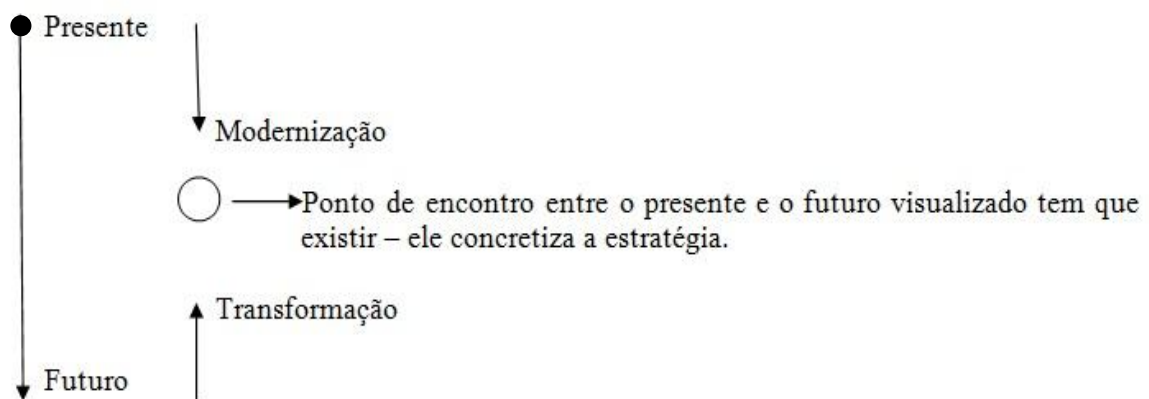


FIGURA 7 - Esquema presente-futuro: modernização-transformação.
Fonte: Kilian Junior.

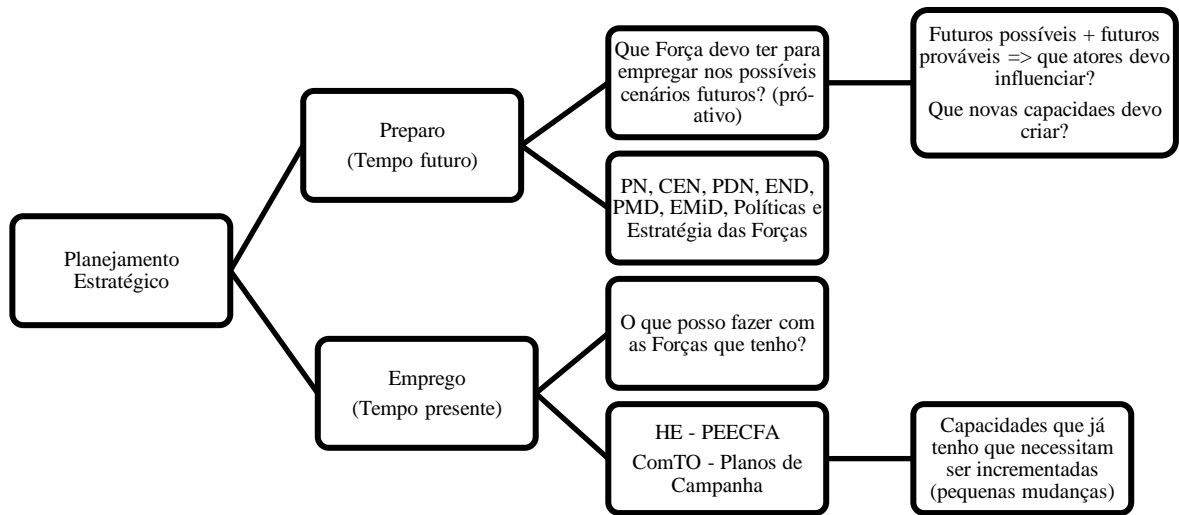


FIGURA 8 - Esquema temporal de planejamento estratégico.

Fonte: Kilian Junior.

Ao se comparar a sistemática de planejamento da SPEM com a metodologia de planejamento estratégico com base em cenários, proposta por Godet, pode-se observar que:

As 1.^a, 2.^a, 3.^a e 4.^a etapas de Godet: análise do problema e delimitação do sistema; análise da empresa; identificação de variáveis-chave da empresa e do ambiente; e estudo da dinâmica retrospectiva da empresa, fatores de força e fraqueza – não são abordadas pela SPEM, visto que a fase “Concepção Estratégica e Configuração de Forças” atenta apenas para o ambiente, “Conjunturas Nacional e Internacional”, não existindo qualquer análise para o Sistema Militar.

As etapas cinco, seis, sete e oito de Godet: redução da incerteza sobre questões-chave levantadas; levantamento das opções estratégicas e cenários prováveis; avaliação das opções estratégicas levantadas; e realização das escolhas estratégicas e priorização dos objetivos – são atendidas pelas subfases: construção de cenários prospectivos e avaliação dos cenários e formulação dos conceitos estratégicos de emprego. No entanto, essas subfases não são detalhadas e por isso faltam definições de metodologias e responsabilidades.

A 9ª. etapa de Godet, produção de plano de ação e gestão é atendida plenamente no aspecto de produção do plano de ação com a elaboração dos documentos previstos nos níveis nacional, setorial e subsetorial, porém a gestão é negligenciada na SPEM.

Passando à questão da avaliação da estratégia, não existe na SPEM qualquer tópico que aborde esse tema.

Concluindo a análise da SPEM, percebe-se que:

- é bastante genérica.
- define os níveis de planejamento interno do MD, mas deixa de lado as coordenações com outros setores (Ministérios) para condução dos recursos do Estado, a fim de atingir os objetivos da defesa nacional.
- não explicita os objetivos da defesa nacional, nem o documento onde eles se encontram.
- define claramente os documentos condicionantes e componentes da estratégia a serem adotadas.
- aborda parcialmente as responsabilidades organizacionais para a construção da estratégia.
- não define molduras temporais de trabalho, definindo o que é presente e futuro, o que é preparo e o que é emprego;
- define estratégia como uma etapa do planejamento estratégico, não como um conceito que sirva de base para a construção de uma força desejada.
- é limitada no propósito e na metodologia de análise da situação, deixando de abordar, inclusive a avaliação das próprias Forças.
- é limitada na metodologia para a construção de cenários prospectivos.
- não apresenta na sua metodologia fases para levantamento de possibilidades de construção da Força, opções estratégicas.

- por não prever “opções estratégicas”, logicamente não prevê a realização de qualquer tipo de avaliação dessas “opções”.

- não prevê mecanismos de gestão estratégica.

- não possui qualquer elemento para a avaliação do andamento da construção da estratégia proposta.

- em termos de organização, propõe relações muito fracas com o ambiente do Sistema Militar e trata de forma bastante sumária as interações entre os seus subsistemas componentes, sendo limitado na unificação das ideias lateralmente e verticalmente, inclusive propondo a formulação de conceitos estratégicos separados, valorizando mais a diferenciação do que a integração.

A SPEM, então, propicia uma orientação para a utilização da metodologia de formulação estratégica para o Sistema Militar, mas deixa a desejar em vários pontos, conforme apresentado acima.

5 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA

O Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, SISPED, foi publicada no Diário Oficial da União, nº 244, de 21 de dezembro de 2011 mas não recebeu designação da série MD. A Assessoria de Planejamento Institucional (ASPLAN), diretamente subordinada ao Ministro, é o órgão responsável pelo documento e também pelas ações de condução do planejamento estratégico, definidas em seu texto, incluindo os cronogramas.

5.1 ESTRUTURA DO DOCUMENTO

O documento está estruturado em 12 itens, assim definidos: Item 1 - Finalidade; Item 2 - Introdução; Item 3 - Visão Geral da Metodologia - em que constam a estrutura, operacionalização e o ciclo de planejamento; Item 4 - Missão; Item 5 - Visão de Futuro; Item 6 - Valores. Nos itens seguintes, são detalhadas as fases de planejamento, nas quais consta, em cada uma delas, a composição do Grupo de Trabalho (GT) que irá conduzir as atividades e o cronograma a ser cumprido. O documento é encerrado com o Item 12, considerações finais.

No Item 1, o termo “finalidade” se refere ao documento: “Permitir a elaboração, condução e gestão do Planejamento Estratégico de Defesa”.

No Item 2, a introdução apresenta alguns conceitos do planejamento estratégico, destacando-se os seguintes:

- Um “processo de GESTÃO fundamentado na elaboração de diagnósticos e na definição de objetivos de longo prazo e estratégias de transformação”.

- Define cinco características fundamentais: 1) Está sujeito à incerteza e relacionado à adaptação das Forças; 2) É orientado para o futuro; 3) É integrador; 4) É um

processo de construção de consenso e deve abranger todos os níveis da organização; e 5) É uma forma de aprendizagem organizacional.

O primeiro passo para a elaboração do planejamento estratégico é responder, com precisão, questões básicas: Quem somos? Onde queremos chegar? Avaliamos os fatores externos? Como atingiremos nossos objetivos?

O Item 3, do SISPED, “Visão Geral da Metodologia”, é subdividido em 3 subitens: 1) Estrutura; 2) Operacionalização; e 3) Ciclo de Planejamento.

O subitem “estrutura” relata que a metodologia está baseada na missão, visão do futuro e valores institucionais e consta de cinco fases: 1ª Fase – Análise; 2ª Fase – Formulação da Política e Estratégia Nacionais; 3ª Fase – Formulação das Políticas e Estratégias Setoriais; 4ª Fase – Formulação de Planos; e 5ª Fase – Gestão.

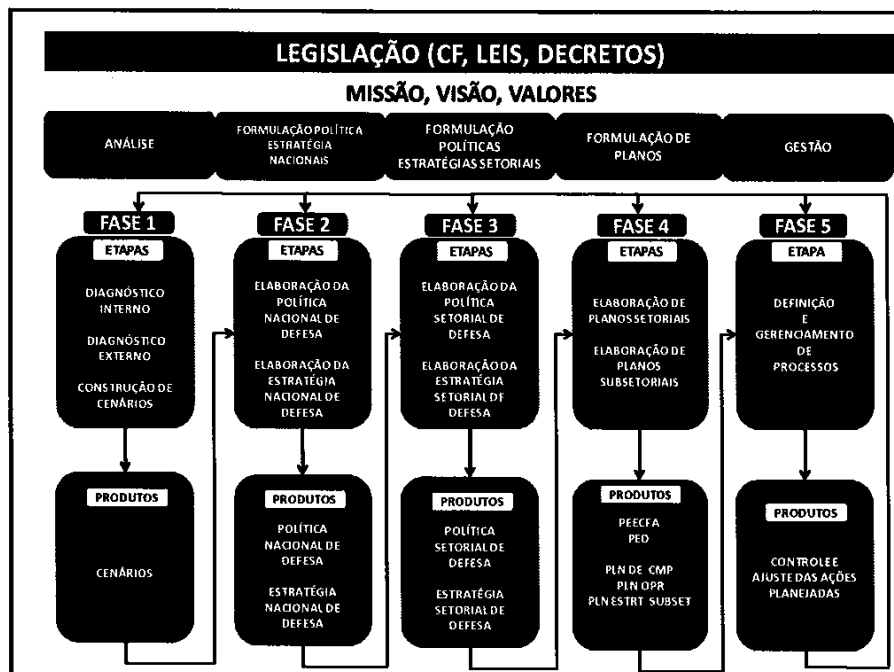


FIGURA 9 - Metodologia do SISPED.

Fonte: SISPED, p. 7

No segundo subitem do Item 3, a “Operacionalização”, é definida a criação de grupos de trabalho para a condução das atividades e a criação do Comitê de Planejamento Estratégico (CoPE), para orientar e supervisionar os trabalhos dos GT, compostos pelos:

- Chefe de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA);
- Chefe de Estado-Maior da Armada (CEMA);
- Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME);
- Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (CEMAER);
- Secretário da Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (SEORI);
- Secretário da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD);
- Secretário da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD);
- Chefes de Preparo e Emprego;
- Chefe de Assuntos Estratégicos;
- Chefe de Logística; e
- Assessor de Planejamento Institucional.

No terceiro subitem do Item 3, é estabelecido o ciclo de planejamento que consta de um horizonte temporal de vinte anos, ajustado ao Plano Plurianual do Governo Federal. Em 2016, depois de atualizados, todos os documentos condicionantes e componentes do planejamento estratégico do MD estarão alinhados com a Proposta de Lei de Orçamento Anual (PLOA), documento condicionante do planejamento do Governo Federal. A partir desse momento todo o planejamento decorrerá em função dos programas de Governo, facilitando uma maior sinergia entre o MD e toda a máquina do Governo Federal.

Quanto a esse horizonte temporal, cabem as seguintes observações:

- Os documentos do Planejamento Estratégico de Defesa com as suas datas de publicação são os seguintes: PDN (2005); PMD (2005); EMiD (2006); DMD (2007); END (2008). Portanto, não existe um encadeamento temporal entre eles, sendo que a PMD e EMiD foram publicados entre a PDN e a END. A ordem de confecção desses documentos seria dos documentos a nível nacional, em seguida os de nível setorial para, finalmente, a confecção dos documentos de nível subsetorial: PDN, END, PMD, EMiD, DMD e documentos das

Forças.

- A ideia do alinhamento dos documentos condicionantes do planejamento do MD com o PPA¹⁵ é perfeita, no que tange ao alinhamento estratégico, pois permitirá o alinhamento de objetivos e a utilização de recursos porque se estabelecerá uma relação sincronizada entre o sistema Militar e o seu ambiente, reduzindo esforços de ajustes para aplicação de recursos. Esse ciclo será de quatro anos, conforme o ciclo do PPA e, conseqüentemente, ajustado às diretrizes, aos objetivos e às metas do governo federal, bem como, às mudanças de governo provenientes de eleições presidenciais.

- os documentos que o Ministério da Defesa irá reajustar, inicialmente, são a Política de Defesa Nacional, publicada em 2005, que passará a se chamar Política Nacional de Defesa¹⁶ e a Estratégia Nacional de Defesa, que foi publicada em 2008. Em 2013, serão revisadas as políticas e as estratégias setoriais e o plano estratégico setorial: a Política Militar de Defesa; a Estratégia Militar de Defesa; o Plano Estratégico de Defesa; e, a partir daí, as políticas e estratégias e planos subsetoriais. Tais reajustes empurram para o ano de 2013/14 os planos estratégicos, o que representará um atraso, de pelo menos dois anos, na execução das diretrizes da END e na consecução dos planejamentos estratégicos com os aportes de recursos e sua execução propriamente dita. Portanto, no momento atual, ainda vigoram planos sem o alinhamento estratégico ideal preconizado no SISPED. Em vez de se consolidarem os planos estratégicos decorrentes da END, PMiD e EMiD, com as quais se cumpririam as diretrizes emanadas, optou-se por ajustar todo o processo ao PPA do próximo governo.

Nos Capítulos 4 e 5, são definidos os conceitos de “Missão” e de “Visão de Futuro” e, no item 6, os valores que serão o princípio guia do MD e definem os padrões

¹⁵ O Plano Plurianual, PPA, é o documento de planejamento do Governo Federal, estabelecido pela Constituição Federal, Art. 165, onde devem ser estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

¹⁶ Em palestra realizada para o Curso do CPEM-2012, na Escola de Guerra Naval, o Cel Av (RM1) Marcos A. Ribeiro, lotado na Subchefia de Política e Estratégia do MD, comentou que é intenção alterar o nome da Política de Defesa Nacional para Política Nacional de Defesa para se ressaltar o aspecto de ser um documento de abrangência nacional e manter um mesmo padrão de nomenclatura com a Estratégia Nacional de Defesa, documento lançado mais recentemente e que teve grande repercussão política e aceitação.

éticos. Dessa forma, essa parte do documento, por meio de sua Missão, apresenta as principais tarefas e os Objetivos da organização; a Visão irá estabelecer o estado futuro pretendido; os Valores alertam para a necessidade de conduzir as ações dentro de padrões militares típicos e definidos, visando a se canalizar os esforços e evitar cisões internas. Verifica-se, portanto, que esses itens contribuem para o aumento da sinergia do sistema, na medida em que definem objetivos de alto nível e o estado final desejado, para o qual todos devem direcionar seus esforços.

5.2 FASE 1 – ANÁLISE

A partir do Item 7, são detalhadas as fases do planejamento estratégico apresentadas no Item 3.

No Item 7, é abordada a fase de análise que consta de um diagnóstico do ambiente interno, do ambiente externo e da construção de cenários. Esses tópicos são abordados sumariamente, nos quais são listadas as tarefas que deverão ser cumpridas, mas não as metodologias que deverão ser utilizadas. Essa tarefa fica a cargo da ASPLAN com o envolvimento de praticamente todas as outras Secretarias do MD, o EMCFA, as FA, ESG, Instituto Pandiá Calógeras e outros órgãos governamentais e instituições civis, conforme necessidade. Cita que o GT poderá contar com participantes eventuais em função de especialidades e de conhecimentos profissionais.

Por fim, estipula que os diagnósticos dos ambientes interno e externo serão revisados quadrienalmente, no primeiro trimestre e o cenário no segundo semestre do ano “A”, visando subsidiar as propostas quadrienais do PPA, PND e END.

Assim, ficam estabelecidas as responsabilidades, os passos a serem seguidos e o cronograma para o cumprimento da tarefa, faltando o detalhamento da metodologia de análise

dos ambientes e da construção dos cenários, que no entendimento deste autor, deve ser detalhada em outros documentos. Porém, facilitaria os órgãos subordinados se já estivesse estipulada a metodologia a ser seguida, não deixando para os responsáveis por essa fase a definição da metodologia a ser empregada.

A definição de cenários no mais alto nível, com a finalidade de embasar a PND e a END, permite a análise ampla, cuja participação direta de representantes das Forças e de outros órgãos, dará firme respaldo na utilização posterior desses cenários nos escalões subordinados em seus planejamentos estratégicos. E, por terem participado da sua construção, as Forças possuirão maior comprometimento com o processo. Com isso, permite-se um maior intercâmbio de informações entre as Forças.

Na questão organizacional, percebe-se a tentativa de envolvimento de vários setores internos do MD, das Forças, ESG, aumentando consideravelmente a intensidade das relações entre os subsistemas do MD e, conseqüentemente, contribuindo para o aumento da sinergia interna.

Ao abrir a participação para outros ministérios e órgãos civis do governo, bem como a especialistas, essa fase procura aumentar as relações com os sistemas externos ao MD, o seu ambiente, incentivando o aumento das trocas entre elas, possibilitando o recebimento e passagem de conhecimentos, fazendo aumentar a participação do sistema Militar ao sistema Nacional e aumentando a sinergia externa. No entanto, ressalto que não foram listados o Gabinete de Segurança Institucional, GSI, da Presidência ou o SISBIN que eram citados na SPEM, órgãos fundamentais para a construção das conjunturas interna e externa.

5.3 FASE 2 – FORMULAÇÃO DA POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS

O Item 8, do SISPED, apresenta a Fase 2, “Formulação da Política e Estratégia Nacionais”. Atribui a responsabilidade da coordenação dos trabalhos para a Chefia de Assuntos Estratégicos do EMCFA, por intermédio da sua Subchefia de Política e Estratégia. Os demais componentes são praticamente os mesmos do item anterior, excetuando-se a ESG. Da mesma forma, estipula o cronograma.

Na questão das relações internas e externas ao Sistema Militar, valem as mesmas observações do item anterior, na medida em que se integram ao processo de construção desse documento todos os atores que o utilizarão como diretriz.

Não é definida a metodologia da construção desses documentos ou a sua estrutura, deixando para o responsável pela condução das atividades essa escolha. Novamente, ressalta-se que a escolha da metodologia não exige o detalhamento do processo; ela permitirá, apenas, que os responsáveis pela elaboração saibam em quais referências eles devem buscar a elucidação de dúvidas e permitam que o processo seja desenvolvido sob a orientação de metodologia definida, minimizando alterações realizadas a critério dos responsáveis pela elaboração da etapa.

5.4 FASE 3 – FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS SETORIAIS

O Item 9 regula a formulação das políticas e estratégias setoriais. Ela visa definir os objetivos estratégicos do MD e as estratégias para atingi-los, a fim de orientar, integrar e coordenar as ações do próprio MD e das Forças Armadas.

A política setorial de defesa é baseada na END e nela serão identificadas e analisadas as necessidades e capacidades que o MD e as Forças Armadas deverão satisfazer e

adquirir. Deve conter os objetivos estratégicos de defesa caracterizando “o que fazer” no espaço temporal de 20 anos.

A política setorial de defesa deverá ser um documento composto por duas partes, a primeira parte comum que deve conter os objetivos estratégicos de defesa, caracterizando “o que fazer” e a segunda parte composta por compêndio composto pelas políticas específicas de cada área temática, a saber: Política Militar de Defesa; Política de Ciência, Tecnologia e Inovação; Política de Indústria de Defesa; e a Política de Ensino de Defesa.

A Estratégia Setorial de Defesa é a estratégia a ser adotada, a fim de atingir os objetivos setoriais de defesa que lhe permita cumprir a Missão e atingir a Visão de Futuro. De forma semelhante à política setorial de defesa, é composta de:

- uma parte comum que inclui a estratégia do MD para atingir os objetivos estratégicos de defesa; e
- uma parte específica composta de cada área temática de competência dos setores do MD, um compêndio composto pela: Estratégia Militar de Defesa, Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação, Estratégia de Indústria de Defesa; e Estratégia de Ensino de Defesa.

A construção da política e estratégias setoriais de defesa será realizada por GT conduzido pelo EMCFA e com a participação de todos os elementos dos GT das fases anteriores. Não constam dessa composição elementos externos ao Sistema Militar.

Está prevista a criação de subgrupos que conduzirão os trabalhos afins, como, por exemplo: subgrupo, coordenado pelo SEPROD, para realizar os trabalhos relativos à política e à estratégia relativa à Ciência, Tecnologia e Inovação e à Indústria de Defesa; ao SEPESD caberá coordenar a política e estratégia de Ensino de Defesa; ao próprio EMCFA, por meio da CAE, a política e estratégia Militar de Defesa; ao EMCFA, por meio do CHELOG, a política de mobilização; e outros subgrupos conforme a necessidade.

Ao se analisar a construção da política e estratégias setoriais de defesa percebe-se

que se pretende manter o alinhamento com os documentos condicionantes, PND e END, que não existe atualmente. Como já foi apresentado anteriormente, a PND foi publicada em 2005, a END em 2008, a PMD em 2005 e a EMiD em 2006. Portanto, foram publicadas antes da nova END, que está em processo de revisão. Com o novo cronograma estipulado no SISPED, a PMD e a EMiD deverão começar a ser trabalhados a partir do segundo quadrimestre de 2013, criando uma “obrigatoriedade” no prazo e na confecção.

No aspecto de configuração do documento, o SISPED estipula o padrão de políticas e estratégias específicas para Política/Estratégia Militar de Defesa, Política/Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação, Política/Estratégia de Indústria de Defesa; e Política/Estratégia de Ensino de Defesa os subsetores de interesse, o que não ocorria anteriormente. Tal exigência forçará a mudança não somente no corpo do documento, mas também na forma de produzi-lo e na sua abrangência.

A definição dos atores que participarão da confecção do trabalho define o nível de relação entre eles, da mesma forma que nos tópicos anteriores, prevê-se colaboração entre os diversos setores do MD e das FA. Tal colaboração será tão mais efetiva quanto for efetiva a intenção de cada membro em acreditar na sua aplicabilidade e, conseqüentemente, participar do processo. Como ressalva, registra-se a intenção em se confeccionar políticas e estratégias para os setores do MD sem participação externa ao MD. Pretende-se construir uma política de indústria de defesa sem a participação direta do Ministério da Indústria e do Comércio? Ou uma política e estratégia de ciência, tecnologia e inovação sem a participação desse ministério? É sabido que os setores do MD se relacionam com os ministérios afins, porém a participação direta deles em nossas políticas específicas seria elemento de comprometimento com elas.

Verifica-se, então, que com a ausência dos elementos externos ao sistema Militar, deixa-se de fortalecer as relações externas para a tão almejada sinergia do sistema, que são

fundamentais para a sua eficiência e eficácia.

5.5 FASES 4 E 5 – FORMULAÇÃO DE PLANOS E GESTÃO

O Item 10, do SISPED, refere-se à formulação dos planos setoriais e subsetoriais.

Aqui é empregado um novo conceito que estabelece:

- Planos conjuntos de cunho operacional, a fim de orientar o preparo e emprego das Forças Armadas, que são os Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) e os decorrentes deles, os Planos de Campanha e os Planos de Operações, que serão de responsabilidade das Forças, complementares e integrados aos primeiros.

- Planos gerenciais, o Plano Estratégico de Defesa (PED), em função das estratégias específicas contidas na estratégia setorial de defesa, excetuando-se a Estratégia Militar de Defesa. “O PED estabelecerá, priorizará, integrará e compatibilizará metas, atividades, projetos, orçamento, ações e indicadores relativos às estratégias definidas para a consecução dos Objetivos Setoriais de Defesa.” (SISPED, p. 27). Também serão estabelecidas as diretrizes para os planos subsetoriais, ou seja, os planos estratégicos de cada Força e do MD como organização.

Para a confecção desses planos está estipulada a formação de GT coordenado pela ASPLAN e com composição semelhante aos GT formados para as demais fases. Não estão previstas participações externas ao Sistema Militar.

Dentro do primeiro ciclo de planejamento (2012 a 2015), está prevista a confecção dos planos gerenciais setoriais, a partir do segundo quadrimestre de 2013 e, a partir do segundo semestre de 2013, a confecção dos planos gerenciais subsetoriais, que deverão estar compatibilizados com os planos setoriais.

Os Planos de Campanha e Planos Operacionais serão elaborados e atualizados a partir do segundo quadrimestre de 2013, ficando seu cronograma posterior a cargo do EMCFA e as necessidades por eles levantadas serão lançadas no ciclo de planejamento por meio de processos de gestão.

Passando a análise dessa fase, percebe-se que existe, como nas outras fases, um cronograma estipulado onde se procura encadear todas as atividades do planejamento buscando-se o alinhamento estratégico. Os GT também são definidos, e da mesma forma das fases anteriores, também se procura a participação de todo o MD e das Forças Armadas, mas inexistente o relacionamento com órgãos externos ao MD. Neste caso, considerando que o planejamento visa ao emprego dos meios e ao planejamento da aplicação dos recursos, considera-se que os planos e programas deverão ser voltados para dentro do sistema Militar, não sendo necessária a participação de elementos externos.

A confecção de planos distintos para o emprego conjunto das Forças Armadas e dos “administrativos” separa o emprego imediato das atividades gerenciais.

No planejamento do emprego, tratamos do tempo presente e, oriundo dele, estão previstos os subsídios para a modernização das Forças, conforme diagrama apresentado nas Figuras 7 e 8.

Nas atividades gerenciais, estipulam-se metas, atividades, projetos, orçamento, ações e indicadores relativos às estratégias definidas para a consecução dos Objetivos Setoriais de Defesa. Trabalha-se no presente o caminho para se atingir o estado futuro almejado.

Esse é o ponto onde se pode unir o presente ao futuro desejado, e é de extrema importância no processo de planejamento estratégico e deverá receber elevada dose de atenção tanto dos idealizadores do futuro como de seus construtores.

A ideia de construir o futuro com a participação de todos reforça o

comprometimento das partes para com ele, tornando elemento imprescindível para a eficácia do Sistema Militar.

Cabe ressaltar que nos planos gerenciais está prevista a criação de indicadores que serão de fundamental importância para o gerenciamento do processo estratégico, e, se levado a cabo, exigirá que todos os setores permaneçam alinhados ao planejamento central, reduzindo as tendências em se conduzir os planejamentos às especificidades de cada Força ou de um setor específico. Seria bastante pertinente fossem determinados indicadores para os planos operacionais, pois, a partir deles, seriam necessários indicadores para as Forças e eles iriam exigir que todo o gerenciamento surtisse efeito sobre a atividade operativa, finalidade principal do Sistema Militar.

Vemos que nessa fase do processo, especificamente na elaboração dos planos subsetoriais, a diferenciação (Teoria da Contingência) torna-se efetiva, mas deverá estar plenamente alinhada ao propósito da direção da organização que terá traduzido em seus planos gerenciais a integração de todos os setores do Ministério e das Forças e terá nos desdobramentos desses planos os instrumentos necessários para promover a sinergia de todo o sistema Militar.

Também se verifica que, ao se estabelecerem os PEECFA em consonância com as HE, pretende-se integrar, no nível operacional, os esforços de todos os setores e Forças para se obterem as respostas mais eficientes e eficazes possíveis para os problemas levantados.

O Item 11, do SISPED, define a Gestão, Fase 5, da metodologia proposta. Nela são definidos, orientados, coordenados e controlados todos os processos executados ao longo das fases, realizando a alimentação/realimentação do sistema, para efetivar as ações planejadas, avaliar seus resultados e promover os ajustes necessários.

A gestão será conduzida pelos GT estabelecidos nas fases anteriores e se efetivará mediante o estabelecimento de cronogramas, metas, previsões orçamentárias e/ou indicadores

para as atividades e projetos. Após as avaliações, deverão ser definidas as providências necessárias à condução do processo para a direção desejada. As avaliações e providências deverão ser apresentadas ao Comitê de Planejamento Estratégico e submetidas ao Ministro da Defesa. A frequência da reunião desse GT será trimestral.

5.5 PONTOS IMPORTANTES DO SISPED

O SISPED já define no próprio corpo do documento a Missão, a Visão do MD, os Valores e os principais conceitos de planejamento estratégico que irão balizar todo o desenrolar dos trabalhos.

Define os três níveis de planejamento: nacional, setorial e subsetorial; fixando os documentos que comporão cada um desses níveis.

Procura tratar o imprevisível ao estipular a necessidade de confecção de cenários, quando, por meio da análise do sistema Militar e de seu ambiente, procura estabelecer metas, diretrizes e sequência de ações para que o MD contribua, com o restante do Estado, para atingir os Objetivos Nacionais permanentes, definidos na Constituição Federal.

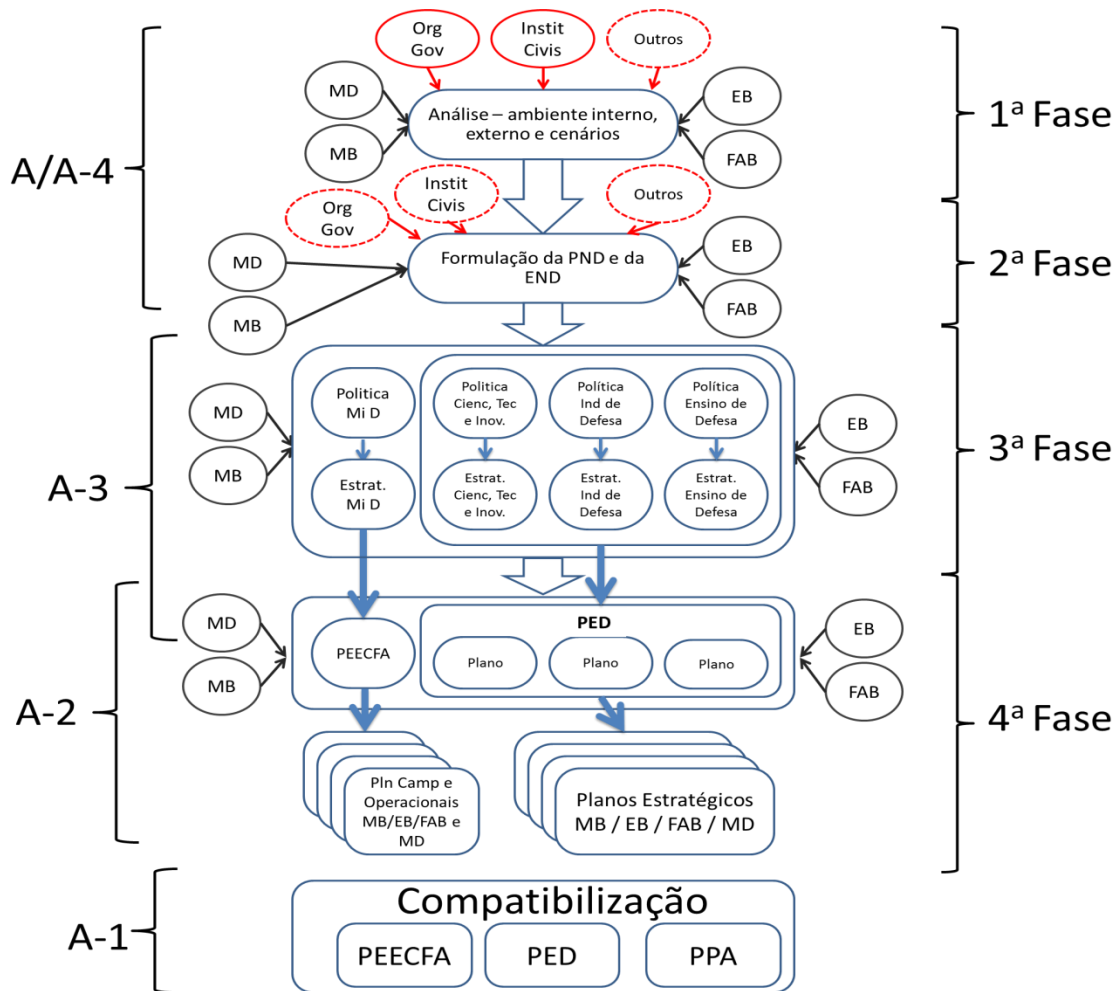


FIGURA 10 – SISPED.
Fonte: Elaboração do autor.

O SISPED apresenta, conforme a Figura 10, em cinco fases, uma metodologia a ser seguida, figura 10 (não está representada a 5ª. fase, a “Gestão”), os responsáveis por conduzir os trabalhos, os participantes e os cronogramas a serem observados. Essas cinco fases, apesar de não apresentarem o detalhamento existente na metodologia de Godet, cumprem várias das etapas propostas por aquele autor, a saber:

A 1ª. etapa da metodologia de Godet (analisar o problema em questão e delimitar o sistema estudado) é atendida pela 1ª. fase do SISPED. A 2ª. etapa de Godet (análise da organização) é abordada pela metodologia proposta por meio do diagnóstico do ambiente interno, previsto na 1ª. fase do SISPED.

A 3ª. e 4ª. etapas de Godet (variáveis-chave internas e externas; e dinâmica da

empresa na sua envolvente), identificação das variáveis-chave da empresa e do ambiente e estudo da dinâmica e retrospectiva da organização, fatores de força e fraqueza, desafios e pontos importantes do ambiente são abordados de forma parcial pelo SISPED, visto que não há o detalhamento da sua 1ª. Fase.

Godet, na 5ª. Etapa, propõe a redução da incerteza sobre as questões-chave levantadas. Esse procedimento poderá ser realizado na construção de cenários, se for definida uma metodologia adequada para essa construção, que está, ainda, na 1ª. Fase do SISPED.

As etapas seis, sete e oito da metodologia de Godet (levantamento de opções estratégicas, avaliação e escolha dessas opções) não são contempladas no SISPED. No entanto, as fases dois e três do SISPED abrangem, parcialmente, essas etapas de Godet, isso porque, são nessas fases que se definem o que e como se pretende fazer. Essas respostas estão na PND, END, PMD e EMiD e esses documentos são elaborados nas fases dois e três.

Por fim, a etapa 9, de Godet (elaboração do plano de ação e gestão), é abordada pelas fases dois, três, quatro, e cinco do SISPED.

Dessa análise, verifica-se que o SISPED atenta para a elaboração da “ideia estratégica”, com a limitação de não exigir a criação de opções e escolhas estratégicas, e dispensa razoável atenção à confecção dos documentos que traduzirão essas “ideias estratégicas”. Por sua vez, ao dispensar cuidado na confecção desses documentos, definindo quem os fará e quando fazê-los, o SISPED atenta para o alinhamento estratégico, fundamental para o aumento da relação entre os subsistemas componentes do MD e do MD com seu ambiente.

Apesar de não fazê-lo de forma explícita, estipula o planejamento do emprego, por meio da Política Militar de Defesa, Estratégia Militar de Defesa e do PEECFA, e o planejamento para atingir o futuro desejado, por meio das Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação, de Indústria de Defesa e Ensino de Defesa, com suas Estratégias e Planos

decorrentes. Prevê a ligação entre o planejamento do emprego e o planejamento do estado futuro desejado, por meio da gestão do PEECFA e dos demais planos que deverão alimentar, ou realimentar, prontamente o processo de planejamento ou o novo ciclo de planejamento.

Ao definir a necessidade de indicadores e um processo de gestão, procura criar ferramentas para manter o andamento do processo nas linhas definidas e permitir seu ajuste quando e onde for necessário.

O SISPED possui um delineamento geral do processo e não detalha as fases, mas define que esse detalhamento é importante e deverá ser realizado a tempo do planejamento.

Durante todo o planejamento, o SISPED estabelece que a construção das ideias deve ser realizada com a participação de todas as Forças e setores do MD, reforçando a necessidade de troca de conhecimentos para a construção da base dos documentos a serem elaborados. Ao fazer isso, prioriza a integração à diferenciação, ou seja, considera mais importante o planejamento integrado do que valorizar as especificidades de cada Força no alto escalão. Cabe alertar que o planejamento integrado não quer dizer um planejamento “misturado”, mas, sim, um planejamento que dos mais altos escalões aos mais baixos está preocupado com a interoperabilidade entre as Forças e a consequente aplicação do Poder Militar de forma integrada.

Por fim, o SISPED não apresenta qualquer ferramenta de avaliação da estratégia, isto é, se após formulada a estratégia está realmente contribuindo para que a organização percorra um caminho seguro que a levará ao tão almejado estado futuro desejado, utilizando com eficiência e eficácia os escassos meios alocados para o cumprimento de suas tarefas constitucionais.

6 SPEM VERSUS SISPED E SEUS REFLEXOS NA MB

Fruto da publicação do SISPED, sem a revogação da SPEM, já nascem algumas dúvidas: qual o órgão do MD é o responsável pela condução do planejamento estratégico? Qual documento deverá ser seguido? Para que dois documentos? Em caso de divergências de orientações, qual deles deverá ser seguido?

Dessas perguntas, decorre um aspecto essencial para a condução de qualquer organização: quem dita a regra? Se existem dois documentos normativos sobre um mesmo assunto que não foram criados para se complementarem, fica evidente que o MD ainda possui problemas internos para serem resolvidos nos aspectos relacionados ao planejamento estratégico.

É sabido também que o MD, a partir de 2010, passou por um período de reestruturação que ainda não está plenamente efetivado. Muitos cargos foram criados e os setores possuem muitos desses novos cargos vagos. As contratações de funcionários civis ainda não se efetivaram e as Forças Singulares, que também sofrem com deficiência de pessoal, não conseguem atender a demanda de Oficiais Superiores solicitada pelo MD.

Atualmente, na ASPLAN, existem dois funcionários para conduzir o planejamento estratégico, número claramente insuficiente para a magnitude da tarefa. Cabe ressaltar que, da mesma forma, na Subchefia de Política e Estratégia, também existem somente dois Oficiais para condução da tarefa.

No trato dos níveis de planejamento, tanto a SPEM como o SISPED definem três níveis: nacional, setorial e subsetorial; mas possuem divergência entre os documentos tratados e produzidos, a saber:

- A SPEM não prevê, em âmbito nacional, a Política Nacional e Conceito Estratégico Nacional como documentos enquadrantes da Política de Defesa Nacional; não faz referência à Estratégia Nacional de Defesa.

- O SISPED não cita os documentos enquadrantes, em nível nacional, e faz referência à END.

Cabe ressaltar que o Ministério da Defesa é um ministério no nível dos demais e deverá contribuir para a “construção” de uma Política de Defesa Nacional como órgão orientador/coordenador, mas é essencial o respaldo de um órgão acima dele que possibilite o envolvimento de outros Ministérios, visto que não poderá “determinar” aos outros Ministérios o que fazer nos aspectos relativos à defesa do país. Por isso a PDN e END são publicadas por decreto.

Sendo assim, tanto a SPEM como o SISPED, documentos internos do MD, publicados por meio de Portaria, não têm autonomia para regular a PND e a END sem respaldo da Presidência.

Considerando o aspecto acima, como órgão central da Defesa Nacional, o MD ao propor a metodologia para a construção dos documentos orientadores da política e estratégia setoriais deveria, da mesma forma que os documentos, solicitar que essas normas fossem respaldadas pelo escalão superior por meio de decreto. Portanto, a SPEM e SISPED extrapolam seu nível de decisão. Aqui não vai crítica à tentativa de regular o assunto, mas somente a sugestão de que essa regulação seja conduzida, para escalão mais elevado do governo federal, que, inclusive, por se tratar de metodologia de planejamento estratégico, poderá extrapolar sua abrangência para outros Ministérios.

Há diferença na construção da PMD: enquanto para a SPEM é um documento único orientador, para o SISPED, já tem que ser confeccionado, considerando as necessidades

de cada “grande área”. A partir da PMD, devido essa diferença, todos os demais documentos deverão possuir estruturas diferentes, apesar de não estarem explicitamente definidos.

Outra diferença refere-se à formulação do conceito estratégico. Enquanto a SPEM define a formulação de um conceito estratégico no nível das Forças, o SISPED constrói um planejamento integrado até no nível de planos, não citando a necessidade de formulação de um conceito estratégico no nível das Forças.

Os dois documentos apresentam metodologias de formulação da estratégia diferentes. Ambos apresentam passos a serem cumpridos sem, no entanto, apresentarem o detalhamento desses passos ou a necessidade de utilizar alguma metodologia reconhecida para a formulação de estratégias, ou os fundamentos para essas metodologias. A SPEM não apresenta as definições dos conceitos necessários para o desenvolvimento da formulação da estratégia. Já, o SISPED apresenta vários conceitos, de vários autores, sobre o que se entende por estratégia e sobre os principais termos necessários para a sua formulação, sem apresentar uma sequência metodologicamente encadeada para a construção do processo. Portanto, nenhum dos documentos apresenta um embasamento teórico para as suas metodologias.

O detalhamento da comparação das metodologias propostas em ambos documentos com o processo proposto por Godet pode ser visto nos Capítulos quatro e cinco. O Apêndice B, deste trabalho, apresenta um quadro comparativo entre a metodologia proposta por Godet e as duas constantes dos documentos analisados. Da análise dessa comparação, observam-se os seguintes aspectos gerais:

- A metodologia proposta por Godet prevê nove etapas nas quais são abordados da delimitação do problema à gestão do plano estratégico.

- A SPEM, em relação à metodologia de Godet, deixa de abordar a delimitação do problema, a análise do próprio sistema Militar e a gestão. A análise do ambiente externo apresenta maior grau de detalhamento, incluindo atores de outros órgãos do governo, mas não

explica como executar e nem define a utilização de uma metodologia. A SPEM explicita a necessidade da construção de cenários, mas do mesmo modo que no ambiente externo não detalha a forma, não estipula metodologia ou necessidade de definição em documento regulador.

Na fase do planejamento delinea o planejamento operacional e do preparo, conseqüentemente, o tempo presente e o futuro, sem explicitar o ponto de encontro desses “tempos”, apenas citando que os relatórios do primeiro poderão ser utilizados para a configuração de forças. Para o emprego operacional, existem metodologias bem-definidas, mas para o preparo, não.

Para a etapa de gestão, não é realizada qualquer menção, estando o processo de gestão completamente esquecido. É interessante observar que para os planejamentos operacionais é citada a realização de jogos de guerra como ferramenta para se colher subsídios para os demais documentos formulados na SPEM. Já o SISPED tem a principal deficiência na não explicitação de levantamento de opções estratégicas, avaliação dessas opções e decisão da opção estratégica que deverá ser adotada.

Tanto a SPEM quanto o SISPED não apresentam qualquer ferramenta para a avaliação da estratégia, ou mesmo citam a necessidade dessa avaliação. A par da grande *expertise* dos militares na arte de planejar, quando se trata de planejamento de longo prazo com tantos desdobramentos, na visão do autor, seria de grande valia a utilização desse tipo de avaliação, pois pequenos erros ou desvios podem gerar grandes dificuldades e, conseqüentemente, desperdícios de recursos.

A par das diferenças citadas acima, o MD começa a utilizar o SISPED como referência, de acordo com as apresentações realizadas pelo Coronel Paggiaro da FAB, que trabalha na ASPLAN, MD, cuja entrevista encontra-se no Apêndice A.

Cabe ressaltar que, durante a visita de estudo do CPEM à cidade de Brasília, o MD estava coordenando uma reunião para a construção dos cenários que compõe uma das etapas do SISPED, seguindo o cronograma estipulado no SISPED e com a presença dos atores por ele estipulado, tanto do MD como externos ao MD. Essa reunião configura que, atualmente, o SISPED orienta a construção do processo estratégico, o que leva a crer que também os documentos serão produzidos segundo sua metodologia, não podendo descartar-se a possibilidade de haver uma construção híbrida, mesmo porque a SPEM não foi revogada e as Forças continuam utilizando-a como referência para aos seus trabalhos decorrentes. Por sinal, essa é a possibilidade de ocorrer de fato, em virtude da inércia natural na manutenção da metodologia adotada, caso não exista ordem expressa ou ação efetiva para que ela seja alterada e ajustada à nova sistemática.

Dados os fatos acima, podem-se listar vários reflexos para a Marinha do Brasil, dado que a MB está inserida dentro do sistema Militar, e seu planejamento estratégico tem que estar alinhado ao planejamento estratégico de seu órgão enquadrante, o MD. Esse alinhamento não deve existir apenas no cumprimento das tarefas listadas pelas orientações recebidas e pelos documentos condicionantes produzidos pelo Estado ou pelos organismos internacionais. Considerando as características da guerra moderna e a necessidade do emprego cada vez mais efetivo dos recursos do Estado, esse planejamento deve estar integrado ao planejamento das outras FA e ao de outros sistemas externos ao sistema Militar.

Essa integração lateral, dos planejamentos das Forças dentro do MD e da integração do planejamento do MD ao dos outros Ministérios; e a vertical, onde todos seguem as orientações do planejamento nacional (que ainda não está formalizado, exceto os PPA, cujo horizonte temporal é bastante curto) é que gerará a sinergia necessária para a construção de uma estratégia que gere todos os benefícios que uma estratégia bem-elaborada pode gerar,

evitando o desperdício com a otimização dos recursos do sistema Nacional em proveito dos Objetivos Nacionais.

Atualmente, a MB possui dois documentos principais para orientar seu planejamento estratégico. Um é a SPAN, Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha do Brasil, EMA 303 (RESERVADO), que por ser classificado, não será abordado nesse trabalho, outro é o EMA 134, Manual de Gestão Administrativa da Marinha, voltado para as ações de gestão.

Atualmente, a SPAN está balizada pela SPEM e, por isso, naturalmente, precisará ser revista, inclusive os seus documentos decorrentes.

Um aspecto de extrema relevância na atual conjuntura foi a publicação da END, em 2008, que promoveu forte sinergia do MD com o restante da sociedade e propôs um modelo de planejamento voltado para ações de integração entre as três Forças. Não cabe, neste trabalho, a avaliação da metodologia que serviu de parâmetro para a construção da END, mas, sim, o fato que ela provocou demandas que, por sua vez, acabaram por provocar a retomada de um planejamento militar integrado e o interesse da sociedade para a temática militar.

O planejamento da MB acompanhou essa orientação da END e aproveitou as oportunidades descortinadas, em especial a retomada da construção do submarino nuclear e o reaparelhamento da Força, que se encontra bastante degradada pelos sucessivos cortes de recursos orçamentários.

Este ano, a END está sendo revista e, conseqüentemente, seguindo o cronograma do SISPED, provocará a revisão e a adequação dos documentos de alto nível produzidos pela Marinha, processo que já se encontra em andamento. Essa situação mostra que o “momento” da definição da metodologia e sistemática a serem seguidas pelo MD está passando e

futuramente, haverá a necessidade da realização de novo ajuste no planejamento estratégico tanto do MD como das Forças.

Quando se destaca a necessidade de reajuste de planejamento não está se criticando ou relatando nenhum “fato absurdo”, mesmo porque a retroalimentação de informação e o aprimoramento do planejamento é fato intrínseco ao planejamento; especialmente na velocidade dos acontecimentos atuais não se pode deixar para depois o “ajustar das ações”. O aspecto levantado ressalta que é necessário definir os documentos determinantes desse planejamento, o mais rapidamente possível, sem sobreposições e conflitos, bem como as metodologias a serem aplicadas em cada uma das subfases para permitir o melhor aproveitamento do tempo em proveito do MD.

7 CONCLUSÃO

As técnicas de planejamento militar nos níveis operacionais e táticos, tão bem definidos e difundidos em nossa cultura militar por meio do Processo de Planejamento Militar não encontram similar no planejamento administrativo de longo prazo que visa ao preparo de nossa Força, o chamado planejamento estratégico.

Apesar de sempre ter sido executado, hoje não encontramos na MB ou no MD o processo definido com precisão. Por isso, recorreu-se a autores renomados que estudam metodologias de planejamento estratégico e deles utilizaram-se conceitos que foram úteis na comparação dos documentos que regulam a sistemática de planejamento de alto nível.

A TGS e teorias da TGA foram utilizadas para exemplificar a importância do planejamento integrado vertical e horizontal, bem como a importância das relações nesses processos e a necessidade de aprendizado dos sistemas para que eles permaneçam vivos em seus ambientes. Daí, sai uma importante conclusão: o sistema Militar deve incrementar de forma eficiente as relações tanto de seus subsistemas componentes, o MD e as três Forças, como com os sistemas componentes do Sistema Nacional, visando ao aprendizado (segundo a TGS), para que possa atingir com efetividade seus objetivos. A falta de relações entre os sistemas conduzem ao seu atrofamento e à conseqüente morte. Se ineficazes, da mesma forma, causarão o atrofamento e a morte dos sistemas. Hoje, o planejamento estratégico ressalta a necessidade do incremento da relação do sistema Militar com o Sistema Nacional e Internacional.

Ao se analisar e comparar as sistemáticas que regulam esse planejamento, a SPEM e a SISPED, ressaltam-se, abaixo, alguns pontos divergentes que podem levar a uma dissipação de esforços.

A estrutura de planejamento estratégico do MD aparenta ser insuficiente para realizar atividade de tão grande envergadura e importância, além de se encontrar “espalhada” dentro do MD, mais especificamente na ASPLAN e na Chefia de Assuntos Estratégicos. Tal afirmação encontra respaldo parcial nos militares que conduzem essas atividades. Essa dispersão dos órgãos responsáveis se depara, devido à carência de pessoal, com o aumento de dificuldade de infraestrutura para condução da faina. Essas observações não são comprovadas com dados, o que leva apenas à sugestão de alerta, com o objetivo de o MD estudar o problema e obter mais dados, a fim de que possa ajustar a estrutura e os recursos humanos que trabalham nessa atividade.

A existência da SPEM e do SISPED, por si só, geram conflito na condução do planejamento estratégico, visto que são documentos de mesmo nível que regulam de formas diferentes um mesmo assunto. Apesar de encontrar na retórica de oficiais do MD que não há interferência entre os mesmos, conforme a entrevista do Apêndice A, essas diferenças ficam claras no decorrer do trabalho. Daí, conclui-se que é necessário revogar, imediatamente, um dos documentos. Sugere-se que seja a SPEM, principalmente por causa do melhor detalhamento do SISPED em relação a cronograma e a responsabilidades.

Outro aspecto observado, fruto das análises realizadas, diz respeito ao nível de regulação. Tanto a SPEM quanto o SISPED necessitam de documentos em nível nacional para a condução dos planejamentos setoriais e subsetoriais. Os documentos setoriais são confeccionados por vários ministérios e cabem ao MD os planejamentos setoriais relativos à Defesa Nacional. Ao serem publicados no nível do MD, esses documentos se reportam aos documentos nacionais que hoje não estão formalizados e nem existe previsão de formalização, tais como a Política Nacional e o Conceito Estratégico Nacional, citados na SPEM. Por isso, sugere-se que a regulação do planejamento estratégico seja feita por lei superior que obrigue o escalão mais alto da administração pública federal a se autodeterminar a planejar,

estrategicamente, a longo prazo, e regular a necessidade dos planejamentos setoriais, balizando a metodologia a ser seguida e provocando o aumento de integração vertical e horizontal de seus órgãos. Sugere-se, portanto, que o SISPED seja encaminhado para à SAE ou à Casa Civil e seja publicado com a assinatura do Presidente da República.

Verificou-se também que, à luz da metodologia de Godet, utilizada para o estudo, nem a SPEM nem o SISPED englobam todas as fases de um “planejamento estratégico completo”. É importante se ressaltar a existência de vários entendimentos sobre planejamento estratégico e que foi escolhida uma metodologia considerada bastante ampla para que se pudesse conduzir as análises.

O fato é que a SPEM é bastante limitada nas análises do próprio sistema e na gestão, enquanto o SISPED deixa a desejar nas comparações das opções estratégicas e na decisão a ser adotada. Considerando que o SISPED é mais detalhado e é claro nas atribuições de tarefas e seus prazos, sugere-se atualizá-lo, visando à inclusão de todas as fases do planejamento estratégico, de acordo com Godet ou com outra metodologia qualquer.

Após a definição de uma sistemática que abranja todas as fases do processo estratégico, sugere-se que se crie prazo para o detalhamento das subfases, para que se tenha um documento completo nos aspectos de regulação de planejamento de alto nível.

Nesse detalhamento, deve-se ter muita atenção para alguns aspectos que o autor julga como relevantes para a concepção estratégica:

- O primeiro é relativo à necessidade de se utilizar processos baseados no conhecimento científico, pois o conhecimento científico agregará confiabilidade ao processo, e a confiança de todos os envolvidos na sua construção, além de ser utilizado para dirimir conflitos entre eles, evitando posicionamentos personalistas.

- Decorrente da necessidade de utilizar o conhecimento científico para fundamentar o processo estratégico, a construção de cenários é ferramenta primordial para à

criação das opções estratégicas, e deve observar uma metodologia reconhecida. Essa fase do planejamento, devido sua complexidade, tende a ser simplificada em demasia, fato que se ocorrer aumenta consideravelmente a possibilidade de levantamentos de cenários inconsistentes, incompletos e falhos.

- Devido às características da atividade militar, onde os planejamentos das operações são específicos e ocorrem esporadicamente com situações distintas nunca antes testadas, é fundamental o estabelecimento da ligação do “emprego” com o “preparo”. Essa ligação deve ser efetivada por meio dos relatórios de exercícios em carta, no terreno e “jogos” que devem conter indicadores previamente definidos para subsidiar o “preparo” das Forças.

- Outro aspecto de extrema relevância é o estabelecimento de indicadores para a gestão das estratégias propostas. Esses indicadores são ferramentas para tornarem efetivas as propostas delineadas. São eles que impõem para todos os setores o efetivo comprometimento com a estratégia e suas metas. A definição desses indicadores é trabalho minucioso e sensível que deve ser desenvolvido com muito cuidado para não gerar efeitos inversos, de negação das estratégias propostas.

Passando para o nível MB, deve-se estar atento para intensificar as relações horizontais internas na construção da estratégia, bem como observar e participar da construção das orientações do MD. Quanto mais a MB estiver presente nesses processos, maior será sua capacidade de influenciar na revisão e detalhamento do SISPED e estará mais ambientada à nova sistemática. Conseqüentemente, serão melhor aproveitados o tempo e os recursos disponíveis, e mais rapidamente a MB estará preparada para penetrar nas janelas de oportunidades que aparecerão no decorrer do processo.

Portanto, é fundamental a aceleração desses ajustes, pois eles são o alicerce da sinergia necessária para a otimização dos recursos da União numa era tão dinâmica e

competitiva cuja inserção do Brasil no cenário internacional exige Forças Armadas condizentes com seu porte.

REFERÊNCIAS

BARNEY, Jay B., HESTERLY, William S. **Administração estratégica e vantagem competitiva**. Tradução Monica Rosemberg. São Paulo. Pearson Prentice Hall, 2007. 326 p.

BETHLEM, Agrícola de Souza. **Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica**. 6ª ed. – São Paulo: Atlas, 2009. 396 p.

BERTALANFY, L. von. **General System Theory**. George Braziller Inc. Nova York. 1968. 289p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 21 de maio de 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 de julho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em: 11 mar. 2011.

_____. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm Acesso em: 11 mar. 2011.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico: Elementos Fundamentais**, Volume I. Reimpr. rev. Rio de Janeiro, RJ. 2011.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico: assuntos específicos**, Volume II. Reimpr. Rio de Janeiro, RJ. 2009.

BRASIL. Estado Maior da Armada. **EMA-134**: manual de gestão administrativa da Marinha. Brasília, DF. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01**: glossário das Forças Armadas. 4ª edição. Brasília, DF, 2007.

_____. _____. **MD51-M-04:** doutrina militar de defesa. Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf. Acesso em: 11 mar. 2011.

_____. _____. **MD51-M-01:** Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). Brasília, DF, 2005.

_____. _____. **Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED).** Brasília, DF, 2012.

CLAUSEWITZ, Karls von. **Da Guerra.** Tradução para o inglês Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português Valle, Luiz C. N. e S. do. 1984.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna visão das organizações. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004 – 7ª reimpressão. 494 p.

GODET, Michel, et. al. **Caderno do CEPES:** a “caixa de ferramentas” da prospectiva estratégica. CEPES – Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia. Lisboa.

HANDY C. Charles. Como compreender as organizações. Rio de Janeiro. Zahar, 1976. 498p.

KILIAN JUNIOR, Rudibert. **Planejamento Estratégico.** Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2012. Apresentações de Power Point. Notas de aula.

KLIR, George J. **Trends in General Systems Theory.** John Wiley & Sons Inc. 1a. Ed. Nova Jersey, EUA. 1972. 462p.

LAVENERE-WANDERLEY, Nelson Freire. **Estratégia militar e desarmamento.** Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, Edições Bloch, 1971. 368 p.

LAWRENCE, Paul R.; LORSCH, Jay W. **As Empresas e o Ambiente: Diferenciação e Integração administrativas.** Petrópolis, Editora Vozes, 1973.

LIANG, Qiao, XIANGSUI, Wang. **A guerra além dos limites conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização.** Pequim, PlaLiteratureandArtsPublishingHouse, 1999. Tradução feita pelo Centro de Estudos e Pesquisa Estratégicas da Escola de Guerra Naval para uso acadêmico interno, 2003. 255p.

LINDGREN, Matts, BANDHOLD, Hans. **Scenario Planning the link between future and strategy**. New York, Pelgrave Macmillan, 2003. 180p.

LITTERER, J. A. **Organizations: systems control and adaptation**. 2a. ed. 2v. Nova York. John Wiley & Sons, Inc. 1969. 418p.

LLOYD, Richmond. Et al. **Strategy and force Planning**. Edited by Security, Strategy, and Forces Faculty, 4a. ed. Newport RI.: Naval War College, 2004.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe, comentado por Napoleão Bonaparte**. São Paulo. Ed. Martin Claret. 2001. 156p.

MARCIAL, Elaine Coutinho. GRUMBACH, Raul José dos S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5ª ed. ver. ampl. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2008. 228p.

MICHAEL, A. Hitt, IRELAND, R. Duane, HOSKISSON, Robert E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. Tradução de José Carlos Barbosa dos Santos e Luiz Antonio Pedroso Rafael. São Paulo. Ed. Pioneira Thomson Learning, 2002. 550 p.

MINTZBERG, Henry, et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Tradução Luciana de Oliveira Rocha. – 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. 496p.

MIRANDA, Sergio Mesquita de. **Um enfoque sistêmico para a expressão militar do poder nacional**. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1987. 84 p.

_____. **Sistema Telerj**. Módulo I-A, Sistemas. TELERJ. 1983. 55p.

_____. **Sistema Telerj**. Módulo I-B, A empresa como um sistema. TELERJ. 1983. 47p.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 30ª ed. São Paulo, 2012. Atlas. 337p.

REIS, Reginaldo Gomes G. dos. Tratado de estratégia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 7., 2007, Brasília/DF., 2007.

_____. A Terra controlada da Terra ou a Quarta Dimensão Estratégica: uma continuação da Geopolítica?. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, Diretoria de Patrimônio Histórico da Marinha, v.130, n.04/06, abr/jun, 2010.

TILES, S. How to evaluate corporate strategy. **Harvard Business Review**. Disponível em: <http://hbr.org/1963/07/how-to-evaluate-corporate-strategy/ar/1>. Acesso em: 08 de maio 2012.

APÊNDICE A – ENTREVISTA COM O CEL AV (RM-1)

Entrevista realizada em 23 de abril de 2012 no Ministério da Defesa, durante viagem de estudo realizada pelo Curso de Política e Estratégia Marítimas à Capital Federal. O texto foi enviado por e-mail ao entrevistado que retificou algumas informações.

Entrevistado: Coronel (RM-1) da Força Aérea Brasileira, Fabio Paggiaro – pertencente à Assessoria de Planejamento Institucional (ASPLAN) do MD.

Tel: (61) 3312-9070 / (61) 8127-5567.

e-mail: fabio.paggiaro@defesa.gov.br / fs.paggiaro@uol.com.br.

Chefe da ASPLAN – GenDiv Júlio, responsável pelo SISPED.

1. Existem dois documentos que regulam o planejamento estratégico no MD, o SISPED e a SPEM. Ambos tratam sobre o mesmo assunto. Existe interferência entre eles?

Resposta: Não, eles têm pontos em comum, como a PND e a END e se complementam em fases mais detalhadas, como os planos institucionais e planos militares. O SISPED é mais abrangente e focado no planejamento institucional. A SPEM é focada no planejamento militar.

2. Qual dos dois, efetivamente está sendo seguido?

Resposta: O SISPED está em implantação. A SPEM já está em vigor. O SISPED está na fase de desenvolvimento de metodologia de cenários e elaboração dos cenários. Decorrente da SPEM são atualizados a END/PND, bem como planos estratégicos de emprego conjunto das forças armadas.

3. Existem muitos processos derivados das cinco fases definidas no SISPED que ainda não estão definidos. Já existe a definição desses processos em algum outro documento?

Quais?

Resposta: O que foi feito do SISPED até agora foi a concepção geral. A partir daqui, passaremos a definir os processos de cada fase.

4. Existe, na fase de gestão, algum processo de monitoramento da estratégia definido?

Resposta: Ainda não se chegou à definição dos processos dessa fase.

5. No MD existem “padrões” a serem seguidos visando aumentar a interoperabilidade entre as Forças, em especial na área de comunicações ou de logística? Existem indicadores para acompanhamento desses “padrões”?

Resposta: Esse assunto tem que ser perguntado ao EMCFA. Não faz parte do SISPED.

6. E a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) não realiza esse papel de padronização de equipamentos?

Resposta: Esse assunto tem que ser perguntado ao EMCFA. Não faz parte do SISPED.

7. Você considera adequada a estrutura disponibilizada para o planejamento estratégico do MD?

Resposta: Não. Há deficiências de recursos humanos.

8. Qual o horizonte temporal que se trabalha hoje? Por que foi definido esse horizonte?

Resposta: Nosso horizonte temporal é 31 de dezembro de 2035, porque, considerando que o Plano Estratégico de Defesa (PED) será concluído em 2014 e será compatibilizado ao PPA em 2015 que entrará em vigor em 2016. Portanto, estamos trabalhando com cenários para 20 anos a frente, 2016 mais 20, 2036.

9. O Sr. acredita que, finalmente, essa sistemática vai funcionar por um longo tempo?

Resposta: Sim. Foi determinação do ministro.

APÊNDICE B – QUADRO COMPARATIVO DE METODOLOGIAS

Godet	SPEM	SISPED
1ª Etapa: análise do problema e delimitação do sistema	Não é abordada necessidade ou metodologia para delimitação do sistema.	1ª Fase – análise
2ª Etapa: análise da empresa	Não estão previstas análises da própria organização.	1ª Fase – análise – na análise do ambiente interno e do ambiente externo. Há necessidade de detalhamento das atividades, que está prevista no final do documento.
3ª Etapa: identificação das variáveis-chave da empresa e do ambiente	Apresenta a necessidade de avaliação apenas do ambiente externo.	
4ª Etapa: estudar dinâmica retrospectiva da empresa – fatores de força e fraqueza. Desafios e pontos importantes do ambiente.	É realizada parcialmente, apenas nos aspectos externos.	
5ª Etapa: redução da incerteza sobre questões-chave levantadas.	Está prevista na fase de Concepção Estratégica e Configuração de Forças ¹⁷	
6ª Etapa: levantamento das opções estratégicas e cenários prováveis.		2ª, 3ª e 4ª Fases – esses procedimentos podem ser realizados em cada fase do planejamento: nacional, setorial e subsetorial, no entanto, esses procedimentos não são mencionados e não estão detalhados no SISPED.
7ª Etapa: avaliação das opções estratégicas levantadas.		
8ª Etapa: realizadas as escolhas estratégicas e priorizados os objetivos.		
9ª Etapa: produção de plano de ação e de gestão.	Realizada nas fases de Planejamento do Preparo e Planejamento do Emprego Operacional.	2ª, 3ª, 4ª Fases – na produção de planos e a 5ª Fase na gestão.

¹⁷ Especificamente nas subfases “Construção de Cenários Prospectivos”, para a etapa 5, e “Avaliação dos Cenários Prospectivos e Formulação dos Conceitos Estratégicos de Emprego”, para as etapas seis, sete e oito