

O *LOCUS* E O *MODUS* DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: ONDE E COMO FAZER?

André Beirão¹⁻²

RESUMO

Este trabalho busca refletir a múltipla abordagem conceitual sobre o termo ‘estratégia’ que se desdobra na apropriação por múltiplas áreas de conhecimento que alocam conceitos teórico-normativos distintos e, conseqüentemente, abordagens distintas no processo de planejamento estratégico. Feita a particularização ao planejamento estratégico de mais alto nível do setor público brasileiro, desdobra a discussão sobre os níveis de decisão política e de efetivação dessa decisão em ações. Para tanto, aborda quais as questões estratégicas devem ser respondidas com o planejamento estratégico (Por quem? – Órgão / Instituição responsável pela execução; Como? – elucidação de procedimentos de execução; Quando? – identificação de recortes temporais; Indicadores de acompanhamento, órgãos de controle, órgãos de medição, metas parciais e finalísticas? – identificação de Indicadores de Acompanhamento /Monitoramento; Recursos? – previsão de fontes de recursos diversos; e; Quais Planos, Programas e Ações Estratégicas são aplicáveis?). Decorrente de metodologia empírico-indutiva, a partir de opções doutrinárias progressas e da multiplicidade de abordagens apresenta o resultado de consolidação do processo e conclui propondo o faseamento do processo de planejamento estratégico em três fases (fase estratégica, fase estratégico-operacional e fase de controle estratégico-operacional), que congregam doze etapas para sua efetivação.

Palavras-chave estratégia; planejamento estratégico; faseamento do planejamento estratégico

1 Pós-Doutor. Escola de Guerra Naval (EGN-RJ), Brasil. e Universidade de Lisboa (ULisboa), Portugal. E-mail: beirao@marinha.mil.br / <https://orcid.org/0000-0003-3600-8242>

2 Esse artigo é derivado de parte constituinte da pesquisa de Pós-Doutorado em Estudos Estratégicos, realizada pelo autor, na Universidade de Lisboa (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas), em 2023, intitulada: “Estratégia Marítima Nacional – Brasil: a comunicação de “o que se quer” ao “como se conseguir” – Uma Proposta”.

1. INTRODUÇÃO

Algumas palavras acabam por superar sua concepção conceitual inicial. São tão absorvidas por diversas comunidades epistêmicas que acabam agregando novos entendimentos bastante divergentes: estratégia é, certamente, uma delas. Vernáculo até mesmo imortalizado em filme retratando a necessidade de conceituação advinda de sua origem grega (*stratego*). Portanto, discutir o termo, do ponto de vista científico, requer bastante acuidade de delimitação conceitual. Se o contexto for na área de conhecimento do esporte, discutir ‘estratégia’ possui um entendimento. Se for na área empresarial, seu entendimento é outro. Se for na temática militar (mais próxima de sua concepção original), certamente, o conjunto de ações envolvidas é diferente. Assim, sendo o objeto de discussão desse trabalho o ‘planejamento estratégico’, cabe sua delimitação conceitual preliminar ao avanço da discussão sobre quem, onde e como deve ser feito.

Outra questão fundante na definição do pensamento estratégico é a própria definição do que se entende por estratégia. Há múltiplas conceituações da palavra, dependendo do contexto que se lhe emprega. O primeiro, deriva do próprio senso comum, que, evidentemente – não é a fonte primária do presente trabalho – no entanto, não se lhe pode olvidar. Seria um plano, método, manobra ou estratagema usados para alcançar um objetivo específico. Ou seja, confunde diversos conceitos em um só (plano, método, manobra ou estratagema) (HOUAISS, 2019). Mesmo assim, já é evolução de longo amadurecimento e alteração de significados.

Historicamente, remonta mesmo a um de seus primeiros registros, por Sun Tzu, em sua clássica obra intitulada “A arte da guerra: por uma estratégia perfeita” (TZU, 2005). Ou seja, atribuíu-lhe uma vertente mais militar que civil. Mesmo na Grécia Antiga, ainda manteve esse viés militar prioritário, como “general, arte e ciência de conduzir um exército por um caminho” (MEIRELLES e GONÇALVES, 1995). Mintzberg e Quinn fazem a correlação da evolução do conceito que assume o sentido de habilidade administrativa, usado na época de Péricles (450 A. D.), quando passou a significar habilidades gerenciais (administrativas, de liderança, de oratória, de poder) (*apud* MAINARDES *et tal*, 2009). Sua absorção pelo mundo empresarial e administrativo é notável e gerou inúmeros desdobramentos, cada vez mais distantes do entendimento original. Chegando-se a falar em “tipos de estratégia” (de Crescimento, de Manutenção, de Investimento, voltada ao lucro, de vendas, de participação no mercado, de aumento

do valor da empresa, e assim por diante). Ou seja, a matriz semântica é mantida – estabelecer caminhos – mas seu emprego muda bastante em função do modelo em que se emprega (GRAVE e MENDES, 2001).

Há, portanto, coincidência de propósito no emprego da palavra estratégia, mas distinções quanto ao seu entendimento e desdobramento, dependendo do contexto que se lhe emprega. Portanto não é termo de conceito único e inquestionável, como se pode ver do debate que se segue:

Segundo Cabral (1998), por sua abrangência, o conceito de estratégia apresenta um paradoxo, pois exige a integração de uma série de teorias e enfoques, o que impede o completo registro de seus conceitos e abordagens. Dependendo do contexto no qual é empregada, a estratégia pode ter o significado de políticas, objetivos, táticas, metas, programas, entre outros, numa tentativa de exprimir os conceitos necessários para defini-la (MINTZBERG e QUINN, 1991). Por outro lado, o conceito de estratégia vem sendo utilizado de maneira indiscriminada na Administração, podendo significar desde ‘um curso de ação formulado de maneira precisa’, ou ‘todo o posicionamento em seu ambiente, até toda a alma, a personalidade e a razão existencial de uma organização’. Trata-se, portanto, de um conceito de grande emprego acadêmico e empresarial, dotado de uma grande amplitude e diversificação, que, em alguns aspectos é complementar e, em outros, é divergente. (MEIRELLES e GONÇALVES, 2001).

Assim, para o presente trabalho, não é apropriado o conceito militar da estratégia, e sim sua vertente civil, mais focada nas “metas e programas” para se atingir determinado fim, ou seja, de caráter mais administrativo, posto que versa sobre caminhos escolhidos para atingimento de determinado propósito. Mesmo diante de empregos bastante díspares entre si e, muitas vezes, até mesmo confundindo conceitos que lhe são diversos (como a ‘tática’, por exemplo), há ponto convergente: a estratégia é uma decisão de alto nível (ainda que a precisão sobre o que significa

o 'alto nível' também seja discutível). Essa discussão sobre o conceito de 'estratégia', por si só já mereceria estudo revisionista complexo. No presente trabalho, acolhe-se o conceito de estratégia como seguimento da decisão política e, de forma ainda mais particular, no processo subsequente, à essa decisão, na forma de implementá-lo, ou seja, no processo de planejamento estratégico. Ou seja, a estratégia como 'implementação da vontade política do Estado' brasileiro, no caso escolhido, como esse processo foi aplicado a um caso particular (uma estratégia nacional para o mar) eventualmente, a título exemplificativo.

Mais ainda, tem o objetivo central de analisar o processo de decisão dessa estratégia de implementação, ou seja, o planejamento estratégico que lhe dará substância e efetividade, a partir de entendimentos diversos e comparativos sobre o desenvolvimento desse planejamento estratégico.

2. O DESDOBRAMENTO DA VONTADE EM AÇÃO: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A escolha do arranjo de instrumentos para publicização, a nível nacional, de uma vontade estatal de como lidar com o mar é uma manifestação, majoritariamente e evidentemente, de cunho interno. No entanto, também é uma sinalização externa de como esse Estado pretende gerenciar essa relação com o mar que, como afirmava Hugo Grotius, é algo que une a todos no planeta.

A vontade estatal, desdobrada em ações subsequentes para determinado setor, não se expressa somente por uma Lei ou um ato normativo. Constitui-se de um conjunto de instrumentos que vistos sistematicamente apontam a direção desejada (e trabalhada para tanto) em determinada temática. Entretanto, idealmente, parte de níveis mais elevados para ações decorrentes. A clássica construção teórica do sistema de planejamento estratégico já prevê que o instrumento de mais alto nível deve ser a "política", que prediz – "o que se quer" –; dela desdobra-se a "estratégia" ("como fazer") ou "planos", e assim por diante. Portanto, merecem destaque alguns desses mecanismos já em vigor, em aprimoramento cíclico, ou identificados como prementes de serem instituídos (BEIRÃO, 2022).

Pode-se citar vasta doutrina sobre *Planejamento Estratégico*, entretanto, grande parte dela tem seu foco exclusivo na otimização de objetivos privados, ou seja, foram majoritariamente idealizados para

organizações privadas que, em geral, planejam estrategicamente, mas têm sua gênese no lucro e no mercado³. Em se tratando de planejamento estratégico público, de alto nível, as fontes são mais escassas⁴. Além disso, nesses casos, a identificação com as características intrínsecas das peculiaridades de cada Estado e sua organização e tradição influenciam bastante no processo e, conseqüentemente, a teoria carece de adaptações à realidade local. Mais escassas são as fontes brasileiras que versam sobre esse processo político-estratégico-operacional público⁵.

2.1 O lócus da discussão política sobre a Política, da discussão estratégica e os níveis de decisão

Apesar do processo de planejamento estratégico ser amplamente empregado no mundo todo, o caso brasileiro – principalmente no contexto público federal – guarda singularidades.

O planejamento estratégico governamental,

3 Algumas obras de referência consultadas: HUNGER, J. David e WHEELLEN, Thomas L., *Strategic Management*, 4ª Ed. Reading, Addison-Wesley, 1993; SHRIVASTA, Paul, *Strategic Management: concepts and practices*, Cincinnati: South-Western Publishing Co. 1994; WIT, Bob de e MEYER, Ron, *Strategy, Process, Content, Context*, 2ª Ed. Londres: Financial Times-Prentice Hall, 1999; JOHNSON, Gerry e SCHOLLES Kevan, *Explorator Corporate Strategy*, 5ª Ed. Londres: Financial Times-Prentice Hall, 1999; MACMILLIAN, Hugh e TAMPOE, Mahen, *Strategic Management*, Oxford: Oxford University Press, 2000; EUROPEAN LAW STUDENTS ASSOCIATION (ELSA), *Strategic Planning Handbook*, (International Bord Org.), 2021/2022. UNITED NATIONS, *Strategic Planning: guide for managers*. New York: UN Press, 2015. Cita-se inclusive centros de estudos e de cursos especializados em planejamento estratégico de alto nível, como o Strategic Management Institute (<http://www.strategymanagementinstitute.com>), KIM, Chan W. e MAUBBORGNE, Renée, *A transição para o oceano azul: muito além da competição*. São Paulo: Sextante, 2017 e, mesmos autores – *A Estratégia do Oceano Azul*. São Paulo: Sextante: 2019.

4 Mais focadas no setor público, mas sob realidade internacional, cita-se: JOHNSON, Gery e SCHOLLES, Kevan, *Exploring Public Sector Strategy*, Londres, Financial Times-Prentice Hall, 2001.

5 Algumas obras brasileiras de referência:

Com foco empresarial e organizacional privado: CHIAVENATO, Idalberto e SAPIRO, Arão, *Planejamento Estratégico: da intenção aos resultados*. São Paulo: Atlas, 2020; OLIVEIRA, D. de P. R.de, *Planejamento Estratégico – conceitos – metodologias práticas*. São Paulo: Atlas, 2018.

Com foco na administração pública: PALUDO, Agostinho V. e OLIVEIRA, Antônio G., *Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico: para órgãos e entidades públicas*. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021.

Cita-se inclusive centros de estudos e de cursos especializados em planejamento estratégico de alto nível, como o curso “Planejamento Estratégico para Organizações Públicas” na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), (ver em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/107>).

no Brasil, padece de algumas inconsistências: há uma considerável incompreensão sobre o lugar (nível) que ele deve ocupar na condução política dos processos de transformação social, em sentido amplo e em oposição a tudo que não é natural. A experiência nacional e internacional revela que tais desenvolvimentos acontecem por conta de esforços intelectuais e operacionais empreendidos no interior dos próprios governos para resolver problemas decorrentes da prática de governar, não sendo muito significativa a contribuição oriunda da academia (GARCIA, R. C., CARDOSO JR., 2015, p. 100).

Um exemplo, a definição política do que se fazer no amplo setor da Defesa Nacional brasileira (Quais os objetivos da Defesa Nacional?) é, como o próprio setor de Defesa afirma, decisão de Estado: “A PND (Política Nacional de Defesa) é uma política de Estado que estabelece a postura nacional frente às ameaças preponderantemente externas e com ênfase nas ações de caráter militar. A PND contém a concepção política de defesa e estabelece os OND (Objetivos Nacionais de Defesa)” (BRASIL, SPEM, 2018, p. 16).

Ou seja, deixa claro que, a definição sobre “o que se quer” – no mais alto nível nacional – ocorrerem em Política Pública (PP) que, conseqüentemente, refletir os interesses do Estado. Elas devem ser, preferencialmente, embasadas em decisões amplas e apreciadas pelos três poderes estatais (a casa legislativa – como representativa da pluralidade nacional; o poder executivo – responsável por colocá-la em prática e respaldado pela maioria nacional, em eleições para executar essas PP; e, subsidiariamente, pelo poder judiciário que confere sua legalidade e viabilidade de implementação).

Disso decorre a discussão sobre a legitimidade para definir essa Política Pública. Em tese, quaisquer dos Poderes Constitucionais poderia fazê-lo. Entretanto, naturalmente, não se espera que no sistema político nacional, ancorado na Constituição Federal, o Poder Judiciário tenha esse papel normativo direto. Logo, pode-se considerar que ele se exclui dentre os proponentes formais. Assim, o Congresso Nacional pode fazê-lo (e é natural que o faça) e sua opção, necessariamente passará pelo Poder

Executivo, para sua avaliação e efetivação (ou, eventualmente, veto – total ou parcial – quando, nesse último caso, retorna ao Congresso, cabendo-lhe, nessa altura, a decisão final de mantê-lo ou não). Entretanto, na eventual inação legislativa, pode o Poder Executivo, dentro das balizas legais que delimitam seu universo de atuação (priorização de gastos orçamentados, rearrumação de prioridades, realocação da máquina administrativa que lhe é subordinada etc.) fazê-lo. Em caso de o Poder Legislativo, eventualmente, não concordar com os caminhos escolhidos pelo Poder Executivo, ele continua com a prerrogativa de mover-se e aprovar nova PP, distinta da colocada em prática pelo Poder Executivo. Para ambas, como dito, o Poder Judiciário permanece como “guardião da legalidade” dessas Políticas.

Portanto, a decisão de “o que se quer”, é eminentemente política e se desdobra em uma Política Pública de mais alto nível. Há inúmeros exemplos nacionais. Além da referida Política Nacional de Defesa (PND), pode-se citar diversas outras, editadas por instrumentos formais distintos. Cita-se: a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) e outras com interesse, aparentemente, transversal, mas que também guardam macro orientações para atividades marítimas como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, mesmo, as Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (BEIRÃO, 2020).

Como se pode ver dos exemplos escolhidos, algumas dessa PP são estritamente temáticas, logo, claramente setoriais – o que facilita sua implementação subsequente (Política Nacional de Transportes – claramente ligada ao Ministério dos Transportes, ou a própria PND, com o Ministério da Defesa). Outras, não são focadas ‘no tema’, de forma setorial e, portanto, são plurissetoriais (como a PNRM ou a PNGC) – a escolha desses dois exemplos é proposital, pois, exatamente fruto dessa plurissetorialidade, elas são geridas por uma Comissão Interministerial – a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Essa multiplicidade de interesses, ora contrapostos, ora harmônicos para as decisões, tem fundamento no que se costumou conceituar como *Bureaucratic Policies Theory*. Essa discussão guarda grande eco desde a segunda metade do século passado, provavelmente iniciada por Graham Allinson (1969), em artigo temático sobre a crises de mísseis em Cuba (*The American Political Science Review*, “*Conceptual Models and the Cuban Missile Crises*”) em que agregou o conceito afirmando: “*Bureaucratic*

Process describes policies as guided by, even resulting from, previously established bureaucratic procedures, which leaves little room for autonomous action by high-level decision makers". Essa dialética política de escolha de caminhos não é simples *"actors will pursue policies that benefit their organizations. They represent rather than national or collective interests"*. As perspectivas mais alvissareiras de boas decisões são influenciadas, prioritariamente, nesse processo burocrático governamental, por três fatores: quem são os atores centrais?; que fatores influenciam as posições de cada ator?; e como as posições adotadas pelos atores, individualmente, tornam-se convergentes para gerar política governamental?. Em geral, essa teoria endossa as visões antagônicas dentro de uma mesma estrutura governamental, e que, muitas vezes, acabam por dificultar o processo decisório em alto nível (DURBIN, 2018). Em síntese, segundo a *Bureaucratic Politics*, as decisões políticas são produtos resultantes de acordos políticos ou barganhas entre líderes em posições altas no governo (JONES, 2020, p.3). Nem sempre o "interesse comum" – difícil de ser sistematizado – é o mais defendido; e sim o interesse de determinada visão parcial institucionalizada dos atores decisores.

Das críticas abundantes à teoria, surgiu nova proposta: *Organization Process Model*, que sumariamente, diz que para evitar tais disputas no nível ministerial, o próprio poder político deve tomar as rédeas das decisões sobre o que fazer, deixando à estrutura governamental sua implementação (HORODECKA e ODLANICKA-POCZOBUTT, 2020, p. 159-161). Daí a importância de distinção entre a 'Política' e a 'Estratégia'.

Quanto mais alto é o nível decisório nacional (público), ou mesmo institucional, maior é a influência da política e sua influência na própria política (lato sensu). Ou mesmo, que suas decisões, sejam no nível que forem, possuem articulação política. E é exatamente nessa questão que o nível político (decisão sobre o que se quer) acaba por gerar confusão com os níveis a quem cabe decidir o "como fazer o que se quer". Em níveis altos da estrutura institucional também há decisões políticas, mas, uma afirmação pode decorrer: se o nível mais alto da estrutura já definiu "o que se quer", aos níveis que lhe são subordinados cabe a decisão do "como se fazer". Entretanto, destaca-se que, ainda nesses segundo e terceiro níveis, há questões políticas que lhe podem ter sido atribuídas, como: foram definidas as prioridades? Qual o montante de recursos (lato sensu) será alocado a cada objetivo definido? E assim por diante. Logo, essas decisões também têm influência de articulação política e, por conseguinte,

é normal ver-se nos processos de Planejamento Estratégico setoriais ou de segundo nível (no caso dos empresariais, não sendo o foco desse trabalho), a previsão de “decisão política”, mas essa não se confunde com a anterior que lhe é superior.

Novamente, recorre-se ao exemplo da normatizada Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (BRASIL, SPEM, 2018), do Ministério da Defesa do Brasil. Em que pese afirma que as decisões estratégicas (lato sensu) passam por três níveis: “a) nacional – formado pelas mais altas autoridades do país (esse é, efetivamente o nível político de decisão – grifo do autor); b) setorial – constituído pelo Ministério (da Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a defesa); e c) subsetorial – composto pelas Forças Armadas” (*Idem*, p.15). Logo a seguir diz que em cada um dos níveis são consideradas três etapas distintas:

a) análises e avaliações – para delimitar o contexto do planejamento, definir os principais aspectos a serem considerados e estabelecer as relações funcionais entre eles.

b) *Política* – para formular o conceito político do planejamento, contextualizar os objetivos e explicitar orientações. A partir dos objetivos e das orientações, são elaboradas as estratégias e as ações estratégicas.

c) Estratégica – que compreende a formulação de um conceito estratégico e a elaboração de planos e programas específicos, cujos cumprimento atenderão às finalidades do planejamento estratégico. (*Idem*, *Ibidem*)

O exemplo merece reflexão. O uso dos termos “política” e “estratégia” são por vezes, usados com conceitos ora *stricto sensu*, ora *lato sensu* e isso pode gerar as dúvidas sobre “níveis de decisão”. Se a decisão política de “o que se fazer” é tomada “pelas mais altas autoridades do país (sic.), ao nível setorial (no caso, a Defesa) caberia pô-las em prática – o que seria, *stricto sensu*, a estratégia (como fazer). Mas uma vez, afirma que “em cada nível” há uma etapa “Política” mais ainda, que explicita orientações, e que, portanto, pode gerar a dúvida. Ou seja, pode ensejar todo um processo de decisão sobre “o que fazer” decorrente, quando deveria ater-se ao “como fazer”.

“A estratégia, na nossa perspectiva, corresponde à procura da eficácia máxima na ação do Estado na realização dos seus fins críticos” (ROMANA, 2016, p. 15), ou seja, ratifica o entendimento de que o conceito efetivo de estratégia está ligado ao ‘como fazer’, ainda que a seguir recorde que, tanto ele quanto outros autores, utilizem o vernáculo fazendo-lhe alusões às decisões (políticas). Ainda assim, conceitua como Grande Estratégia aquela que resulta da conjugação de possibilidades de poder (principalmente militar) – dimensão vertical, com fatores exógenos – dimensão horizontal, relacionados com o jogo da política internacional (ROMANA, Op. Cit. E LUTTWAK, 1987). Entretanto, quando usado nessa perspectiva de Grande Estratégia, aí sim, estaria associada à escolha política que redundaria num Conceito Estratégico Nacional.

2.2 A confusão conceitual internacional e nacional da compreensão de ‘estratégia’ e ‘política’

Essa relativa confusão conceitual, também se observa em outros países. Tanto na decisão dos mais altos níveis nacionais, até mesmo doutrinariamente, quanto referente ao estudo sobre o “processo de planejamento estratégico”.

No tema exemplificativo apontado como exemplo da confusão definidora do emprego de documentos denominados como “Políticas” ou como “Estratégias”, no caso marítimo, um levantamento feito pela *International Oceanographic Commission* (atualizado até 2010, somente) mostrava que até o final da primeira década deste século, poucos países possuíam uma formal “Policy” para o mar: Austrália, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rússia e EUA (IOC, 2010). Ainda assim, o *spirit de la loi* comparativo entre elas era bastante distinto. Mais recentemente, essa consolidação de *Public Policies*, para o mar, no mais alto nível, ganhou protagonismo na agenda internacional e vários outros Estados também o fizeram: Espanha (*Política Marítima Integrada de Espanha* (2008), Chile: *Política Marítima del Chile* (2017), Peru: *Política Marítima del Peru* (2019).

Outros, entretanto, mostravam um viés eminentemente ambiental em relação ao ecossistema marinho: China – *The Development of Marine Affairs of China*; Rússia – *Marine Policy Document of the Russian Federation*; Reino Unido – *A Sea Change: A Marine Bill White Paper*; ou mesmo os EUA – *US Commission on Ocean Policy: An Ocean Blueprint for the 21st Century* –

Executive Summary of the Final Report. Austrália – Australia’s Ocean Policy; Japão – Basic Act on Ocean Policy; Colômbia – National Oceans and Coastal Regions Policy.

Outros, ainda, demonstravam essa vocação por instrumento distinto de uma “Política” (*stricto sensu*) consolidando documentos nomeadamente distintos, mas com a mesma finalidade: Canadá – *Canada’s Oceans Strategy*; Noruega – *Report No. 12 to the Storting*; Portugal: *Estratégia Nacional para o Mar (2021-2030)*, ou ainda, fazendo uso de “Livros Brancos” ou “livros Azuis”.

Alguns possuíam, ainda, mais de um instrumento que consolidasse essa visão: Portugal – *National Ocean Strategy: Resolution 163/2006 and Resolution 40/2007*; Brasil: *Decree 1265 on National Maritime Policy* (no original da obra citada – em português – Decreto Nº 1.265, de 1994 – Política Marítima Nacional) *and Decree 5377 on National Policy on Marine Resources* (no original da obra citada – em português – Decreto Nº 5.377, de 2015 – Política Nacional para os Recursos do Mar); Reino Unido: *National Strategy for Maritime Security(2022)* e *UK Marine Strategy ou EUA: Advantage at Sea – Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power* – que, efetivamente, tem viés somente securitário e uma *Ocean Policy* – com viés eminentemente marinho, e não marítimo.

Ou seja, refletem as distintas versões do entendimento internacional quanto ao conceito de Estratégia. Entretanto, há de se analisar mais detalhadamente seus conteúdos para identificar se, efetivamente, refletem o que se espera de documentos nacionais de mais alto nível: “o que se quer”. E subsidiariamente, se foram gerados seus desdobramentos – “como fazer”.

Mesmo doutrinariamente, os estudos sobre o Processo de planejamento estratégico também apresentam abordagens que podem induzir à mesma dúvida: a decisão política está no planejamento estratégico?

Nos EUA, por exemplo, a doutrina em torno do planejamento estratégico empresarial é mais vasta, entretanto, cita-se aqui uma obra clássica do tema, produzida sob à égide do *Defense Department* dos Estados Unidos que é “*Strategy and Force Planning*” de Liotta e Lloyd (LIOTTA E LLOYD, 2004) produzido na década de 1970. Não só ele, por exemplo, Michèle A. Flournoy liderou um Grupo de Trabalho do *Defense Dept.* que identificou doze questões para as quais os estrategistas deveriam encontrar respostas (Apud Liotta e Lloyd, 2004, p. 34 e 35):

Como devem ser definidos os interesses nacionais dos EUA?

Quais são as ameaças mais significativas a esses interesses e quais são as oportunidades mais significativas para os promover?

Quais devem ser os principais objetivos de segurança nacional? (...)

Note-se as questões são identificadas com o “como fazer”, o que demonstra a confusão das decisões de ‘nível político-nacional’ para as questões a ‘nível planejamento estratégico’.

O próprio modelo de Liotta e Lloyd prevê uma primeira fase do planejamento que começa com os interesses e objetivos nacionais. Ainda que sua proposta, prosseguindo, seja bastante focada no “como fazer”, essa parte deveria decorrer de nível superior de decisão. Mais ainda, há quem afirme que “se os interesses nacionais não se alteram radicalmente com mudanças de Governo, os objetivos nacionais podem variar profundamente.” (RIBEIRO, 2020, p. 41) o que induz mais dúvidas à questão. Estariam esses interesses e objetivos nacionais claramente identificados e formalizados além do preconizado, por exemplo, nas Cartas Magnas dos países? De forma prática, como se formalizam esses ‘interesses nacionais’ se não pela elaboração de ‘objetivos’? Ou seja, perpassa uma ideia de que o nível setorial pode tentar ‘interpretar os difusos interesses nacionais’ e formular os ‘objetivos’, quando, em verdade, esses viriam do nível político mais elevado, que definiriam esses interesses materializados em objetivos.

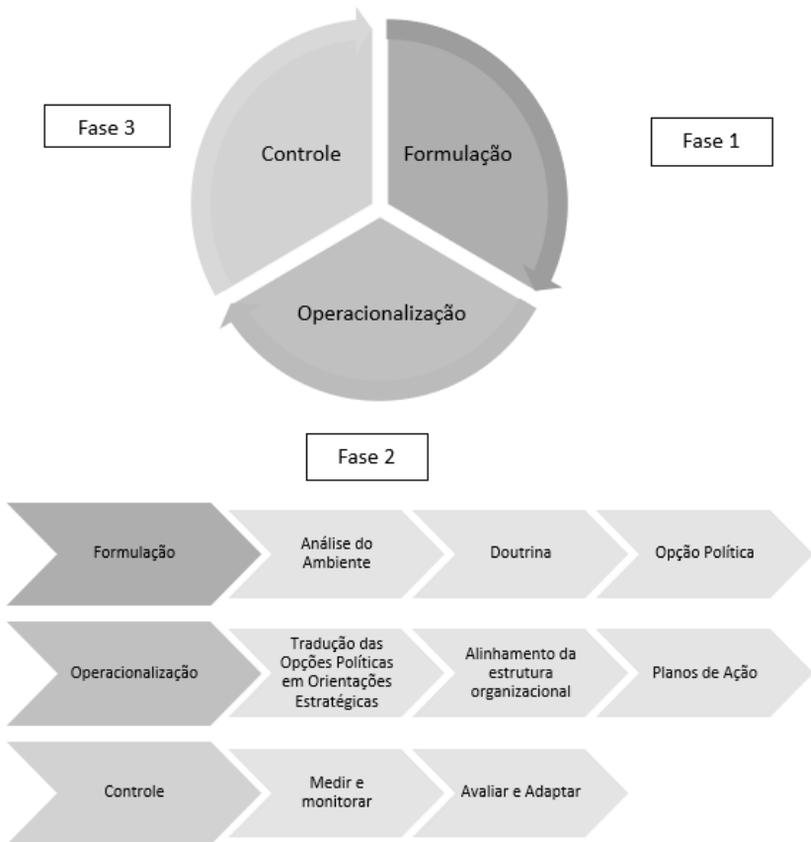
Mesmo tradicional e internacionalmente reconhecido, o pensador brasileiro sobre planejamento estratégico – Golbery do Couto e Silva, na década de 1970/1980, na Escola Superior de Guerra do Brasil (SILVA, 1981) – portanto, em realidade política de governo bastante diversa da atual, à época, sob hegemonia do poder militar –, também induzia que na fase política do processo, a nível de Governo, haveria a definição de ‘o que fazer?’ e uma fase estratégica, deveria estabelecer o ‘como fazer o que foi determinado na fase anterior’. Mas sua leitura foi sendo modificada com o tempo, passando a ser lido como: “o que o Governo estabelece como estratégia, dá origem à política de cada Ministro e assim, sucessivamente” (apud RIBEIRO, 2020, p. 80). Note-se que há clara mudança na primeira afirmação em relação à segunda. Na primeira, a fase política está em nível superior governamental e a seguir resta a estratégia de operacionalizar

da melhor forma possível e com os recursos existentes, as decisões. Na segunda, induz ao governo o termo genérico *latu sensu* de estratégia e, mais ainda, induz aos níveis seguintes uma componente claramente política. Ou seja, a relatada dicotomia se estabelece novamente.

2.3 Algumas proposições de faseamento do planeamento estratégico: o *modus operandi*

O autor estrategista português A. S. Ribeiro (2020) esquematiza sua proposta de planeamento estratégico em três fases:

Infográfico 1: Fases do Planeamento Estratégico



Fonte: Esquema adaptado do “*Modelo do processo estratégico da Marinha*”
 In: RIBEIRO, 2020, p. 217

Note-se que, em tese, a Fase 1 é feita pelo Poder Político nacional. A ele cabe a leitura do ambiente externo e interno, o uso de ferramentas prospectivas do tipo estudos de cenários, observar as amarras legais nacionais e internacionais (doutrina – lato sensu), a tradição, as condições de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros possíveis e existentes e, por fim, elaborar a ‘opção política’ que se manifesta por meio da elaboração estruturada de ‘objetivos’ e, se possível, orientando seus escalões subsequentes, de forma estruturada, sobre o que vislumbrou como fundamental em cada um desses objetivos, que pode se materializar por meio de ‘diretrizes’ ou mesmo ‘orientações estratégicas’ de cada um dos objetivos. Assim, os escalões subsequentes terão maior clareza sobre cada um dos objetivos e não ensejará a necessidade de retroalimentação para esclarecimentos decorrentes.

Ou seja, de forma efetiva, quando o Estado formaliza uma ‘Política Nacional’ para determinado setor, ele oficializa tudo que está na aludida fase 1 do esquema proposto por Ribeiro e, por conseguinte, o Planejamento Estratégico – stricto sensu – se efetiva, a partir da sua proposta, nas ‘Fase 2’ (Operacionalização) e ‘Fase 3’ (Controle).

Entretanto, retornando às indicações de Liotta e Lloyd, antes que se desdobre nas ações estratégicas, ele recorda que há que, antes, identificarem-se os atores e os recursos disponíveis ou necessários. E resume seus questionamentos em:

- a) O que se quer fazer? (objetivos nacionais);
- b) Como se planeja fazer?;
- c) A que fazer face? (problemas e eventuais potencialidade e vulnerabilidades);
- d) Quais os recursos disponíveis?;
- e) Quais são os desajustes? (riscos, deficiências, resultados imprevistos, bloqueios culturais ou mesmo legais);
- f) Por que se quer fazer isto? (interesses estratégicos desejados e impostos). (Op Cit, p. 2)

Esse esquema de perguntas é bastante útil ao planejamento estratégico empresarial, especialmente por algumas dessas perguntas: a pergunta c) que sugere a realização de matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) e e) que sugere a realização de um *Balanced Scorecard* (BSC) (intenção, medição, quantificação e ação) e indicam a utilidade de

uso de estudos Prospectivos na modalidade de Cenários. As perguntas a) e f), como visto, já foram respondidas pelo nível político. Ou seja, a busca pelas respostas das perguntas b) e d) realmente precisam ser buscadas no Planejamento Estratégico.

Enfim, considerando que o final da subfase 1 da fase 2, do esquema proposto por Ribeiro, seja a enumeração das ‘orientações estratégicas’, poder-se-ia dizer, que, se uma “macro-Política” foi decidida pelos macro-Poderes constituídos (seja o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, na eleição de como implementar sua vontade política), isso seria pressuposto, e não processo a ser revisitado. Pode-se então, considerar essa subfase já cumprida? De forma genérica, sim! Porém, elas ainda podem não terem sido suficientemente claras e objetivas que subsidiem seus desdobramentos em programas, planos, ações e, principalmente, metas, e, seja necessário: ou o retorno ao processo desenvolvido pelo nível político para buscar o vulgarmente dito: “as razões primeiras das causas últimas”, ou seja, como foram pensadas (quais eram seus sub-propósitos, quando de sua redação) ou mesmo retroalimentando o poder político, pedindo maiores detalhes para seu cumprimento. Como a segunda opção (retorno à fase 1, na proposta de Ribeiro) pode ensejar atrasos no planejamento, eis a grande utilidade de que a fase 1 (Formulação da Política, seus objetivos e orientações estratégicas – adaptados ao caso em lide) tenham sido metodologicamente conduzidos e registrados. Assim, o planejador estratégico, pode recorrer a esses registros para eventual necessidade de esclarecimento sobre determinada ‘orientação estratégica’ definida.

Retornando ao modelo adotado pelas Forças Armadas brasileiras no seu SPEM, nos três ‘níveis’ (nacional – setorial – sub-setorial) indica três fases (análise e avaliações – “política” – estratégica) indicando que o final da fase “política” (de cada nível – o que parece contrassenso e já abordado) deve “a partir dos objetivos e das orientações, são elaboradas estratégias e ações estratégicas” e que na fase “estratégica”, desdobram-se na elaboração de Planos e Programas Específicos. O que difere da proposta de Ribeiro que afirma: “A fase estratégica do método termina com a explicitação das ações estratégicas a executar, resultantes do planejamento desenvolvido” (Op. Cit, p. 91). Em relação a estas, cabe menção a algo que o próprio método proposto por Ribeiro relembra, e que é apontado pela doutrina da Escola Superior de Guerra, que é a previsão de “ações estratégicas de emergência, que respondem a situações anormais que não puderam ser previstas no planejamento principal ou no planejamento de contingência” (ESG, 1986).

Conclusivamente, observa-se que, apesar das propostas apresentadas serem próximas entre si, elas refletem a confusão inicial apresentada que é imiscuir a fase política (*stricto sensu*) com a, realmente, estratégica. Chamada no esquema proposto por Ribeiro, de “operacional” no seu faseamento.

Em síntese, apesar de decisores estratégicos serem claramente influenciados (e agentes influenciadores) políticos, as decisões políticas sobre ‘o que fazer’ já vêm adstritas de fase anterior ao efetivo planejamento estratégico.

A proposta, então, aqui apresentada é que o efetivo planejamento estratégico seja composto, então, de três fases:

1. Fase Estratégica
2. Fase Estratégico-Operacional
3. Fase de Controle Estratégico-Operacional

2.3.1 A Fase Estratégica

Essa fase é, em si, a mais efetiva em termos de ‘planejamento’. Recordando às questões estratégicas fundamentais que o processo de planejamento estratégico procura responder:

- A. Por quem? – Órgão / Instituição responsável pela execução;
- B. Como? – elucidação de procedimentos de execução;
- C. Quando? – identificação de recortes temporais;
- D. Indicadores de acompanhamento, órgãos de controle, órgãos de medição, metas parciais e finalísticas? – identificação de Indicadores de Acompanhamento /Monitoramento;
- E. Recursos? – previsão de fontes de recursos diversos; e,
- F. Quais Planos, Programas e Ações Estratégicas são aplicáveis? – previsão de documentos decorrentes de implementação (Planos, Programas, Ações).

Trata-se de adaptação do questionamento similar apresentado anteriormente por Liotta e Lloyd. Logo, o planejamento estratégico deve prever, ao longo de sua elaboração e faseamento, respostas a todas essas

macro-questões.

A proposta, então, é que a Fase Estratégica seja subdividida em seis etapas:

Etapa 1 – Estudo Sistematizado da PP

Etapa 2 – Identificação de Metas

Etapa 3 – Elucidação das Metas

Etapa 4 – Identificação de Indicadores de Acompanhamento

Etapa 5 – Alinhamento de Estrutura e Organizações

Etapa 6 – Alocação de Recursos Disponíveis / Necessários

Cada uma das seis etapas merece apontamentos sobre o que buscam como resultado preliminar do planejamento e mesmo explicação de ‘o por quê’ de terem essa ordem específica, o que demandaria trabalho mais extenso. Assim, opta-se, nesse trabalho por breves apontamentos sobre essas etapas.

Etapa 1 – Estudo Sistematizado da PP

Busca compreender o contexto, premissas (ou princípios norteadores), os objetivos escolhidos e, se houverem, suas orientações estratégicas, buscando resgatar metas indicadas por elas (ainda que difusas e que serão explicitadas ao longo do próprio planejamento). E uma das primeiras questões é: a quem cabe coordenar esse processo de planejamento estratégico? – isso deve ter sido definido na Política.

Esse estudo sistematizado é importante dado que, nem sempre todos os efetivos partícipes do planejamento estratégico estão plenamente integrados na temática ou nas premissas e opções. A tendência simplista seria busca por, claramente, associar “quem” com “o que”. Essa tendência simplificadora pode, realmente, parecer agilizar o processo, uma vez que, feita essa associação, parece que o planejamento se esfacela em diversos sub-planejamentos setorializados. Essa tendência merece ser evitada pela Coordenação. Por quê? Porque o que, as metas gerais, muitas vezes, quando definidas definitivamente e apontados seus indicadores de acompanhamento poderão demandar ações ou recursos de outros setores. Por exemplo, o setor X, identificando a meta geral Y como sendo de sua competência, passa a planejar sua operacionalização. Entretanto, define que o indicador de acompanhamento ideal será a mensuração de ‘investimento privado no crescimento do setor’. Acontece que essa medição não é feita pelo setor X. Em verdade, é o setor A que possui órgãos com dados capazes de identificar esse ‘investimento privado no setor X’, mas não prevê sua medição, sazonalidade e recursos (humanos, financeiros,

de sistemas etc.) para fazê-lo. Dessa forma, duas opções podem ocorrer, ou o setor X, diretamente, articula com o setor A ou, na pior das hipóteses, quando já da operacionalização do planejamento estratégico, identificar-se-á tal debilidade e será mais complexa sua ‘adaptação’.

Etapa 2 – Identificação de Metas

Quanto mais objetivas forem as metas, mais apuráveis e acompanhadas poderão ser, e, conseqüentemente, mais diretamente avaliadas. A definição de metas desdobra-se da conjugação, simultânea, de diversos pontos a observar da Política formulada:

1. se todas estão plenamente alinhadas aos “princípios ou diretrizes gerais” definidos pelo poder político e que permeia toda a Política.

2. As metas devem conjugar o difícil dilema ‘aspiração x realidade’. Ou seja, não há utilidade na fixação de metas inalcançáveis (ainda que desejadas), mas também não se indica definirem-se metas previamente identificadas como de cumprimento quase certo ou já esperado. Se essa fosse a realidade, o poder político não teria estabelecido um objetivo ou uma orientação estratégia que a mirasse. Se essa for a tendência, esse é o momento do retorno ao *spirit de la loi* que motivou o poder político a determiná-la (para isso, pode-se recorrer aos relatórios que descreveram o processo político de decisão) ou mesmo, retornar ao poder político para esclarecimentos (o que não é simples e claramente identificado, se houver sido originada de Poder Coletivo – como o caso do Poder Legislativo).

3. Doutrinariamente não é possível identificar, nos diversos modelos do Planejamento Estratégico estudados, a previsão de “participação social” nesse processo. Legalmente, também não há essa previsão. Esse planejamento trata-se, efetivamente, da concertação da esfera administrativa de Poder, programando seus movimentos para as ações desejadas na Política Pública. Entretanto, sendo a Política Pública voltada, em última ratio, ao atingimento da vontade estatal para o desenvolvimento nacional em determinadas temáticas ou ambientes, esse, talvez, seja um bom e principal momento de refletir sobre essas metas com a sociedade. Não é que a sociedade civil possa ou deva defini-las. Efetivamente, elas não possuem todos os elementos de decisão, que somente os planejadores estratégicos têm ao seu dispor (recursos já disponíveis, possibilidades de aumento de recursos, estrutura disponível, fatores internacionais supervenientes etc.), mas possuem a sensibilidade do público-alvo que se pretende afetar. Assim, sugere-se que as metas gerais estabelecidas, se possível, já com seu recorte temporal final previsto, sejam apresentadas e

debatidas com a sociedade. As críticas construtivas podem ajudar às suas definições finais.

Etapa 3 – Elucidação das Metas

A partir dessas definições de metas, a etapa 3 seria seu faseamento em metas intermediárias e finalísticas com apontamento de quando devam ser pretendidas e alcançadas. De certa forma, já responde a duas das ‘questões estratégicas’ do planejador estratégico: “Como?” e “Quando?” e, parcialmente, à outra, ao responder “com quais metas parciais e finalísticas?”

Naturalmente, os setores mais associados com determinada meta e seus recortes temporais de atingimento terão preponderância na discussão dessas metas, mas sendo, ainda nessa etapa, uma discussão colegiada, de todos os planejadores, e coordenada pela atribuição da PP, sua definição será amplamente discutida e conhecida por todo o sistema colegiado de planejamento e coordenação. Isso confere legitimidade às decisões interlocutórias, que terão desdobramentos nas etapas subsequentes.

Outra tendência de aceleração do planejamento é já fixar priorização entre essas metas. Duas são as opções. A primeira é quando a própria PP já indica essas prioridades – isso simplifica o planejamento, uma vez que já está pré-definida. A segunda é quando essa priorização não foi pré-estabelecida pelo poder político. Considera-se que grande parte dessa priorização é constituída de forte viés político, que é intimamente ligado à conjuntura (nacional, ou mesmo, internacional) e às políticas de governo que, portanto, são mais sazonais. Daí a importância, no nível de PP de âmbito nacional, que sejam os reais decisores do nível secundário – diretamente ancorados no poder político que lhes institui – que tenham a melhor avaliação de prioridades.

Etapa 4 – Identificação de Indicadores de Acompanhamento

Essa é uma das etapas mais complexas: a identificação de “indicadores de acompanhamento” de cada uma das metas. Ela deve ser compreendida antes de se definirem os atores e responsabilidades, em que pese, naturalmente, os setores e as instituições envolvidas no processo de planejamento estejam, respectivamente, identificando-se com essa tarefa a ser assumida. Por que ela antecede o alinhamento direto de atores? Para que todos ainda sejam conjuntamente envolvidos nas decisões desses indicadores.

A decisão de indicadores não é simples e merece estudo mais acurado em trabalho diverso e acessório a esse. A definição dos melhores

indicadores nem sempre é viável e exequível por diversos fatores, falta de conhecimento específico da operacionalização de sua medição, falta de sistemas integrados, falta de software ou mesmo hardware capaz de fazê-lo, mas, em geral, o principal motivo é que, até aquele momento, não havia a compilação de dados, bases de atualização e acompanhamento deles. Ou seja, será necessária a atribuição de tarefa e a correspondente alocação de recursos – com o natural tempo para sua consolidação e colocação em funcionamento contínuo, que permita o acompanhamento.

O ideal é que para cada meta seja definido o melhor indicador de acompanhamento e, conseqüentemente, a base de coleta de informações sobre sua medição. Entretanto, algumas metas podem ser naturalmente mais qualitativas e serem de difícil associação à um indicador quantitativo. Ainda assim, para esses casos, como relatado, existem categorias de indicadores que, minimamente, permitirão esse acompanhamento, como os ‘indicadores de resultados’ que, excepcionalmente, podem ser aferidos em termos qualitativos ou mesmo percentuais.

Etapa 5 – Alinhamento de Estrutura e Organizações

Somente nesse momento a coordenação do Planejamento busca tentar identificar os Setores preponderantes de cada meta geral, mas, necessariamente, os demais setores que guardam, assessoriamente, tarefas e responsabilidades, também merecem ser identificados. Não necessariamente, apenas setores são indicados, podem ser necessárias associações de instituições ligadas à administração pública direta, que também serão envolvidas no atingimento de determinada meta.

Essa definição é fundamental para que as etapas seguintes, quando serão identificados Planos Setoriais, Multissetoriais, Programas e Ações possam ser mais bem alocadas e geridas.

Cabe ressaltar aspecto relevante lembrado por Ribeiro e Pinto (2023, p. 101) que é a necessária ‘comunicação interna da estratégia’ que, efetivamente, destaca que:

seja entendida por todos os intervenientes, nomeadamente os que vão desempenhar um papel fundamental na sua execução, deve haver um empenho sério na comunicação dos vários elementos estratégicos (setores, seus diversos departamentos e seções, e seus subordinados). (Grifo nosso).

Ou seja, ao final dessa etapa de identificação de atores centrais e complementares é fundamental que todos os setores subordinados assimilem suas responsabilidades), daí a importância desse destaque sobre a comunicação interna a respeito das decisões do planejamento estratégico em curso. Portanto, essa etapa não se encerra somente no próprio ambiente dos Planejadores Estratégicos, desdobra-se, prontamente, na internalização nos órgãos subordinados.

Etapa 6 – Alocação de Recursos Disponíveis / Necessários

Ainda na fase estratégica, essa etapa começa a transição às questões mais operacionais, dado que precisa ter esses dados de necessidades / Capacidades mais consolidado. Trata-se da difícil tarefa de identificação de ‘recursos disponíveis x recursos necessários’ e, mais uma vez, pode necessitar de realimentação ao poder político para sua decisão e alocação.

Além disso, no caso brasileiro, há complexa relação legal-formal de previsibilidade de recursos (majoritariamente financeiros) que balizam essa alocação pretendida. Em geral, tais recursos devem estar programados nos Planos e Programas previstos ou, em caso de serem ‘novos’, é indicado que sejam incorporados, com a previsibilidade normatizada ou a excepcionalidade que requer novos parâmetros decisórios, muitas vezes até dependentes de deliberação de outro Poder efetivo (autorização do Congresso para que o Poder Executivo possa criar ou realocar recursos).

A previsão normativa magna brasileira (Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB) indica que:

A lei que instituir o Plano Plurianual (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os 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” (Artigo 165, § 1o).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública

federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Artigo 165, § 2o).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao Orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (Artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). Ou seja, o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas. Mais que isso, nas etapas seguintes, caso visualize-se a necessidade de criação de Programas ou Projetos, observa-se o disposto na CFRCB:

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Assim, a etapa 6 empreende o diagnóstico do PPA, LDO e Programas e Projetos existentes, procurando verificar as possibilidades de sua compatibilização e acolhimento das metas pretendidas.

Muitas vezes, e isso é esperado, uma determinada Política Pública não nasce plenamente isolada, ela é convergente e coaduna-se com outras PP vigentes e já em execução e, portanto, pode haver sua compatibilização com estas. Isso, além de otimizar recursos, demonstra a integralidade do que se pretende construir para a sociedade. E, mais uma vez, deve-se

recorrer ao texto da nova PP para verificar se ela já faz apontamentos nesse sentido de compatibilização e integração com outras Políticas vigentes.

Em caso afirmativo, sendo identificada outra PP, Plano ou Programa existente e previsto que possa coadunar-se em contribuir para o atingimento das metas pretendidas. Há a facilidade de já serem previstos, neste nível de Planejamento, seus responsáveis de coordenação e gestão, estando presentes no planejamento estratégico (que aglutina todos os setores de nível secundário para cumprimento da PP definida pelo Poder Público). Ou seja, nessa etapa busca-se a otimização do existente com os ajustes necessários ao atingimento de determinada(s) meta(s).

2.3.2 A Fase Estratégico-Operacional

Essa fase, apesar de ser proposta com apenas duas etapas, é bastante trabalhosa e complexa, pois faz a interface entre as decisões do planejamento estratégico da fase anterior com a ampla gama de instituições, organizações e setores que a colocarão em prática. Sugere-se, então, as seguintes etapas:

Etapa 7 – Planos, Programas e Projetos

Etapa 8 – Identificação entre Planos e Atores envolvidos

Etapa 7 – Planos, Programas e Projetos

É nessa etapa que é feita a preparação para a proposição, conforme amparado legalmente e observadas as limitações estabelecidas pelo Poder Político que definiu a PP, os próximos passos administrativos-gerenciais-financeiros que possibilitem atendimento de metas. Inclusive daquelas que não disponham de condições de serem acolhidas no PPA e nos Planos, Programas e Projetos previstos e/ou vigentes. Assim, também serão então pensados e propostos novos Planos, Programas, Projetos, ou aperfeiçoamento e adaptação dos existentes, que possam amparar metas que não sejam alcançáveis pelo sistema vigente / previsto. Essa preparação não é ato simples e, portanto, a identificação de setores preferenciais gerenciais relacionada na etapa 5 será fundamental.

E a criação de novos Programas e Planos não é tarefa simples. Há que se coadunar com outras prioridades vigentes, prever etapas, engajamento institucional etc.

Evidentemente, as metas que somente possam ser alcançadas mediante a criação de novos Programas, Planos e Projetos terão sua

execução, provavelmente, afetadas em termos de respostas mais tardias que aquelas que já possam ser perseguidas, amparadas em Programas vigentes. Ainda que esse amparo seja parcial, e que demande novo Programa para amparar sua plenitude, essa consideração pode influenciar na definição de ‘metas parciais’ e ‘finalísticas’, definidas na etapa 3 que, portanto, podem ser revistas, mas, dessa vez, já identificados os principais atores envolvidos, o que agilizará esse processo de redefinição de metas parciais (não das finalísticas, uma vez que elas foram decididas, em conjunto, e sob as balizas estabelecidas da PP).

Etapa 8 – Identificação entre Planos e Atores envolvidos

Identificados Programas (existentes e anteriormente previstos) e formalizados os a serem propostos, a etapa 8 seria então, a elucidação, de forma ainda mais clara aos órgãos, subsetores e instituições subordinados – mais relacionados com a plena execução do planejado e, também, com a coleta de dados que possa realimentar o sistema, como um todo, das ‘ações estratégicas’ a serem implementadas por eles.

O conceito de ‘ações estratégicas’, mais uma vez, é apropriado pela doutrina de planejamento estratégico, de formas distintas. Enquanto para Ribeiro e Pinto (2023, p. 113 e 114), dos ‘objetivos gerais’, desdobram-se ‘objetivos setoriais’, desses derivam ‘atividades estratégicas’, essas desdobram-se em ‘ações estratégicas’ e ainda, em nível subsequente, dessas emanem ‘elementos de ação’. Ou seja, para essa corrente, as ‘ações estratégicas’ estariam prioritariamente correlacionadas com efeitos na orçamentação delas. Já no SPEM, adotado pelo MD, no Brasil, a ‘etapa política’ formula o ‘conceito político do planejamento’, contextualiza os ‘objetivos’, e explicita orientações. Sendo que, a partir das ‘orientações’, são elaboradas as ‘estratégias’ (ou seja, mais de uma) e as ‘ações estratégicas’. Só depois inicia-se a etapa ‘estratégica’ que irá determinar ‘conceito estratégico’ e a elaboração dos planos e programas específicos.

Vê-se, portanto, utilizações completamente distintas em termos de finalidades para a mesma titulação: ‘ações estratégicas’. Considera-se assim, que o próprio conceito central: ‘ação’ induz à atividade executiva, mais direta e imediata, logo, entende-se que essas ‘ações estratégicas’ derivam das decisões que lhe precedem e que foram sobejamente analisadas e avaliadas nas etapas precedentes.

Portanto, essas ações estratégicas merecem ser previstas de forma bem mais assertiva, direta e clara, para evitar que sua desvirtuação implique no não cumprimento de todo o planejamento que a amparou.

Isso simplifica a execução dos Programas e visa otimizar recursos e estruturas existentes. A cada Plano, Programa ou Projeto, são associadas suas respectivas ações estratégicas que, somadas, todas, contribuirão ao atingimento de todas as metas, que por sua vez, mirarão todos as orientações estratégicas e objetivos traçados pelo tomador de decisão.

2.3.3 Fase de Controle Estratégico-Operacional

A partir da operacionalização das ações estratégicas, efetivamente, a PP estará em execução, nela se encerra o nível estratégico-operacional. As etapas que lhe são posteriores, versam, portanto, a nível de planejamento estratégico e sua coordenação, eminentemente para o “Controle” do cumprimento da PP.

Merece menção a necessidade de perenidade da estrutura de coordenação da PP. Não se trata de ‘pacote ad hoc’ que decide e coloca em prática. Para que tenha efetividade e eficácia, é acompanhada com periodicidade. Daí a relevância de sua perenidade e das etapas propostas nessa fase que são:

Etapa 9 – Medição

Etapa 10 – Monitoramento

Etapa 11 – Avaliação

Etapa 12 – Adaptação

Etapa 9 – Medição

A medição pressupõe que, na fase do planejamento operacional, tenham sido estabelecidas metas. A tendência em políticas de alto nível é que essas metas sejam mais difusas e qualitativas, entretanto, *contrario sensu*, quanto mais específicas e quantitativas, mais facilmente poderão ser medidas e acompanhadas. Assim, é fundamental que para cada orientação estratégica, sejam estabelecidas uma ou mais metas, que se desdobrem nas etapas subsequentes (programas, planos, ações estratégicas).

A medição depende, quase que exclusivamente, dos setores e seus subordinados na existência de sistemas de coleta de dados e na correspondente adequação desses dados ao que se pretende medir. Outra questão relevante, no caso brasileiro, é que há uma instituição específica, com recorte nacional, que tem a tarefa de coleta de muitos dos dados, que é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim sendo, nas etapas 3 (elucidação de metas parciais e finalísticas) e etapa 5 (Alinhamento das Estruturas – e correspondente comunicação interna,

para assunção de tarefas) é fundamental que essas instituições de medição sejam plenamente informadas dessas necessidades e, conseqüentemente, nas etapas 7 (alinhamento das demandas com Planos, Programas e Projetos e sua correspondente previsão de recursos) e 8 (elucidação de ações estratégicas a serem empreendidas) essas medições possam ocorrer.

Cabe destaque que, em caso de medições inéditas, ou seja, que não possuam histórico progresso, há forte possibilidade de que os dados ‘novos’ não reflitam exatamente a evolução pretendida. Isso ocorre por alguns fatores: por exemplo, o ponto de partida difere do ‘nulo’, logo, sua evolução no tempo deve refletir essa disparidade. Outra possibilidade é que haja certo retardo inicial na coleta de dados ou mesmo na sua aferição. Cabe menção que, em muitos casos, esses dados não eram, até então, coletados, logo pode haver dificuldade de entendimento ou retardo por parte dos ‘alimentadores do sistema’ em compilar os dados. Frente a essas possíveis inconsistências, são fundamentais as etapas subsequentes, especialmente a ‘avaliação’ que, portanto, considerará essas peculiaridades.

Etapa 10 - Monitoramento

Em tese, a monitoração ou acompanhamento é uma etapa bastante complexa e é extremamente dependente da identificação de “indicadores de acompanhamento”. O monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia, se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os sinais vitais do processo que lidera e da situação na qual intervém. Para monitorar, é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor. Ao se implementarem as ações estratégicas, são estabelecidos indicadores pertinentes - porque são úteis para quem responde por sua execução - e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar, a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.

O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas (GARCIA, In CARDOSO JR. e CUNHA, 2015, p. 259).

Não é incomum que, nos primeiros momentos de efetivação do monitoramento, haja dificuldade de consolidar os resultados, a partir dos dados, nos indicadores previamente definidos no Planejamento Estratégico. Obviamente, o processo é cíclico e reflexivo, logo, pode ser necessário ajustes nos indicadores escolhidos. Entretanto, indica-se evitar, o máximo possível, sua generalização ou abolição, posto que, sem eles, o monitoramento da evolução da PP, como um todo, ficará bastante prejudicado e dificultará tanto os resultados a serem consolidados pela coordenação para informação ao poder político, quanto, a avaliação – principalmente a exógena à estrutura de coordenação (que será mais bem detalhada na etapa seguinte) – quanto mesmo a necessária ‘adaptação’ da PP à realidade dos fatos e sua evolução.

Outra questão fundamental é a decisão da periodicidade de realização desse monitoramento. É comum que os dados sejam obtidos, consolidados ou mesmo informados com periodicidades distintas entre si. Ou seja, um determinado órgão que medirá dados necessários ao monitoramento de uma meta, somente os coleta a cada 6 meses, enquanto outro órgão que coleta dados de outra meta o faz mensalmente. Dessa forma, no primeiro exemplo, o macro-setor que, eventualmente necessite apresentar evolução de seu indicador e necessite fazê-lo, pode não dispor de dados ‘novos’ dependendo da periodicidade do reporte à coordenação. Já no segundo caso, outro macro-setor dispõe de dados, com maior evolução no tempo, e terá condições de atualizá-los mensalmente. Essa periodicidade é, portanto, média e estabelecida pela estrutura de coordenação da PP, de forma a balancear o contínuo controle e a evolução temporal. O estudo comparado internacional e nacional pode oferecer bons parâmetros médios que vêm sendo utilizados e podem subsidiar essa definição pela estrutura de coordenação. Ainda que não seja possível a contínua medição de todos os dados, para algumas metas e submetas, isso pode ser possível. Conseqüentemente, pode ser necessário que, em algumas etapas de monitoramento, para algumas metas e submetas, seja utilizada a informação de ‘dados não permitem atualizar, nesse momento, o indicador’.

Etapa 11 – Avaliação

Avaliar também é tarefa complexa quando metodologicamente estruturada. Quanto mais elevado o nível da coordenação da execução da PP e seus desdobramentos, há maior tendência de uma avaliação qualitativa e genérica, muito influenciada por fatores políticos e conjunturais.

Entretanto, busca-se “comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico de avaliação” (CASSIOLATO e GUERESI, 2015, p. 302).

Essa avaliação é tão relevante que merece especial atenção de órgãos formadores de agentes públicos (como a ENAP – Escola Nacional da Administração Pública), de diversos Programas de Pós-graduação que têm como temática as ‘Políticas Públicas’ (nacionalmente e mesmo internacionalmente) e mesmo de órgãos ligados à Administração Pública Federal e mesmo das unidades federativas como estados e municípios.

Ou seja, baseado na teoria e na doutrina, pode-se realizar essa avaliação em três períodos:

- uma avaliação ex-Ante antes do lançamento de uma determinada política pública ou criação de uma entidade (isso ocorre muito raramente).
- uma avaliação concomitante, realizada ao mesmo tempo que a implementação e execução da política avaliada. A decisão de realizar tal avaliação pode ser tomada no momento do lançamento da legislação que institui a política pública.
- uma avaliação ex Post: uma análise retrospectiva, uma revisão. Às vezes, essa avaliação ex Post é explicitamente declarada no lançamento da política. (INTOSAI, 2019) (tradução nossa)

Ou seja, esta ‘avaliação’, quando no “controle”, não se confundi com a avaliação ex-Ante. As etapas precedentes (1 a 8), como descreve majoritariamente a doutrina, engloba as tarefas previstas nessa avaliação ex-Ante. Nessa etapa 11, no controle, efetivamente se está avaliando a política sendo operacionalizada pelo planejamento. Portanto, os métodos de avaliação concomitante ou ex-Post coincidem, o que os diferencia são seus parâmetros de atingimento (parciais ou finalísticos) que ensejam respostas parciais – e que, portanto, possam ser reavaliadas quanto ao que foi planejado – ou, respostas finais – especialmente quando a PP tem termo final, ou seja, prazo de execução e de resultados (impactos ou efeitos).

Outra questão relevante na etapa de avaliação é quanto ‘a quem

está realizando essa avaliação' que pode ser 'interna'(realizada pela própria estrutura de coordenação) ou 'externa' (realizada por órgãos específicos de auditoria sobre a aplicação de recursos e os atingimentos dos objetivos da PP, ou, por outros setores da sociedade como a Academia ou os Setores Público-Alvo). Nesse trabalho não se desdobrará os detalhes e requisitos da 'avaliação externa' – que possui doutrina específica nos órgãos oficiais de controle e avaliação – ou que possui teoria de suporte. Nem tampouco se discorrerá sobre avaliações ex-post realizada pela academia ou pela sociedade civil, sendo que, quanto mais participativa tiver sido a elaboração de metas, maior tendência dessa avaliação da sociedade ser mais atuante.

A avaliação interna é o foco nessa fase do planejamento estratégico e é dela que novas e contínuas decisões necessitam ser revistas e eventualmente adaptadas, uma vez que há evolução de disponibilidade de recursos, alteração da conjuntura nacional e/ou internacional, fato superveniente que afetou o cumprimento de determinada meta, por exemplo. Além disso podem ocorrer intercorrências governamentais que impliquem nessa reavaliação extemporânea e concomitante (não desejável, mas possível).

Etapa 12 – Adaptação

Aqui também cabem duas distinções sobre 'o que se está adaptando': há necessidade de adaptação do planejamento estratégico? Ou seja, de metas, submetas, planos, programas, projetos, ações estratégicas, indicadores escolhidos, medição, responsabilidades, órgãos envolvidos, dentre outras possibilidades que o controle pode identificar e que mereçam ajustes. Ou: há necessidade de adaptação da própria Política Pública? Ou seja, o controle evidenciou que opções tomadas pelo poder político (objetivos, orientações estratégicas, prioridades, etc.) sofreram mudanças ao longo do tempo e que, portanto, merece ser subsidiado ao poder político, o resultado da avaliação concomitante (ou mesmo ex-Post) empreendida pela estrutura de coordenação a fim de que, a própria PP seja reavaliada.

Em relação à segunda possibilidade (a própria PP mostra-se com necessidade de adaptação) é salutar que a própria PP preveja que a estrutura de coordenação tenha como uma de suas tarefas a de poder realizar esse feedback e subsídio de revisão, tenha ou não periodicidade pré-estabelecida para tanto. Em geral, em PP com termo finito, essa necessidade de redefinição política fica mais evidente. Entretanto, ainda que seja em PP sem termo certo (ou seja de vigência indefinida) essa

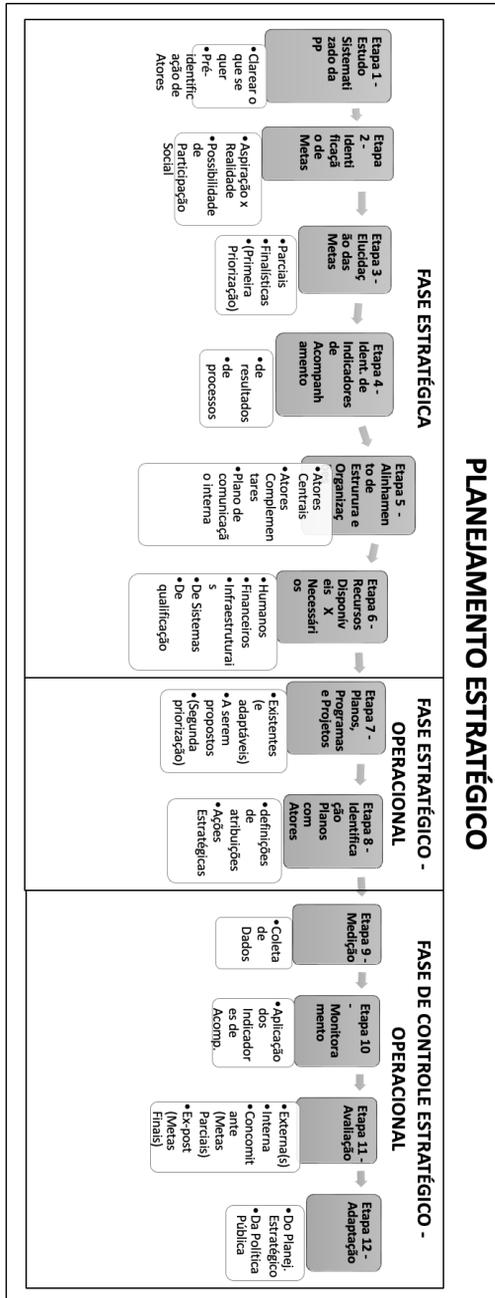
revisão ampla é salutar. Um controle efetivo, coordenado pela estrutura estabelecida, e por órgãos com efetiva responsabilidade nas metas pode subsidiar essa revisão ampla.

Em relação à primeira possibilidade (adaptação do próprio planejamento estratégico e seus desdobramentos aos níveis subordinados), esse processo pode ser previsto, cíclico e com periodicidade minimamente regular, definindo prazos não muito alongados entre si. Ou seja, novamente, exemplos internacionais e nacionais podem servir de bom subsídio a essa periodicidade escolhida para a adaptação a partir da estrutura de coordenação.

Quando a adaptação for no planejamento estratégico, ela, normalmente, pode ser empreendida por decisões e ações no próprio nível setorial (ou mesmo subsetorial) que compõe a estrutura de coordenação. E, quando a necessidade de adaptação for na PP, essa será levada ao tomador de decisão, no nível político, que pode efetuar adaptações pontuais ou gerais.

De forma esquemática e ilustrativa, pode-se sumarizar a proposta de planejamento estratégico no quadro seguinte:

Quadro 1- Esquema representativo das Fases e Etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: Do Autor

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente, o tema “planejamento estratégico” não permite uma consolidação uníssona sob a perspectiva acadêmico-científica. Especialmente por ter sido apropriado por distintas áreas de conhecimento que, per se, consolidam seu arcabouço teórico-normativo. Ainda assim, buscou-se com o presente trabalho apresentar sumariamente essa discussão díspar conceitual e particularizar ao caso de planejamento estratégico de alto nível, do setor público, para atingimento de metas políticas de Estado.

Mesmo sendo mais escassa a bibliografia, especialmente nacional (dado que, nessa temática, as opções culturais e estruturais dos Estados são fundamentais), o trabalho procurou avançar não apenas nessa discussão sobre o planejamento, mas, efetivamente na sistemática de sua realização; ou seja, no processo de implementação das decisões políticas. Procurou-se demonstrar a falta de consenso teórico internacional e mesmo nacional sobre o lócus da discussão política e, conseqüentemente, da decisão política e o papel subsequente do planejamento estratégico.

Diante das questões estratégicas que devem ser respondidas ao longo de todo o sistema de planejamento estratégico, procurou-se propor um faseamento desse processo que almejasse esse ciclo de implementação do que se deseja. As três fases propostas nesse processo, contemplando 12 etapas, podem atender os citados questionamentos; sendo apenas uma proposta dentre outras possíveis. Dessa forma, procurou-se contribuir à discussão acadêmica na forma de consolidação sumária de processo de planejamento estratégico de alto nível, especialmente focado no poder público nacional.

THE LOCUS AND THE MODUS OF STRATEGIC PLANNING: WHERE AND HOW TO DO IT?

ABSTRACT:

This work seeks to reflect the multiple conceptual approach to the term 'strategy' that unfolds in the appropriation by multiple areas of knowledge that allocate different theoretical-normative concepts and, consequently, different approaches in the strategic planning process. Having made the particularization of the highest-level strategic planning in the Brazilian public sector, the discussion unfolds on the levels of political decision and the implementation of this decision into actions. To this end, it addresses which strategic questions must be answered with strategic planning (By whom? – Body/Institution responsible for execution; How? – elucidation of execution procedures; When? – identification of time frames; Monitoring indicators, monitoring bodies control, measurement bodies, partial and final goals? – identification of Monitoring Indicators; Resources? – forecast of sources of various resources; and; Which Plans, Programs and Strategic Actions are applicable?). Resulting from an empirical-inductive methodology, based on previous doctrinal options and the multiplicity of approaches, it presents the result of the consolidation of the process and concludes by proposing the phasing of the strategic planning process into three phases (strategic phase, strategic operational phase, and strategic-operational control phase), which bring together twelve steps for its implementation.

Keywords: strategy; strategic planning; phasing of strategic planning.

REFERÊNCIAS:

ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban missile crises. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 63, n. 3, p. 689-718, set. 1969.

BEIRÃO, André P.; MARQUES, Miguel; RAUPP, Rogério R. O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil. 2. ed. São Paulo: Essencial Idea, 2020.

BEIRÃO, André P. Políticas públicas voltadas ao mar: um longo caminho já iniciado. In: SANTOS, T. et al. *Economia azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Essencial Idea, 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END). 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional para os recursos do mar (PNRM). Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a política nacional para os recursos do mar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.html.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html.

BRASIL. Ministério da Defesa. Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.defesa.org.br>.

CARDOSO JR., José C.; CUNHA, Alexandre S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO JR., José C.; CUNHA, Alexandre S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015.

DURBIN, Brent. Encyclopaedia Britannica. Bureaucratic politics approach. 24 jan. 2018. Disponível em: <https://www.britannica.comhttps://www.britannica.com/topic/bureaucratic-politics-approach>.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico: fundamentos de doutrina. Rio de Janeiro: ESG, 1986.

GARCIA, Ronaldo C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Ipea: Brasília, 2015. p. 17-54.

GRAVE, P.S.; MENDES, A.A. Pensamento estratégico contemporâneo: possíveis fundamentos antigos da estratégia como uma medida administrativa atual ou em busca ao elo perdido? In: Encontro da ANPAD, 25., 2001, Campinas/SP. Anais [...]. Campinas/SP: ANPAD, 2001.

HORODECKA, Anna; ODLANICKA-POCZOBUTT, Monika. Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series. Public Organizations and Process Approach. Silesian University of Technology Publishing House. n. 146, 2020.

JOHNSON, Gery; SCHOLE, Kevan. Exploring public sector strategy. Londres: Financial Times-Prentice Hall, 2001.

JONES, Christopher M. Oxford Research Encyclopedia. [International Studies Association]. Oxford: Oxford University Press, 2020.

LIOTTA, P. H.; LLOYD, Richmond M. Strategy and force planning. 4. ed., Newport: US Naval War College, 2004.

LUTTWAK, Edward N. Strategy: the logic of war and peace. London: Harvard University Press, 1987.

MAINARDES, Emerson W.; FERREIRA, João J. M.; TONTINI, Gerson. O entendimento do conceito de estratégia e de gestão estratégica dos formandos em Administração. Revista ANGRAD, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 55-

82. out./dez. 2009.

MEIRELLES, A . M. ; GONÇALVES, C. A . O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso. UFMG. 1995.

MEIRELLES, A.M.; GONÇALVES, C.A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C.A.; REIS, M.T.; GONÇALVES, C. (org.). Administração estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, p. 21-33, 2001.

MICHEL, K. Esboço de um programa de desenvolvimento administrativo intrafirma para a administração estratégica. In: ANSOFF, H.; DeCLERCK, R.; HAYES, R. (org.). Do planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1990.

MINTZBERG, H. The strategy concept I: five P's for strategy. California Management Review, Califórnia, v. 30, n. 1, p.11-24, 1987.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. The strategy process: concepts, contexts and cases. 2. ed. Reino Unido: Pearson, 1991.

RIBEIRO, António S. Modelos do processo estratégico. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2020.

RIBEIRO, António S. Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico. Coimbra: Almedina, 2010.

RIBEIRO, António S.; PINTO, Sérgio S. O processo de gestão estratégica: estudo de caso do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2023.

ROMANA, Heitor. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2016.

SILVA, Golbery C. Planejamento e estratégico. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

THOMPSON Jr., A.; STRICKLAND III, A. Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. Administração estratégica: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.