

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Jeferson Roberto Lima Pereira¹, Josenai Oliveira Terra², Israel Braian da Silva Silva³, Breno Augusto Diniz Pereira⁴

¹Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Santa. roberto.lima@acad.ufsm.br; ²Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Santa. josenai.terra@acad.ufsm.br; ³Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Santa. israel.silva@acad.ufsm.br; ⁴Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Santa Maria. brenodpereira@gmail.com

RESUMO

As ambiências organizacionais e operacionais contemporâneas são voláteis, incertas, complexas e ambíguas, prescrevendo que as organizações públicas priorizem a mobilidade em detrimento da radicalidade, flexibilidade em relação a rigidez, adaptabilidade sobre resistência, efemeridade sobre durabilidade e capacidade de resposta sobre a contenção, assim planejar e gerenciar de forma estratégica é fator de perenidade e de garantia de relevância para qualquer organização. É neste contexto que reside a importância deste estudo, pois em relação ao panorama que apresenta a evolução conceitual da Gestão Estratégica Organizacional, observa-se que há espaço para novas compreensões, principalmente, a partir de aplicações empíricas em diferentes contextos organizacionais, que vão permitir que conceitos e pressupostos da teoria possam ser verificados frente à complexa realidade do mundo organizacional, trazendo assim aos pesquisadores e gestores públicos novas possibilidades de entendimento frente a Gestão Estratégica. O objetivo deste estudo é analisar o Processo de Implementação do Planejamento e da Gestão Estratégica das Organizações Militares do Exército Brasileiro em relação aos principais modelos teóricos. O método de pesquisa adotado foi o hipotético-dedutivo e a abordagem utilizada foi a qualitativa. As técnicas de pesquisa foram as pesquisas em arquivos, bibliográfica, documental física e digitalizada. O estudo concluiu que são oportunidades de melhoria no processo de planejamento e gestão estratégica das organizações militares do Exército Brasileiro a análise de impactos dos fatores ambientais externos nos fatores internos, a priorização e a harmonização das estratégias formuladas.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Exército, Gestão Pública

1. INTRODUÇÃO

A organização contemporânea é um sistema vivo, que interage com seu meio ambiente e com todos os atores que a impactam e, que por ela são impactados, criando inter-relações e interdependências. Este sistema, na visão Katz e Khan (1987), é uma união de grupos de interesses em constante mudança, que visam atingir suas próprias metas no contexto do ambiente mais amplo, para obter no ambiente externo os recursos materiais e humanos necessários ao seu funcionamento.

O sistema organizacional contemporâneo opera em ambiências de modernidade líquida, que para Doyle e Conboy (2020), prioriza a mobilidade em detrimento da radicalidade, da flexibilidade em relação a rigidez, adaptabilidade sobre resistência, efemeridade sobre durabilidade e capacidade de resposta sobre a contenção. Um dos princípios da modernidade líquida, é que todos os objetivos organizacionais, que são resultados sólidos esperados pelos *Stakeholders*, são necessariamente prejudicados por condições de liquidez ambiental e, para fazer frente essas condições, é necessária otimização em vários níveis da prontidão organizacional, por meio de processos de planejamento, para prover uma adaptação ágil e eficaz a essas mudanças (LEE, 2005; DOYLE; CONBOY, 2020).

Este ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo pode apresentar eixos fragilizadores e potencializadores, materializados por oportunidade e ameaças, sendo que ao analisá-lo, há necessidade de se diferenciar os atores que possuem relevância direta para a organização, ou seja, aqueles que fazem parte do ambiente específico da organização, daqueles que exercem influência indireta e outros que fazem parte do ambiente geral (MILES, 1980).

As organizações públicas brasileiras também operam neste ambiente de modernidade líquida e neste contexto, inserem-se os preceitos da *New Public Management* (NPM), que segundo Diefenbach (2009), é um conjunto de premissas e valores que versam sobre como organizações públicas devem ser constituídas, organizadas, gerenciadas e, semelhante ao setor privado, como deve funcionar. Esse funcionamento na visão de Wiesel e Modell (2014), tem como base a independência da gestão pública em relação a política, em uma perspectiva tecnocrática, que foca em eficiência, controle e na gestão por resultados.

Neste contexto, uma das organizações públicas brasileiras, de maior credibilidade segundo os dados da pesquisa Barômetro das Américas de 2019 da Fundação Getúlio Vargas, é o Exército Brasileiro, instituição nacional permanente e regular, organizado com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, cuja missão é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

O Exército Brasileiro, na visão de Brasil (2019), acompanha as transformações de sua era, enfrenta a cena contemporânea de transformações constantes, rápidas e permanentes, e o cenário global de conjuntura complexa e incerta, e momentos de instabilidade por meio dos processos de planejamento, além de buscar a modernização organizacional e sistêmica, adotando alguns princípios da NPM.

O gerencialismo, segundo Pollitt (1998), mostra a gestão como fator chave para o sucesso de uma organização, integrando os planos, as pessoas e a tecnologia para alcançar os resultados desejados, podendo ser avaliado em relação aos aspectos de ideologia, de retórica e de um conjunto de práticas.

Uma das ações no contexto do gerencialismo foi a implantação do Sistema de Governança e Gestão, que engloba em sua concepção metodológica todos os outros sistemas já existentes no Exército, tais como: Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEx),

Sistema de Excelência Gerencial no EB (SE-EB), Sistema de Medição Organizacional, Governança do Portfólio Estratégico do Exército, Racionalização Administrativa, Gestão de Processos e Gestão de Integridade e Riscos (BRASIL, 2020).

Sendo assim, cabe ressaltar que em todos os programas de gestão adotados pelo Exército, uma das bases mais sólidas são os processos de Planejamento Estratégico, que tem por objetivo integrar todos os níveis da organização militar, alinhando ações prioritárias e mobilizando recursos de forma sinérgica (BRASIL, 2019).

Para tanto, o plano de gestão é utilizado como instrumento base para o planejamento da Organização Militar, cujos objetivos devem propiciar a adequada utilização dos recursos orçamentários, a convergência das metas, a qualidade na formulação das ações e a avaliação dos resultados alcançados, e revela sua importância na visão de Costa (2004), destacando que se não planejarmos nosso futuro, outros o farão para nós, por nós, ou contra nós.

Assim, frente ao exposto sobre planejamento estratégico na gestão pública, coerente com preceitos da *New Public Management*, o objetivo deste estudo é analisar o processo de implementação do Planejamento e da Gestão Estratégica das Organizações Militares do Exército Brasileiro em relação aos principais modelos teóricos de planejamento.

Em relação ao panorama que apresenta a evolução conceitual da Gestão Estratégica Organizacional, observa-se que há espaço para novas compreensões, desta forma, este estudo permitirá que conceitos e pressupostos da teoria possam ser verificados frente à complexa realidade da gestão pública, ofertando novas possibilidades de entendimento à pesquisadores e gestores públicos.

A análise proposta foi norteada pela busca de respostas relacionadas as etapas componentes do processo de implementação do planejamento estratégico das Organizações Militares do Exército Brasileiro e seu embasamento na literatura de referência, assim como, quais etapas de planejamento referenciadas por tal literatura, não foram contempladas no processo em tela.

O método amplo de pesquisa adotado foi o hipotético-dedutivo, a abordagem utilizada foi a qualitativa e as técnicas de pesquisa foram as pesquisas em arquivos, bibliográfica, documental física e digitalizada, em especial nos documentos disponíveis na Assessoria de Governança e Gestão do Exército Brasileiro.

2. A GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública contemporânea tem que ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública, que segundo Brasil (2014), são: atividade pública financiada com recursos públicos, de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, direcionados a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum, tendo como destinatários de suas atividades os cidadãos, sujeitos de direitos, e a sociedade, demandante da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável.

O conceito de *Stakeholders* na administração pública é maximizado em relação a iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, mas, também, na visão de Brasil (2014), o valor final agregado para a sociedade, assim como a administração pública tem o poder de regular e gerar obrigações e deveres para a sociedade, gerando, normalmente, resultados de grande impacto para a sociedade e em áreas sensíveis.

O Estado é a única organização que, de forma legítima, detém este poder de constituir unilateralmente obrigações em relação a terceiros. A que se considerar que a administração pública só pode fazer o que a lei permite, todavia, tudo que não estiver proibido por lei é lícito

na iniciativa privada, desta forma, na visão de Brasil (2014) a legalidade estabelece os padrões de controle da administração e do administrador.

A premissa de ser excelente, pode ser obtida por meio da adoção de modelos de excelência em gestão, desde que, na perspectiva de Brasil (2014), considerem os princípios constitucionais da administração pública e os fundamentos da excelência gerencial, que são conceitos que expressam o “estado da arte” da gestão contemporânea, sem, no entanto, perder de vista a essência da natureza pública das organizações.

A Excelência em Gestão Pública, na perspectiva de um modelo, é a representação de um sistema gerencial composto por de oito partes integradas, que orientam a adoção de fundamentos e práticas com o objetivo de elevar o desempenho e a excelência em gestão das organizações públicas Brasileiras. BRASIL (2014)

Um desses fundamentos é a Visão de Futuro, que segundo Brasil (2008), indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nesse rumo, inter-relacionado intimamente à capacidade de definir uma situação futura desejada que dê coerência ao processo decisório e que permita a antecipação aos requisitos, necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade.

Este fundamento merece destaque pois, demonstra a necessidade da organização pública, possuir no mínimo um planejamento estratégico organizacional, que na visão de Brasil (2019a), é um processo de análise, identificação de alternativas e tomada de decisão sobre o que é a organização pública, o que ela faz, e porque ela faz, tendo como produto um plano, que oficializa os desafios, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores, as metas e as ações necessárias para alcançá-las.

A definição de planejamento estratégico na visão de Vasconcellos e Pagnoncelli (2001), é o processo no qual a organização se mobiliza para obter o sucesso e construir o seu futuro por meio de um comportamento proativo, considerando seu ambiente atual e futuro, sendo um processo sistemático para a tomada de decisões, visando garantir o sucesso da organização em seu ambiente futuro. Na ótica de Ansoff (1993), planejar é conhecer e entender o contexto, saber o que se quer e como atingir os objetivos, é preparar-se taticamente e ousar as metas propostas e superar-se de maneira contínua e constante, é saber se prevenir de ameaças e riscos e minimizá-los.

A importância, a necessidade e a exigência de uma organização pública implementar um processo de planejamento estratégico é corroborada pela visão de Brasil (2019a), que aponta que o cenário atual de austeridade econômica, é uma oportunidade relevante para fortalecer a gestão estratégica nas organizações da Administração Pública Federal, assim planejar, é imperioso para atender ao novo formato do Plano Plurianual, refletindo mais realismo em relação a perspectiva orçamentária, das capacidades organizacionais, e integração aos planos setoriais e nacionais.

Neste contexto, um tema prioritário para o governo brasileiro, segundo Brasil (2019a), é a gestão estratégica, definida como um processo contínuo de tomada de decisão, que engloba a definição dos objetivos e dos meios para alcançá-los, influenciando diretamente o resultado de políticas, programas e organizações públicas e essencial à governança pública.

Ainda cabe destacar que na perspectiva da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, não existem sistemas de gestão estratégica ou gestão por resultados formalmente estabelecidos na Administração Pública Federal, desta forma, este estudo soma-se ao um conjunto maior de esforços para institucionalizar essa função, contemplando os

processos de planejamento estratégico, gestão do portfólio de produtos, serviços, projetos, processos, de riscos e o monitoramento e avaliação da estratégia e prestação de contas.

3. MODELOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA

A gestão estratégica no setor público, na visão de Baskarada e Hanlon (2017), em grande parte refere-se a criação de sinergias e a resolução de conflitos através da negociação, e muito menos sobre otimização racional e, para Brasil (2019a), é um componente importante da governança organizacional, pois define regras, cria estruturas e dirige as organizações, interagindo diretamente com outros subsistemas, com a análise do desempenho, a gestão de projetos e os modelos de contratualização, colaboração e terceirização de atividades.

Na visão de Bryson e Edwards (2017), a gestão estratégica na administração pública, evidencia para a sociedade qual o foco da organização pública, como desenvolve seu trabalho alinhado as necessidades da população, agregando valor aos serviços públicos e utilizando-se, para tal, de um conjunto de conceitos, processos e ferramentas para moldar o que uma organização pública é, o que faz e por que o faz.

A administração pública e suas organizações, para garantir valor agregado aos serviços prestados, na perspectiva de Moore (2002), devem identificar objetivos estratégicos que sejam legítimos e politicamente sustentáveis, além de possuir a capacidade de gestão e operacional para executá-los com eficácia, eficiência e efetividade.

O vínculo da gestão estratégica na administração pública aos processos de análise de desempenho, segundo Poister (2010), nunca foi tão necessário, para dar publicidade ao desempenho organizacional em resposta à pressão contínua por responsabilidade dos gestores e a eficiente utilização do recurso proveniente dos contribuintes.

Em organizações públicas, segundo Al-Dhaafri e Alosani(2020) a formulação das estratégias ou planejamento estratégico, é a primeira e mais importante etapa, no contexto de uma gestão estratégica, e concentra-se no planejamento do futuro das organizações públicas com vistas ao alcance de um nível de desempenho superior. Assim faz-se necessário segundo Poister (2010) utilizar e coordenar todos os recursos e locais à disposição da administração pública, forçando um alinhamento omnidirecional entre eles no interesse de fazer avançar a agenda estratégica, buscando inter-relacionamento e interdependência com todos os *Stakeholders*.

A gestão estratégica é uma das práticas mais relevantes no contexto da New Public Management e, conforme Hansen Rosenberg (2011) e Weiss (2017), está cada vez mais presente nos sistemas de gestão das organizações públicas, embora, importante e cada vez mais utilizada, ainda encontra alguns óbices, que na visão Elbanna, Andrews e Pollanen (2016) e Weiss (2017) são relacionados a sua essência voltada ao setor privado, com ênfase no crescimento, lucro e vantagem competitiva, que nem sempre são adequados para o setor público.

Entretanto, apesar dos óbices, na perspectiva de Pettigrew (1985) e Johnson (1987) a gestão estratégica na administração pública, quando desenvolvida como um processo como contínuo e que contemple o planejamento estratégico, formulação, implementação, avaliação e monitoramento das estratégias, pode levar uma organização pública ao atendimento das necessidades, requisitos e expectativas da sociedade.

Neste contexto, Bryson e Edwards (2017) e Poister (2010), destacam que são necessárias mudanças fundamentais na gestão pública, dentre elas a evolução do planejamento estratégico para a gestão estratégica, de medição de desempenho para gestão de desempenho, de forma que a organização pública integre a estratégia e o gerenciamento de desempenho, e

garanta valor agregado e percebido pela sociedade. Nesta perspectiva a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, desenvolveu um modelo de Gestão Estratégica para as organizações públicas brasileiras, conforme a Figura 1.



Figura 1. Modelo de Gestão Estratégica - SEDGG

Fonte: Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão - Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019a. Versão 1/2020, p16.

A gestão estratégica deve contemplar a elaboração de planejamentos estratégicos organizacionais em consonância com os direcionadores estratégicos, que segundo Brasil (2019a), são representados pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, planos setoriais e, principalmente, no Plano Plurianual, os quais alcançam a transversalidade e a multissetorialidade das políticas públicas, precedem e são entradas do planejamento estratégico institucional, assim o alinhamento e a coordenação entre esses planos reduzem assimetria de informações e minimizam os custos de um órgão público, aumentando a eficiência e a eficácia da ação governamental.

Uma organização pública quando a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, na visão de Brasil (2014), formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação e projetos de curto e longo prazos, acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas, executou um ciclo de Gestão Estratégica.

Na concepção de Brasil (2014), a formulação das estratégias implementa processos gerenciais que enfatizam a análise do setor de atuação, do macroambiente e do modelo institucional da organização pública e examina o processo de acompanhamento dos ambientes internos e externos, já a implementação das estratégias são processos gerenciais que asseguram

o desdobramento, a realização, o acompanhamento e a atualização das estratégias organizacionais.

No contexto da administração pública uma das metodologias de planejamento e gestão estratégica foi sistematizada originalmente pelo Economista chileno Carlos Matus, com foco na gestão de governo, é o Planejamento Estratégico Situacional (PES), a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países e segundo Matus (1993), é uma proposta integral, poderosa, muito mais realista e capaz de facilitar o diálogo entre o político e o técnico.

A perspectiva de Matus (1993) considera que no ambiente público é necessário buscar alternativas para viabilizar o futuro estabelecido, por meio da mudança da cultura organizacional e postura dos governantes, tendo claro que caminho haverá alteração nos cenários, algumas delas fora da governabilidade da instituição, pois não existe governabilidade absoluta, desta forma, é necessário o estabelecimento de novas estratégias, planos e processos para fazer frente aos desafios apresentados e fortalecer o plano estratégico.

O planejamento estratégico situacional surgiu, na visão de Rivera (1996), no entendimento da diversidade de atores sociais em conflito numa realidade complexa e dinâmica, assim como, no contexto das políticas públicas, baseando-se na rejeição da ideia de racionalidade única e econômica para o tratamento das questões políticas, sociais, assim é um instrumento de gestão voltado para a resolução de problemas, no qual os atores sociais participam efetivamente do processo.

Este processo contempla, segundo Matus (1993), quatro momentos, o primeiro explicativo, onde é realizada a análise dos problemas, em termos de causas, impactos e efeitos, com base na apreciação situacional e das percepções e pontos de vista dos atores envolvidos com a situação problemática.

O segundo momento, normativo, onde definem-se as estratégias para solução dos problemas, considerando para fins de implementação um cenário favorável e um desfavorável, construindo-se assim, um plano para cada cenário, assim como planos de contingências para eventuais mudanças nesses cenários.

No terceiro momento, o estratégico, Matus (1993) define que é realizada a análise da viabilidade política para implementação dos planos de ação, materializada pela elaboração do Planejamento Estratégico Situacional, contendo o posicionamento favorável, desfavorável ou indiferente, dos diversos atores, em relação aos planos de ação, assim como, as relações de afinidades entre esses atores. E o momento final, tático operacional, está relacionado a execução, acompanhamento, controle e realização da prestação de contas, pelas gerências em relação ao que foi planejado.

O planejamento e a gestão estratégica, na perspectiva de Stoner e Freeman (1995), é composto de quatro etapas básicas, aplicáveis a todas as atividades e níveis organizacionais. A primeira etapa é definir um objetivo ou um grupo de objetivos. O planejamento tem início com a definição sobre o que a organização ou uma subunidade deseja alcançar. A identificação de prioridades e a determinação de seus fins possibilitam uma utilização eficaz dos recursos.

A segunda etapa é a definição da situação atual, por meio da análise de até que ponto a organização está afastada de seus objetivos e com que recursos ela pode contar para atingir seus objetivos. A identificação dos que fatores internos e externos podem ajudar ou criar problemas para a organização no alcance dos seus objetivos, é a terceira etapa, sendo a etapa final é a elaboração de um plano ou um conjunto de ações para atingir os objetivos, com a determinação de diversas alternativas e a escolha da mais apropriada para se atingir os objetivos propostos.

Uma quinta etapa, somente será necessária se planejador, conforme Stoner e Freeman (1995), após o exame da situação atual, prever que o plano que já está sendo executado não conduzirá a organização à consecução de seu objetivo. Ao concluir o planejamento se as condições atuais não estejam atingindo os objetivos e satisfazendo as expectativas, sendo necessário elaborar outro plano.

Os diversos modelos de planejamento e gestão estratégica permitem identificar que, de um modo geral, a literatura apresenta etapas básicas bem definidas e suas formas de conexão, sendo que, apesar cabe aos gestores públicos, adaptar seus usos à realidade da organização. Na Figura 2, é apresentada uma das possibilidades de composição de um processo de Planejamento e Gestão Estratégica para a Administração Pública.

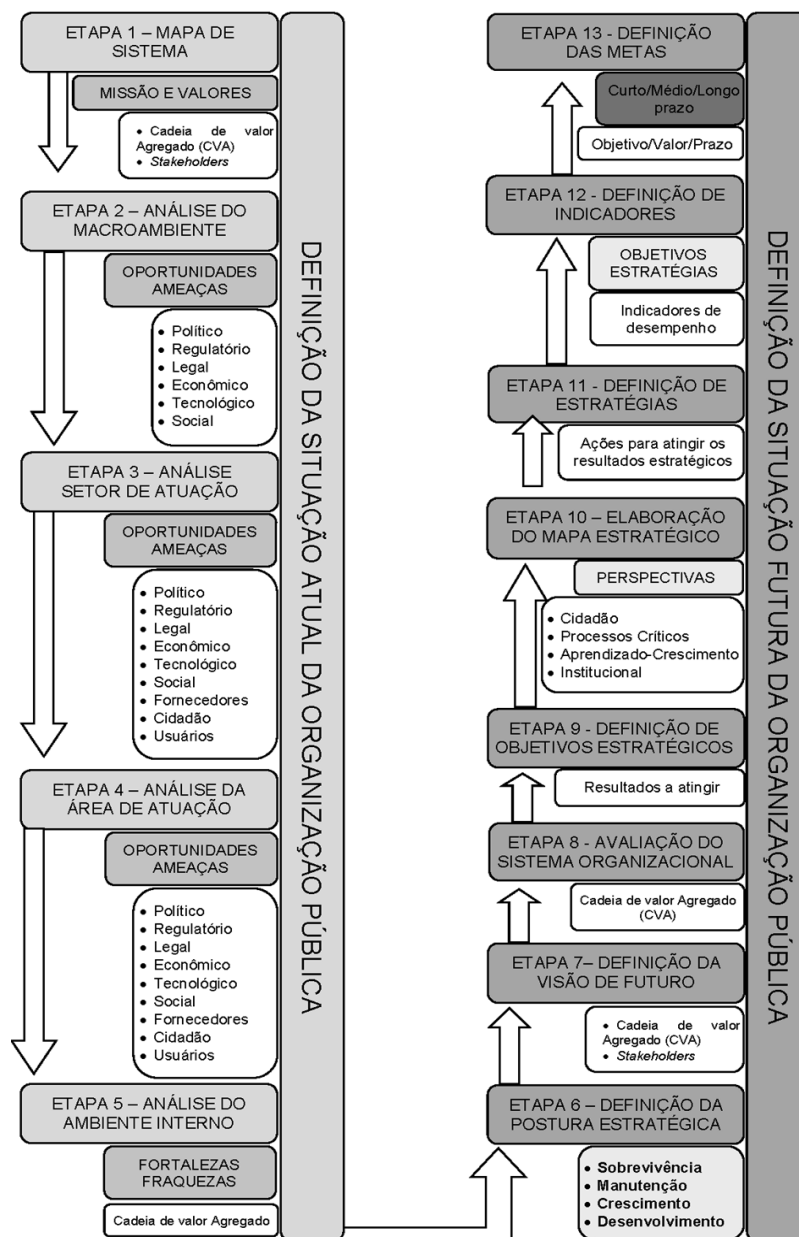


Figura 2 – Processo de Planejamento e Gestão Estratégica

Fonte: Elaborado pelos autores

O processo pode começar com a definição da orientação, da missão, razão pela qual a organização existe, do Sistema Organizacional e sua cadeia de valor. A missão para Campos (1996) é definida nos fins e, em geral, contém as seguintes informações: produto ou serviço da companhia; mercado; tecnologia; objetivos da companhia; filosofia; autoconceito e imagem pública.

O diagnóstico envolve a análise do ambiente, tanto interno quanto externo. A análise dos pontos fortes e fracos, seguida pela análise das ameaças e oportunidades, que tem dois objetivos: identificar deficiências nas competências e recursos da empresa, a serem corrigidas, bem como identificar os pontos fortes que devem ser explorados visando aproveitar as oportunidades.

A definição da Visão, corresponde à direção suprema da empresa, é o sonho de futuro, o que a empresa quer ser, onde deseja chegar. Collins e Porras (1995) afirmam que uma visão bem concebida consiste de dois componentes principais: a ideologia essencial, que compreende aquilo que defendemos, os valores essenciais, a razão de nossa existência o propósito essencial, delineando o caráter duradouro da organização e o futuro imaginado, que expressa o que aspiramos ser, alcançar, criar.

O sistema organizacional, para Teece (2010), é a estrutura que a organização estabelece para criar e agregar valor para os usuários e como converte os recursos em serviços de qualidade ao cidadão e pode ser avaliado, nas perspectivas de proposição, criação, entrega, apropriação e networking de valor, segundo Cortimiglia, Ghezzi e Frank (2015), com objetivo de identificar oportunidades de melhorias, considerando a identificação de pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças.

O estabelecimento de objetivos: estado ou resultado futuro almejado, que pode ser quantificado, com prazo e meta. Na visão de Certo e Peter (1993), um objetivo organizacional é uma meta para a qual a organização direciona seus esforços.

A definição da estratégia, pode utilizar classificações genéricas ou temas estratégicos, tais como as estratégias de sobrevivência, manutenção, crescimento e desenvolvimento, de Costa (2004) ou as estratégias propostas por Zacarrelli e Fischmann (1994), estratégia inicial ou grande estratégia, estratégias básicas para os usuários dos serviços públicos e mudança do negócio e estratégias complementares de intento, oportunidades, pró-proteção, reação, sinalização, cooperação, alianças estratégicas, agressão, desinvestimento, investimentos, imitação, entre outras.

A etapa final é a definição de indicadores e metas para gerenciar as estratégias e objetivos. Um indicador de desempenho, na visão de Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o resultado analisado, informando empiricamente sobre a sua evolução.

4. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E A GESTÃO ESTRATÉGICA NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DO EXÉRCITO BRASILEIRO

No contexto das forças armadas a gestão estratégica também é aplicável, o que pode ser verificado na visão de Kamara (2015), pelo *Capabilities Based Planning* (CPB) e o *Assumptions Based Planning* (ABP), que são os impulsionadores da estratégia de modernização de trinta anos do Exército dos Estados Unidos.

O CPB destina-se a gerenciar a incerteza do ambiente de ameaça cada vez mais ambígua, fornecendo recursos adequados para uma ampla gama de desafios modernos, enquanto o ABP é uma ferramenta projetada para melhorar a robustez e a adaptabilidade dos planos e a redução

do número de surpresas evitáveis em qualquer plano ou planejamento, portanto é uma forma de gerir os riscos colocados por pressupostos.

No Exército Brasileiro um dos primeiros esforços de modernização no contexto da *New Public Management* foi a implantação na década de 90 do Programa de Administração Pela Qualidade Total (PAQT), que segundo Brasil (1990) é um sistema gerencial do trabalho humano que parte do princípio que é necessário atender ao usuário, estabelecer padrões para seus processos buscando estas necessidades, manter estes padrões e melhorar continuamente os padrões dos processos de trabalho, para que os usuários continuem desejando o serviço prestado.

A Gestão pela Qualidade Total no Exército Brasileiro, ainda segundo Brasil (1990), passa necessariamente pela participação de todos, porém, sem a decisão e envolvimento pessoal do comando não é possível falar em implementação, é preciso que este compreenda que a qualidade é baseada na persistência, continuidade e alinhamento de todos os envolvidos, buscando detectar os problemas e atuar sobre eles.

Ainda é preciso que o Comando tenha o entendimento pleno que a Qualidade Total é apoiada no trabalho em grupo, para permitir que elementos capacitados de qualquer nível possam auxiliar na solução de problemas, buscando a integração entre áreas de trabalho, que todos os desempenhos são suspeitos, podendo serem superados os limites atuais, buscando melhorar cada vez mais.

A superação do desempenho, na visão de Brasil (1990), é o princípio basilar da melhoria contínua, através melhoria dos padrões estabelecidos e a noção de garantia de qualidade, centrada em ações que combatam o desperdício, ou reduzam o trabalho desnecessário, eliminando erros, avarias, atrasos e ineficiências as mais variadas, busca estabelecer padrões para a satisfação das necessidades.

Em prosseguimento as ações de modernização da gestão do Exército Brasileiro, no contexto do gerencialismo, foi implantado no ano de 2003 o Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro - PEG-EB, definido como uma ferramenta que visa a melhorar a operacionalidade do Exército, para que atenda nas melhores condições aos anseios de defesa e segurança da sociedade brasileira.

A base do Programa foi a capacitação dos recursos humanos, ações voltadas para a otimização dos processos, para o gerenciamento de projetos e o permanente estímulo para motivação de todos os integrantes da Força, Brasil (2003), por meio da Gestão Pública de Excelência, preconizada pelo Programa de Qualidade no Serviço Público.

No ano de 2007, foi implantado o Sistema de Excelência do Exército Brasileiro, ampliando o escopo de modernização da gestão e tendo como objetivo integrar as informações gerenciais do Exército Brasileiro, para auxiliar as decisões do Comandante do Exército e do Alto-Comando do Exército, incorporando os conceitos e práticas adotadas pelo Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, conforme Brasil (2007). Este sistema baseava-se em quatro vetores: o Sistema de Gestão Estratégica, o Sistema Integrado de Gestão, a Gestão por Processos e a Consolidação do PEG-EB.

A consolidação das ações de melhoria da gestão do Exército Brasileiro, aconteceu no ano de 2020, com a implantação do Sistema de Governança e Gestão, que engloba em sua concepção metodológica todos os outros sistemas já existentes no Exército, tais como: Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEx), Sistema de Excelência Gerencial no EB (SE-EB), Sistema de Medição Organizacional, Governança do Portfólio Estratégico do Exército, Racionalização Administrativa, Gestão de Processos e Gestão de Integridade e Riscos (Brasil, 2020).

Em todos os programas e sistemas de gestão, o Exército Brasileiro preconiza, conforme Brasil (2006), que independentemente do estágio de gestão atingido pela Organização, o Planejamento Estratégico Organizacional emerge como o processo que possibilita a análise racional das ameaças e oportunidades do ambiente externo, dos pontos fortes e fracos do ambiente interno de forma a estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem o aumento do desempenho organizacional.

Desta forma, adaptou os aspectos conceituais existentes na literatura específica à realidade das Organizações Militares, para facilitar o trabalho dos Estados-Maiores e Assessorias na elaboração do Planejamento, por meio de uma publicação no ano de 2006 denominada: Instruções Provisórias Planejamento Estratégico Organizacional – IP-PEO.

Esta publicação tem como objetivos definir uma metodologia simples, apresentada na Figura 3, que possibilite otimizar a solução de problemas da Força, particularmente no nível da Alta Administração, atualizada com a sistemática utilizada tanto nos órgãos públicos como nas empresas privadas e padronizar procedimentos de forma a simplificar o alinhamento dos planos nos diversos escalões do Exército. BRASIL (2006).

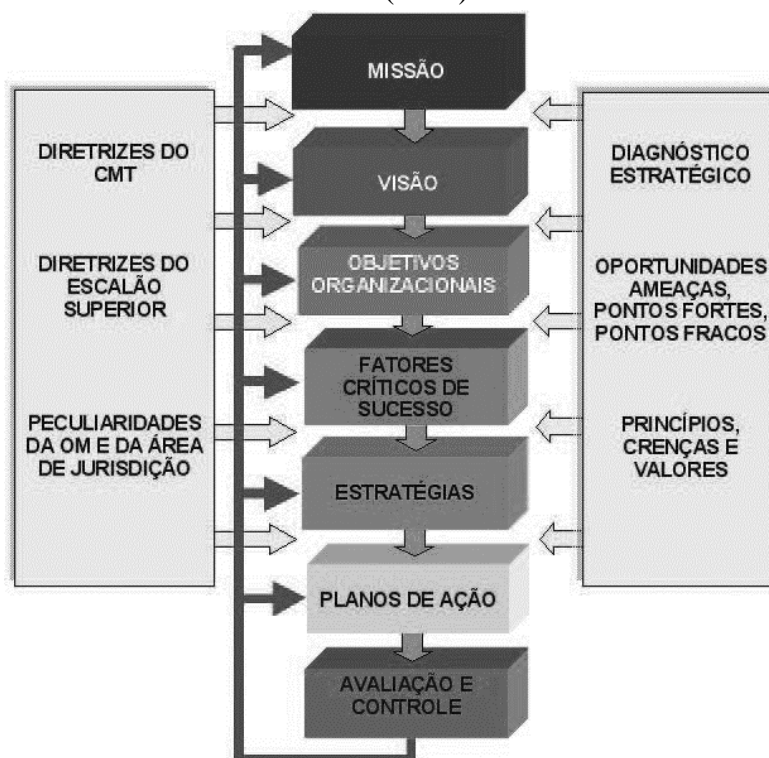


Figura 3: Fluxograma do Processo de Planejamento e Gestão Estratégica – Exército Brasileiro

Fonte: BRASIL. Gabinete do Comandante do Exército. Ministério da Defesa. Instruções Provisórias de Planejamento Estratégico Organizacional. 2006. Gráfica do Exército, 79p

A primeira etapa do processo é a definição da Missão da Organização Militar, ou seja, estabelecer a razão da existência da Organização Militar (OM). É a base ou o ponto de partida do planejamento, Brasil (2006), e nela estão definidos a finalidade e os propósitos que a Organização Militar deve atender.

Após a definição da Missão, são elaborados os Princípios, Crenças e Valores que são os pilares que sustentam a Organização Militar e as ações de seus integrantes, orientando-lhes o comportamento e permeando as atividades e relações que ocorrem no interior da organização,

para Brasil (2006), é a verdadeira identidade da Organização e devem ser simples, claros, diretos, de fácil entendimento e, principalmente, do conhecimento de todos.

A terceira etapa do processo é o Diagnóstico Estratégico, que segundo Brasil (2006), destina-se a estabelecer a realidade ambiental na qual a Organização Militar está inserida, ou seja, como está a organização militar. Sua finalidade é realizar um estudo das variáveis que compõem os ambientes externo como as oportunidades e ameaças e interno, como os pontos fortes e fracos, identificando e inter-relacionando-as, de forma a estabelecer uma visão da situação atual e suas perspectivas de evolução e, ainda, informações que permitam visualizar a projeção de uma situação desejada num futuro próximo. BRASIL (2006).

A sequência do processo contempla a definição da Visão de futuro que representa uma situação futura altamente desejável pela Organização Militar, que para Brasil (2006), deve resultar em melhoria no desempenho, elevando os níveis de operacionalidade. A definição dos Objetivos Organizacionais é a próxima etapa. Nessa etapa do planejamento, na visão de Brasil (2006), serão levantados os objetivos que caracterizarão o alcance da visão de futuro. Os objetivos podem ser conceituados como os alvos, situação ou resultados futuros que a organização deseja alcançar, em um determinado prazo.

A fim de que a visão de futuro seja transformada em objetivos organizacionais claros, deve-se utilizar o conceito de fatores críticos de sucesso, que na perspectiva de Brasil (2006), são os aspectos condicionantes do sucesso da Organização Militar no cumprimento de sua missão e na consecução dos objetivos organizacionais.

A etapa seguinte é a formulação das estratégias, que para Brasil (2006), são as alternativas, escolhas e decisões que caracterizam um conjunto integrado de ações, para garantir que a organização alcance seus objetivos, ou seja, definir o caminho a seguir para se chegar aos objetivos propostos.

Em virtude da abrangência das estratégias, que estruturam um esforço de desenvolvimento da organização, as mesmas serão desdobradas em planos de ação que objetivam constituir resultados a serem alcançados sucessivamente no horizonte do plano. O conjunto dos resultados dos planos de ação deve representar a realização das estratégias e a consecução dos objetivos propostos. BRASIL (2006).

A conclusão do processo de implementação do Planejamento Estratégico Organizacional é a avaliação e controle, que destina-se a verificar como a organização está caminhando na direção da situação planejada. O controle, segundo Brasil (2006), caracteriza-se pelas ações necessárias para assegurar a concretização dos objetivos, metas e planos de ação, bem como se as estratégias estão conduzindo ao rumo planejado e dependendo da estrutura da Organização, a avaliação e o controle poderão necessitar tanto do simples estabelecimento de indicadores como da montagem de sistemas de medição mais complexos para realizar a gestão estratégica.

4. ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS ORGANIZAÇÕES MILITARES DO EXÉRCITO BRASILEIRO

A análise do processo de implementação do Planejamento e da Gestão Estratégica das Organizações Militares do Exército Brasileiro em relação aos principais modelos teóricos de planejamento, aponta que são oportunidades de melhoria a definição dos objetivos e estratégias com base nos subsídios decorrentes da análise de ambientes, tendo em vista que a metodologia utilizada identifica pontos fracos, pontos fortes, oportunidades e ameaças, porém, não há evidência de que esse conjunto de informações seja o condutor da definição da estratégia organizacional.

Em relação a esta oportunidade de melhoria, uma das possibilidades é a elaboração de uma matriz de cruzamento e de correlação desses quatro fatores: pontos fracos, pontos fortes, oportunidades e ameaças, de forma a identificar qual o nível de impacto dos fatores externos nos fatores internos, ou seja, quais pontos do ambiente interno serão maximizados ou fragilizados pelos fatores externos.

Esta perspectiva é ratificada por Mintzberg (1995), pois em sua visão a estratégia é criada na interseção de uma avaliação externa das ameaças e oportunidades com que uma organização se defronta em seu ambiente, consideradas em termos de fatores-chave para o sucesso, e uma avaliação interna das forças e fraquezas da própria organização. As oportunidades externas são exploradas pelas forças internas e as ameaças são evitadas e as fraquezas contornadas.

Ainda como proposta de melhoria apresenta-se a implantação de uma metodologia de avaliação e priorização das estratégias formuladas, pois ao definir diversas estratégias há necessidade de priorizá-las de forma metódica. Uma sugestão de metodologia de priorização é a utilização da Matriz BASICO, Brasil (2006a), onde cada estratégia é avaliado sob a perspectiva de seu Benefício, Abrangência, Satisfação, Investimento, Cliente e Operacionalização.

Finalizando as propostas de melhorias, identifica-se a possibilidade de consideração de diversas perspectivas de desempenho organizacional, tais como: processos, pessoas, finanças, aprendizado, institucionais, sociedade, clientes, entre outras, assim como temas estratégicos, pois não verifica-se uma correlação de estratégias com perspectivas ou temas e, desta forma, o processo é vulnerabilizado, na medida que podem ser negligenciadas algumas dessas perspectivas, ocasionando a falta de harmonia e equilíbrio, no planejamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, inicialmente buscou apresentar o panorama contemporâneo de instabilidade ambiental, como forma de destacar a importância de que a organização pública desenvolva um processo de Planejamento e Gestão Estratégica, para garantir a sua relevância e perenidade.

Desta forma, revisamos nas seções seguintes os conceitos de planejamento e gestão estratégica, contextualizamos-os para a administração pública, com a apresentação de alguns modelos teóricos, os quais foram comparados ao modelo de planejamento e gestão estratégica utilizado por todas as organizações militares do Exército Brasileiro.

A partir deste contexto, o modelo adotado pelo Exército Brasileiro foi comparado aos modelos teóricos, realizando-se a análise da complexa realidade organizacional com os pressupostos teóricos-metodológicos.

A análise supracitada, resultou na apresentação de sugestões para melhoria do processo em tela, assim entende-se que este trabalho contribuiu teoricamente com as proposições de utilização de matrizes de correlação de fatores ambientais e de priorização de estratégias com base em diversas variáveis, todavia, estas contribuições possuem suas limitações, destacando-se a adaptação das ferramentas propostas à cultura organizacional.

Em relação as pesquisas futuras abre-se a possibilidade de exploração de metodologias de correlação e mensuração do impacto dos fatores do ambiente externo no ambiente interno, e sua utilização na definição da estratégia organizacional.

REFERÊNCIAS

- AL-DHAAFRI, Hassan; ALOSANI, Mohammed. Closing the strategic planning and implementation gap through excellence in the public sector: Empirical investigation using SEM. **Measuring Business Excellence**, 2020.
- ANSOFF, H. Igor; McDONELL, Edward. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1992.
- BASKARADA, Sasa; HANLON, Brian. Strategic management of multi-business portfolios in the public sector. **Journal Of Advances In Management Research**, [S.L.], v. 14, n. 4, p. 466-480, 2 out. 2017. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/jamr-03-2017-0032>.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. 3ª Sub-Chefia do Estado-Maior do Exército. Exército Brasileiro. **Gestão pela Qualidade Total**. Brasília, 1990. 66 p.
- BRASIL. Exército Brasileiro. Ministério da Defesa. **Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro – PEG-EB**: portaria nº 348, de 1º de julho de 2003, do comandante do exército. Portaria Nº 348, de 1º de julho de 2003, do Comandante do Exército. 2003.
- BRASIL. Gabinete do Comandante do Exército. Ministério da Defesa. **Instruções Provisórias de Planejamento Estratégico Organizacional**. 2006. Estabelecimento General Gustavo Cordeiro de Farias - “Gráfica do Exército”, 79p
- BRASIL. Gabinete do Comandante do Exército. Ministério da Defesa. **Instruções Provisórias de Análise e Melhoria de Processos**. 2006a. Estabelecimento General Gustavo Cordeiro de Farias - “Gráfica do Exército”, 79p
- BRASIL. Comandante do Exército Brasileiro. Ministério da Defesa. **Sistema de Excelência no Exército Brasileiro - SE-EB**: portaria nº 220, de 20 de abril de 2007. Portaria Nº 220, de 20 de abril de 2007. 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF - **Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009**; Brasília; MP, SEGES, 2008. Versão 1/2008,.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; **Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP**; Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014, 33p.
- BRASIL. Gabinete do Comandante do Exército. Ministério da Defesa. **Diretriz do Comandante do Exército - 2019**. 2019.
- BRASIL. Estado-Maior do Exército. Comandante do Exército. **Referencial para a Gestão na organização Militar**. 2019. 1ª Edição.
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão - **Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0**; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019a. Versão 1/2020.
- BRASIL. Gabinete do Comandante do Exército. Ministério da Defesa. **Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007)**: Portaria – C EX Nº 987, de 18 de setembro de 2020. 2020.
- BRYSON, John; EDWARDS, Lauren Hamilton. Strategic planning in the public sector. In: **Oxford Research Encyclopedia of Business and Management**. 2017.
- CERTO, Samuel C., Peter, JP **Administração Estratégica**. São Paulo: Pearson, 2ª Ed, 2005.
- COLLINS, James C.; PORRAS, Jerry I. **Building a visionary company**. California, 1995.

- CORTIMIGLIA, M. N.; GHEZZI, A.; FRANK, A. G. **Business model innovation and strategy making nexus: evidence from a cross-industry mixed-methods study**. R&D Management, p. 19, 17 jan. 2015.
- COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 292 p. (3).
- DIEFENBACH, Thomas. New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic ‘enlightenment’. **Public administration**, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.
- DOYLE, Ronan; CONBOY, Kieran. The role of IS in the covid-19 pandemic: A liquid-modern perspective. **International Journal of Information Management**, v. 55, p. 102184, 2020.
- ELBANNA, Said; ANDREWS, Rhys; POLLANEN, Raili. Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. **Public Management Review**, v. 18, n. 7, p. 1017-1042, 2016.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: Ipea, 2009.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - **Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. 2019. Disponível em: http://www.cepesp.io/uploads/2019/06/VozesBrasil_LAPOP_DisseminationBrazil_June2019.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021
- HANSEN, Jesper Rosenberg. Application of strategic management tools after an NPM-inspired reform: Strategy as practice in Danish schools. **Administration & Society**, v. 43, n. 7, p. 770-806, 2011.
- JOHNSON, Gerry. **Strategic change and the management process**. Blackwell, 1987.
- KAMARA, Hassan M. Making long-range planning work: the case of the US Army's 30-year strategic modernization plan. **Defense & Security Analysis**, v. 31, n. 3, p. 260-269, 2015.
- KHAN, Katz-R. **Psicología social de las organizaciones**, Trillas Méx., 1977; J. Whittaker, La psicología social en el mundo de hoy, Trillas Méx., 1980; S. Robbins, Psicología de las organizaciones. 1987.
- LEE, Eun-Ju. **Creating value for online shoppers: Implications for satisfaction and loyalty**. **ACR Asia-Pacific Advances**, 2005.
- MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. tomos I e II.
- MILES, Robert H. **Macro organizational behavior**. Santa Monica. CA: Goodyear, 1980.
- MINTZBERG, Henry et al. Criando organizações eficazes. **São Paulo: Atlas**, p. 09-31, 1995.
- MOORE, Mark Harrison. **Criando valor público: gestão estratégica no governo**. Uniletras, 2002.
- PAGNONCELLI, Dernizo; VASCONCELLOS, Paulo. **Construindo estratégias para vencer!**. Elsevier Brasil, 2001.
- PETTIGREW, Andrew. **The awakening giant**. Oxford: Blackwell, 1985.
- POISTER, Theodore H. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. **Public Administration Review**, v. 70, p. s246-s254, 2010.
- POLLITT, Christopher. Managerialism revisited. **Taking stock: Assessing public sector reforms**, p. 45-77, 1998.
- RIVERA, F. J. U. Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez-Abrasco, 1992.
- STONER, James AF; FREEMAN, R. Edward. Administração, 5ª edição, Prentice Hall do Brasil. **Rio de Janeiro**, 1995.
- TEECE, D. J. Business Models, Business Strategy and Innovation. Long Range Planning, v. 43, n. 2–3, p. 172–194, abr. 2010.

ZACCARELLI, Sérgio B.; FISCHMANN, Adalberto A. Estratégias genéricas: classificação e usos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, p. 13-22, 1994.

WEISS, Jens. Trust as a key for strategic management? The relevance of council-administration relations for NPM-related reforms in German local governments. **Public Management Review**, v. 19, n. 10, p. 1399-1414, 2017.

WIESEL, Fredrika; MODEL, Sven. From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism. **Financial Accountability & Management**, v. 30, n. 2, p. 175-205, 2014.