

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2005/2006**

**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO DE LONGA DURAÇÃO**

**A GESTÃO DO EXÉRCITO, O MODELO DE PLANEAMENTO  
MULTICICLOS E O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO EM  
VIAS DE IMPLEMENTAÇÃO NA ÁREA DA DEFESA**

*MIGUEL ROSAS LEITÃO*

*CORONEL DE TRANSMISSÕES*

ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO  
INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM FINALIDADE ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA DE UM CURSO NO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES, CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE ESCOLAR NORMAL. AS OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS COM TOTAL LIBERDADE ACADÉMICA, REPORTANDO-SE AO PERÍODO EM QUE FORAM ESCRITAS, PODEM NÃO REPRESENTAR DOUTRINA SUSTENTADA PELO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES.

## RESUMO

### A GESTÃO DO EXÉRCITO, O MODELO DE PLANEAMENTO MULTICICLOS E O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO EM IMPLEMENTAÇÃO NA DEFESA NACIONAL

*Por Cor. Miguel Leitão*

O Trabalho aborda o problema de como os instrumentos e sistemas de gestão utilizados numa gestão moderna permitem aproximar os gestores de topo que *formulam a estratégia* – os que tomam as decisões e distribuem os recursos, dos gestores operacionais que *implementam a estratégia* e supervisionam o trabalho. Alguns dos conceitos que contribuem para uma gestão moderna, como a visão integrada da gestão por objectivos, a optimização dos processos em função das necessidades estratégicas em evolução e um sistema de gestão do desempenho na execução da estratégia, são o referencial.

A aceitação destes conceitos, associados aos ensinamentos decorrentes do modelo de planeamento multiciclos e à utilização do sistema integrado de gestão em implementação na Defesa, poderão atenuar a dicotomia entre a formalização e a implementação da estratégia no Exército. O Trabalho prospectiva uma *transformação na gestão* do Exército alicerçada numa metodologia que dinamize a coordenação e a comunicação entre todos os níveis de gestão no Exército, articule os objectivos com os recursos disponíveis e utilize a melhor informação possível no processo de planificação e nas tomadas de decisão.

A concluir, esboça-se um novo modelo para o processo de gestão no Exército, articulando-o com a gestão dos programas de investimento público e o orçamento das despesas correntes, procurando-se, deste modo, construir um ciclo anual de planeamento e gestão orientado para o aprontamento da Força Operacional Permanente do Exército. O modelo pretende sincronizar a missão, a visão e os objectivos do processo de *transformação da acção militar*, em curso, com os recursos disponíveis e, em simultâneo, promove a coordenação e comunicação na cadeia de gestão do Exército.

**Palavras-chave:** gestão por objectivos, gestão por processos, qualidade em serviços públicos, modelo de planeamento multiciclos, sistema de informação empresarial, gestão do desempenho e “*balanced scorecard*”

## ABSTRACT

### ARMY MANAGEMENT, THE THREE-CYCLE PLANNING MODEL AND THE INTEGRATED MANAGEMENT SYSTEM BEING IMPLEMENTED AT THE MINISTRY OF DEFENCE

*By Col. Miguel Leitão*

This work proposes to discuss the use of management tools and systems, as a means to minimise the dissociation between top decision making managers, who allocate resources – *formulate strategy*, and those who force results in an organization – *implement strategy*.

Solutions are reached by focusing on an integrated vision of management by objectives, by the optimization of processes according to the evolving strategic needs, continuous quality improvements, and a performance management system of strategy implementation.

At present, the Army is in the process of transformation, both at the organisational and military action levels, focused primarily on the readiness of the Force. In modern management a rationalised planning process is essential; it is aimed at making the best possible use of information, when decisions concerning planning are at stake. Better information leads to better decisions, resulting in quick answers of adequate strength, both in place and time; transforming Army management into an interacting network instead of a vertical hierarchy.

In order to identify and solve the planning issues highlighted throughout this study, the planning system model was used, essentially the three-cycle system of Vancil and Lorange (1975), because it emphasizes co-ordination and communication between all management levels, and it articulates objectives with available resources. The Enterprise Resource Planning system by SAP, which is being implemented for National Defence, supports an engaged management, as well as planning systems, and the ability to controls results.

Finally an integrated framework model was idealised for strategic implementation within the Army (performance management), articulated with the balanced scorecard tool, thus achieving its mission and objectives – Army Business Transformation.

**Key words:** management by objectives, process management, public service quality, three-cycle three-level planning system, enterprise resource planning, performance management, balanced scorecard.

## ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

<b>ABC/ CBA</b>	- “Activity Based Cost”/ Custeio Baseado nas Actividades
<b>Anx.</b>	- Anexo
<b>Apd.</b>	- Apêndice
<b>BI</b>	- “Business Intelligence”
<b>BSC</b>	- “Balanced Scorecard”
<b>BW</b>	- “Business Information Warehouse”
<b>CEME</b>	- Chefe do Estado-Maior do Exército
<b>Cmdt/Dir/Ch</b>	- Comandantes, Directores ou Chefes
<b>DoD</b>	- Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América
<b>EME</b>	- Estado-Maior do Exército
<b>EMGFA</b>	- Estado-Maior General das Forças Armadas
<b>ERP</b>	- “Enterprise Resource Planning”
<b>FFAA</b>	- Forças Armadas
<b>HBR</b>	- Harvard Business Review
<b>KPI</b>	- “Key Performance Indicator”
<b>LPM</b>	- Lei de Programação Militar
<b>MAF</b>	- Missão de Acompanhamento e Fiscalização
<b>MDN</b>	- Ministério da Defesa Nacional
<b>MEDNAM</b>	- Ministro de Estado, Defesa Nacional e Assuntos do Mar
<b>MIT</b>	- “Massachusetts Institute of Technology”
<b>MoD</b>	- “Ministry of Defence”
<b>OLAP</b>	- “On-Line Analytical Processing”
<b>OMDN</b>	- Orçamento do Ministério da Defesa Nacional
<b>PMLP</b>	- Plano de Médio e Longo Prazo
<b>PPA</b>	- Proposta de Plano de Actividades
<b>RAFE</b>	- Regime de Administração Financeira do Estado
<b>SEM-BPS</b>	- “Strategic Enterprise Management – Business Planning and Simulation”
<b>SIG</b>	- Sistema Integrado de Gestão
<b>SIPPO</b>	- Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamentação
<b>TILD</b>	- Trabalho de Investigação de Longa Duração

## ÍNDICE GERAL

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>I ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL</b>	<b>3</b>
1. Gestão por objectivos	4
2. Gestão por processos para otimizar o sistema	5
3. O sistema de gestão do desempenho na implementação da estratégia	6
3.1. A missão, a visão e os valores	7
3.2. Significados da estratégia empresarial	8
3.3. A implementação de uma estratégia	10
3.4. Modelo de gestão integrada do desempenho	11
<b>II PLANEAMENTO NA GESTÃO DO EXÉRCITO E O PLANEAMENTO MULTICICLOS</b>	<b>12</b>
1. Observação da metodologia de planeamento em uso na gestão do Exército	12
1.1. O instrumento de gestão SIPPO	12
1.2. O modelo de gestão da LPM	13
1.3. Uma necessidade de mudança na cultura de gestão	14
2. Modelo conceptual de planeamento multiciclos	15
2.1. Três níveis de estratégia empresarial	15
2.2. O ciclo dos objectivos	16
2.3. O ciclo da programação	18
2.4. O ciclo do orçamento	19
3. Planeamento e controlo	19
4. Síntese conclusiva	20
<b>III O SIG NA DEFESA: UMA ALAVANCA PARA A COORDENAÇÃO E O CONTROLO</b>	<b>21</b>
1. Os mecanismos de coordenação do trabalho	21
2. O projecto SIG	21
2.1. Os objectivos e a estratégia	22
2.2. Processos únicos no universo da Defesa Nacional	24
2.3. Factores críticos de sucesso	24
3. Os instrumentos do SIG para apoio a uma gestão empenhada	26
3.1. Sistema de informação empresarial SAP	26
3.2. Os ciclos de planeamento no SIG	28
3.3. O controlo do desempenho	30
4. Síntese conclusiva	31

<b>IV CONTRIBUTOS PARA UMA “TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO”</b>	<b>32</b>
<b>1. O SIG como alavanca para a gestão moderna da “Transformação do Exército”</b>	<b>32</b>
<b>2. Os quatro níveis estratégicos da gestão do Exército</b>	<b>33</b>
<b>3. Gerir para os resultados</b>	<b>34</b>
<b>CONCLUSÕES E SUGESTÕES</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>42</b>

**APÊNDICES:**

- A – Corpo de Conceitos
- B – Cronograma Anual do Planeamento Multiciclos
- C – Projecto do Sistema Integrado de Gestão

**ANEXOS:**

- A – Ciclo de Qualidade para o Sistema de Manutenção de Sistemas de Armas e Comunicações da EMEL
- B – As dez escolas do pensamento estratégico
- C – Exemplo que ilustra a relação entre o mapa estratégico, o “balanced scorecard” e o plano de actividades

## INTRODUÇÃO

A actual mudança estratégica no Exército, associada à “*Directiva para a Transformação*” (N.º 193/CEME/2003), é uma oportunidade para reflectir sobre alguns dos instrumentos de gestão que podem auxiliar os quadros do Exército na execução de uma estratégia planeada. Entretanto, a mudança operacional em curso no universo da Defesa Nacional, decorrente da implementação do Sistema Integrado de Gestão (SIG), potencia a utilização de instrumentos de gestão, suportados num sofisticado sistema de informação. Estes dois factos justificam o interesse e a actualidade do tema que nos foi proposto: “*A gestão do Exército, o Modelo de Planeamento Multiciclos e o Sistema Integrado de Gestão em vias de implementação na área da Defesa*”.

O objectivo da investigação é avaliar possíveis contribuições do modelo de planeamento multiciclos e do SIG para melhorar o actual processo de gestão no Exército, designadamente através de uma aproximação entre os responsáveis pela formulação da estratégia e os que a implementam. Começa-se por observar as principais disfunções nos processos de planeamento, programação e orçamentação anual do Exército, analisa-se o modelo de planeamento multiciclos desenvolvido por professores da “Harvard Business School” e da “Sloan School”, e tenta-se relacionar o modelo de planeamento multiciclos com os ciclos de planeamento do SIG. Associando este racional e os instrumentos de controlo que o SIG poderá disponibilizar, perspectiva-se um modelo de gestão do desempenho orientado para o orçamento e para os resultados, que aproxime o vértice responsável pela formulação da estratégia dos responsáveis por a implementarem. Com o intuito de alcançar o objectivo proposto, coloca-se a seguinte questão central:

- Em que medida o modelo de planeamento multiciclos e o SIG são instrumentos de gestão que podem atenuar a dicotomia entre a formulação e a implementação da estratégia no processo de gestão do Exército?

Na busca da resposta à questão central levantaram-se duas questões derivadas que ajudaram a delimitar a investigação:

- Quais as principais contribuições do modelo de planeamento multiciclos para melhorar o processo de gestão no Exército?
- Quais os instrumentos que o SIG disponibiliza a um gestor empenhado em conseguir resultados, avaliá-los e mostrá-los?

Para cada pergunta derivada formulou-se uma hipótese que orientou o esforço de pesquisa:

- Hipótese 1: O modelo de planeamento multiciclos dinamiza a coordenação e a comunicação entre os níveis de gestão e articula os objectivos com os recursos disponíveis;

- Hipótese 2: O SIG facilita a visão integrada da gestão por objectivos, a aplicação do Regime de Administração Financeira do Estado, a optimização dos processos em função das necessidades estratégicas em evolução e a avaliação do desempenho do Exército.

Neste Trabalho, serão analisadas apenas as funções da gestão - planeamento e controlo, na óptica de dinamizar os processos de implementação das estratégias da gestão de topo do Exército. De modo que não se pretende investigar as técnicas de análise nem o processo de decisão que conduz à formulação da estratégia. Além disso, assume-se que os métodos e os instrumentos utilizados nas boas práticas da gestão moderna são adequados à gestão do Exército. Outro dos pressupostos assumidos é o de que a estrutura actual do Exército se enquadra, na generalidade, na “*organização máquina*” caracterizada por Mintzberg (Mintzberg e Quinn, 1998: pp.265-279). Um dos problemas essenciais nesta estrutura organizativa “*reside na separação acentuada entre a formulação e a implementação da estratégia*” (Mintzberg, 1995: p.373).

A metodologia foi inicialmente orientada para a pesquisa bibliográfica sobre modelos de gestão e teoria organizacional, para a leitura de trabalhos de investigação realizados no ex-Instituto dos Altos Estudos Militares (IAEM) e de alguns artigos sobre o processo de gestão no Exército<sup>1</sup>. Em seguida, a investigação incidiu sobre o levantamento dos processos de planeamento e controlo previstos no SIG e na dedução de um modelo de gestão integrada para o Exército.

Para além desta Introdução e das Conclusões/ Sugestões, onde se procurará realçar os aspectos considerados mais relevantes do presente Trabalho e sugerir algumas linhas de acção, o estudo está estruturado em quatro Capítulos. O Capítulo I apresenta alguns dos conceitos e metodologias de uma gestão moderna que serão úteis para o entendimento dos “*porquês*” de algumas das “*afirmações*” dos capítulos seguintes. Para complementar o enquadramento conceptual, existe um corpo dos conceitos mais importantes no Apêndice A.

Após o enquadramento conceptual, este TILD sintetiza no Capítulo II os resultados das práticas de planeamento utilizadas na gestão do Exército e descreve o modelo teórico de planeamento multiciclos. No Capítulo III aborda sucintamente o Projecto SIG, após o que se releva o seu contributo para o processo de planeamento e controlo. Em função das conclusões parciais, propõe-se, no Capítulo IV, um modelo para o processo de implementação da estratégia no Exército (a gestão do desempenho). Deste modo, procura-se construir um ciclo orientado para os resultados que harmonize a missão, visão, e objectivos com os recursos disponíveis, recorrendo-se ao instrumento “*balanced scorecard*” para a avaliação do desempenho do Exército.

---

<sup>1</sup> Descritos na Bibliografia em “Monografias ou artigos sobre gestão no Exército elaborados por Oficiais do Exército”.

## I ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

Os responsáveis das Forças Armadas (FFAA) de diversos países têm vindo a adoptar novos modelos de gestão administrativo-logística, e a adequar as suas práticas de gestão a metodologias, procedimentos e tecnologias idênticas às utilizadas no mundo dos negócios<sup>2</sup>. O enquadramento teórico para estas mudanças é apoiado pelas disciplinas académicas da gestão estratégica e dos sistemas de informação empresarial (ou organizacional). O conhecimento destas matérias auxilia os responsáveis das organizações, privadas ou públicas, a pensarem, actuarem e aprenderem estrategicamente, assim como a encontrarem instrumentos e sistemas de gestão que permitam melhorar os seus resultados.

Da panóplia de conceitos que brotam de uma pesquisa bibliográfica na área da gestão e teoria organizacional, explicitam-se alguns, numa abordagem breve. Assim, os conceitos teóricos a abordar neste Capítulo estão associados aos termos gestão por objectivos, gestão por processos, melhoria contínua e gestão do desempenho. Estes conceitos servem de referencial teórico ao estudo do modelo de planeamento multiciclos, à observação do instrumento de gestão SIG que a Defesa Nacional adquiriu, e à proposta sugerida no Capítulo IV de um ciclo anual de planeamento e gestão para o Exército.

O entendimento do conceito de estratégia não é consensual entre os gestores e a visão do processo estratégico é interpretada de forma diferente pelas diversas “escolas” de pensadores. Aqueles que mais influenciaram a nossa formação para a elaboração deste trabalho foram Henry Mintzberg, na análise das organizações e nas suas reflexões sobre estratégia, e Peter Drucker, na relevância que deu à gestão por objectivos e ao capital do conhecimento que reside nas pessoas.<sup>3</sup>

Uma possível definição consensual de gestão de organizações que está subjacente a este estudo, interpreta a gestão como um processo de trabalho com e através dos outros para atingir os objectivos da organização num ambiente de mudança, existindo recursos limitados; o sujeito neste processo é a eficácia e a eficiência no uso dos recursos limitados (Kreitner 2004: p. 5). A eficácia de uma organização refere-se à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do provimento de bens ou serviços, ao passo que eficiência significa o máximo de resultados com o mínimo de recursos (Chiavenato, 2000: p.176-177).

---

<sup>2</sup> Ver Bibliografia em “Sítios na internet sobre programas de mudança de gestão em FFAA estrangeiras”.

<sup>3</sup> Estende-se aos escritos de Mintzberg o que a revista “The Economist” refere sobre os escritos de Drucker: “Qualquer pessoa educada deveria ter a maçada de os ler” (Novembro 19-25, 2005, p.73).

## 1. Gestão por objectivos

A “*Teoria Clássica da Administração*”, em que o realce foi dado à estrutura da gestão, surgiu em 1916 pela mão de Henri Fayol, engenheiro francês com sucesso empresarial. Segundo Fayol, o acto de gerir tinha as seguintes funções: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (Fayol, 1981). Esta sistematização sequencial das funções da gestão foi variando conforme os autores. Na segunda metade do século XX desenvolve-se a abordagem neoclássica que adopta o processo da gestão (que também designa pelas funções do gestor) como o núcleo da sua teoria ecléctica e utilitarista: *as teorias só têm valor quando operacionalizadas na prática*. O planeamento, a organização, a direcção e o controlo são os elementos desse processo cíclico, dinâmico e interactivo que se repetem em todos os níveis da pirâmide organizacional (Chiavenato, 2000: p.191-209).

Dos pensadores neoclássicos, destaca-se Peter Drucker que advogou, em 1954, os princípios da gestão por objectivos e o auto-controlo, para dar sentido à força de vontade e responsabilidade do indivíduo. Segundo Drucker, o procedimento de definir objectivos e monitorizar o seu progresso, de modo a alcançá-los, deverá ser *o modo* de toda a organização comunicar, desde o topo até às bases. Só assim é possível o subordinado reflectir sobre o objectivo, expor superiormente as suas conclusões de quais as actividades que realizará para alcançar os objectivos e sobre as quais prestará contas.

Note-se que a lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico, defendida por Drucker em 1954, é uma das características fundamentais da modernização em curso na nossa Administração Pública<sup>4</sup>. O alinhamento vertical entre os objectivos organizacionais definidos pelo topo da hierarquia e os objectivos definidos localmente por cada gestor operacional, determinam um fluxo bidireccional. O fluxo descendente de objectivos cria uma cadeia de “*meios/fins*” de níveis de gestão condicionada pelo fluxo inverso. A concretização dos objectivos do nível inferior garante os meios para serem atingidos os objectivos intermédios e assim sucessivamente (Kreutner 2004: p.187,188).

Outros conceitos inovadores defendidos por Drucker foram o trabalho de equipa, ou seja, um esforço comum de acordo com uma visão compreendida por todos de forma a harmonizar os objectivos do indivíduo com o bem-estar público (Drucker, 2005: p.122-126), e a importância nas organizações do capital intelectual: “*a essência da gestão não são técnicas e procedimentos (...) é fazer o conhecimento produtivo (...) é uma função social*” (Drucker, 2005: p.313).

---

<sup>4</sup> Ver Bibliografia em “Legislação e Documentos Oficiais sobre a mudança de gestão na Administração Pública”.

## 2. Gestão por processos para otimizar o sistema

Habitualmente, as organizações com estruturas funcionais, como o Exército, preocupam-se apenas em alterar, periodicamente, o desenho da estrutura organizacional com o intuito de melhorar o desempenho das áreas funcionais, sem tomarem em consideração o processo total; deste modo não existe uma gestão focada nos processos para otimizar os resultados da organização.

Na perspectiva de Carvalho (2004), a organização “Defesa Nacional” deve ser visualizada como um *sistema*, em alternativa a uma estrutura funcional, porque tem componentes em interacção entre si e com o exterior, e tem um carácter teleológico, i.e., é conduzido para um conjunto de objectivos. Segundo o modelo proposto por Koetler (2004: p.66), as quatro componentes chave para o sucesso de um *sistema*, numa lógica empresarial, são os “stakeholder”<sup>5</sup>, os processos, os recursos e a organização. O gestor define as estratégias para satisfazer os “stakeholder”, melhora continuamente os processos críticos<sup>6</sup> e adequa os recursos na organização. Um processo que não agregue valor deverá ser descontinuado.

As organizações que tendem a melhorar são aquelas em que os gestores de topo se preocupam em como os processos são executados, medidos e avaliados os resultados (Davenport, 2004). Por exemplo, um estudo efectuado sobre as práticas de gestão de 20 grandes empresas de sucesso, publicado em 1995 na “Harvard Business Review” (HBR), revelou que as prioridades dos gestores de topo são “*objectivos, processos e pessoas*”<sup>7</sup>. As principais responsabilidades de um gestor empenhado são encadear estas prioridades: “*moldar, definir e articular objectivos, ao mesmo tempo que guia as pessoas através de processos organizacionais*” (O’Brien, 1998: p.3).

O gestor que pretenda uma melhoria contínua na execução das actividades deverá promover, na sua organização, uma nova filosofia de gestão alicerçada no modelo de Deming, profeta da qualidade para a melhoria dos resultados. O ciclo “*Plan-Do-Check-Act*” (Kreitner, 2004: p. 585-588) é o modelo do processo de gestão da qualidade e compreende:

- Planear identificando o processo, os objectivos e metas, e nomeando o “*dono*” do processo;
- Implementar o processo, procedimentos e metodologias;
- Monitorizar os processos e práticas, através dos indicadores de desempenho, verificando

---

<sup>5</sup> O conjunto de pessoas que trabalham na organização, os seus clientes, internos e externos, e os seus fornecedores (ISO 1006).

<sup>6</sup> Processo é o conjunto de actividades inter-relacionadas de uma organização que recebe uma entrada, agrega-lhe valor consumindo recursos da organização, e gera uma saída para um cliente interno ou externo (ISO 9001).

<sup>7</sup> Extracto de O’Brien com base no artigo de Ghoshal, S e Barlett, C, “Changing the Role of Top Management: Beyond Structure to Processes”, HBR (Jan/Fev 1995), pp. 86-89.

a conformidade do processo e tendência;

- No fim do ciclo, actuar com base nas lições aprendidas e desenvolver acções de melhoria e inovação.

Este ciclo, que se exemplifica no Anexo A com uma aplicação ao sistema de gestão da Qualidade do Grupo de Manutenção da Escola Militar de Electromecânica, promove a melhoria contínua dos processos, de modo a satisfazer as exigências regulamentares aplicáveis ao processo e os requisitos dos seus *clientes* (órgão gestor e unidades operacionais).

A avaliação do desempenho global da Administração Pública só é exequível desde que haja uma política de qualidade e uma cultura de qualidade total (Bilhim, 1998: p.10) na execução dos processos. Neste contexto, refere-se o caso do Exército Brasileiro que adoptou o “*Programa Excelência Gerencial*”, enquadrado com o programa da qualidade na Administração Pública do Brasil, como o instrumento de implementação da estratégia de reorganização das actividades internas sob a égide da excelência.

Esta nova cultura de gestão centrada nos objectivos, processos e pessoas, validada por um sistema de qualidade já com enquadramento legal na nossa administração pública,<sup>8</sup> teve pouca receptividade no Exército, salvo casos pontuais como é o caso do Instituto Geográfico do Exército.

### **3. O sistema de gestão do desempenho na implementação da estratégia**

Não é intenção deste Trabalho reacender a polémica dos pressupostos defendidos pelo “corpo de planeadores” que defendem a separação entre a formulação da estratégia e a sua implementação numa organização, ou seja, “*dissociar o pensamento da acção*” (Mintzberg 1995: p.177). Estes pressupostos foram largamente debatidos e invalidados pela comunidade científica e empresarial na década de 80 nos Estados Unidos da América e na década de 90 em Portugal<sup>9</sup>. Contudo, nas organizações máquina como a administração pública, “*para as estratégias serem realistas, é necessário formulá-las fora da estrutura hierárquica (...) e o formulador da estratégia deve ele próprio pô-la em prática de maneira a poder reformulá-la durante o seu percurso*” (Mintzberg, 1995: p.376).

A gestão de topo numa organização máquina deve ser suficientemente hábil para acompanhar directamente a implementação da estratégia, porque a informação que lhe chega pelo canal

---

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio. Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos.

<sup>9</sup> Designadamente no “workshop” sobre ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, organizado em 1995 pelo Instituto Superior de Ciências e Políticas, foi devidamente abordado em dois temas: “Planeamento e Eficácia” e “Planeamento, Plano e Staff Técnico: Que Papéis?” (Forum 2000).

hierárquico, “*depois de ter sido filtrada e agregada pelos diversos patamares hierárquicos, é tantas vezes tão indiferente que o dirigente não pode recorrer a ela*” (Mintzberg 1995: p.374). As organizações têm de ultrapassar as constantes alterações, incertezas e obstáculos e serem conduzidas numa determinada direcção, adaptável com as circunstâncias, recursos e objectivos.

Bryson (2004: p.270-271), no seu detalhado guia para reforçar e sustentar a realização organizacional de administrações públicas, designa sistema de gestão do desempenho (ou sistema de gestão estratégica) aos conceitos, procedimentos e instrumentos que auxiliam a gestão na implementação das estratégias planeadas, avaliando o desempenho dessas estratégias e formulando novas estratégias ou revendo-as. Para tal, é necessário:

- Uma monitorização contínua da concordância (“*fit*”) entre a organização e o seu ambiente exterior, seguindo as tendências e as forças que poderão afectar a organização;
- Formar e comunicar para as audiências internas e externas uma clara visão do tipo de organização que pretende ser;
- Criar agendas estratégicas a vários níveis e assegurar que são o motor de todos os processos de decisão;
- Conduzir todos os outros processos de gestão de uma forma integrada, para apoiar e melhorar as agendas estratégicas.

A formulação da estratégia deverá ser um processo deliberado de raciocínio consciente, não intuitivo, resultando de uma aprendizagem formal e do processo do pensamento. O alinhamento vertical da organização consegue-se quando todos compreendem o seu papel na obtenção dos objectivos da organização. A conectividade digital facilita a acessibilidade e transparência na comunicação entre os “stakeholders” envolvidos no processo de gestão e ajuda a quebrar as barreiras entre departamentos funcionais.

### **3.1. A missão, a visão e os valores**

O sistema de gestão do desempenho é um instrumento à disposição da gestão para garantir que toda a organização esteja em sintonia com a missão, visão estratégica do gestor de topo, e a difusão dos seus valores.

A missão identifica a finalidade da organização, ou seja, o que a organização quer fazer, que, em conjunto com os mandatos recebidos, é a principal razão da sua existência (Bryson, 2004: p.37-38). Cumprir a missão deverá empenhar a participação e as boas práticas de cada indivíduo da organização para serem alcançados os objectivos.

A visão é uma representação mental da possível e desejável situação futura da organização, existente no pensamento do gestor de topo, e que resulta da conjugação de um processo racional

e um processo intuitivo. A visão pode ser *“tão vaga como um sonho ou tão precisa como um objectivo ou missão. O ponto crítico é que a visão articula uma perspectiva de um futuro realista, credível e atractivo da organização, uma condição bastante melhor do que a existente. Convergindo a atenção na visão, o líder opera nos recursos emocionais e espirituais da organização, nos seus valores, compromissos e aspirações”*.<sup>10</sup> O líder promove a sua visão acompanhando o controlo da implementação para poder reformular, se necessário, aspectos específicos.

Os valores são princípios intemporais que guiam uma organização e devem ser visíveis no comportamento das pessoas que lá trabalham (Niven, 2003: p.110-111). No entanto, as premissas dos valores são variáveis, as pessoas controlam-nas, podem adoptá-las, modificá-las ou substituí-las, embora normalmente estejam profundamente enraizadas (Newstrom e Davis 2002: p.29).

### **3.2. Significados da estratégia empresarial**

Mas afinal o que significa estratégia? Não existe um consenso entre os pensadores e os gestores acerca do significado preciso de estratégia e como a formulação da estratégia surge nas organizações. Na perspectiva empresarial de Jack Welch *“estratégia significa fazer escolhas claras de como competir. Não pode ser tudo para todos independentemente da dimensão da sua empresa e do capital disponível”* (Welch, 2004: p.161). Kreitner propõe outra definição mais abrangente, em que associa estratégia a uma perspectiva dos gestores ou de outra pessoa integradora das soluções relevantes para o desenvolvimento da organização: *“uma percepção integrada e orientada para o exterior de como a organização cumprirá a sua missão”* (Kreitner, 2004: p.217).

Na perspectiva de unificar os conceitos de estratégia militar e estratégia empresarial, Abel Couto previne que o universo da estratégia é um ambiente agnóstico. No entanto, considera que a estratégia poderá ser entendida como *“a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo”* (In: Abreu, 2002: p.21).

A pesquisa de como se dá a formação da estratégia nas organizações, qual o seu efeito e quais as lições aprendidas das estratégias, desenvolveu o estudo de modelos e conceitos acerca do processo e matérias relativas à formação da estratégia. Mintzberg, Alhstrand e Lampel (1998) descrevem na sua obra *“Strategy Safari”* as dez *“escolas de pensamento”* e como a estratégia

---

<sup>10</sup> Citação de Bennis e Namus (In: Mintzberg, Ahlstrand, Lampel, 1998: p.137).

acontece, reflectindo sobre as contradições e controvérsias que existem na literatura.<sup>11</sup> Mintzberg argumenta, nesta obra, que as definições de estratégia não cobrem todos os entendimentos possíveis deste conceito nas práticas de gestão. Assim, define cinco vertentes genéricas do fenómeno da estratégia nas organizações, que baptizou como “*os cinco P’s para a estratégia: plan – pattern – position – perspective – play*” (Mintzberg, Alhstrand e Lampel, 1998: p.9-15) que o gestor, de acordo com o contexto do momento na organização, releva com a sua arte e ciência no decorrer do processo de gestão.

A definição espontânea para um leigo de estratégia é *um plano*, ou algo equivalente – uma direcção, linhas de acção que indiquem o caminho futuro para ir da situação actual para outra desejada, a fim de alcançarem objectivos previamente definidos. Mas ao perguntar a um gestor qual a estratégia que a sua organização prosseguiu nos últimos cinco anos, ou seja, não o que têm intenção de fazer mas o que realmente fizeram, está a encarar-se a estratégia como *um padrão*, isto é, um comportamento consistente ao longo do tempo. Ambas as definições parecem válidas: as organizações prescrevem planos para o futuro – *estratégia planeada*, e descrevem padrões do seu passado – *estratégia realizada*.

Porém, a estratégia para algumas pessoas é *uma posição*, ou seja, localizar um bem ou serviço específico num determinado ambiente externo à organização. Como Porter refere no seu artigo “What is Strategy” (1996: p.7-9): “*A estratégia é a criação de uma posição única e valiosa que engloba um conjunto diferente de actividades*” (...) “*a essência da estratégia é decidir o que não fazer*”. Para outros, a estratégia é uma *perspectiva*, isto é o modo fundamental como a organização actua. Como *posição*, a estratégia olha para *baixo* e para *fora*, como por exemplo a actuação de uma unidade militar num teatro de operações; ou, onde o bem ou o serviço encontra o cliente e olha para o mercado externo da organização. Como *perspectiva*, em contraste, a estratégia olha para *dentro* das organizações e para *cima*, no sentido de obter a grande visão da organização.

Finalmente, Mintzberg refere a estratégia como uma *manobra* para enganar um adversário - “*play*”. Numa concepção de manobra idêntica ao de pensadores militares como Robert Leonhard, que define manobra estratégica como o movimento rumo a um objectivo, com o propósito de conquistar uma vantagem sobre o opositor, posicional ou psicológica, quer através do uso do poder de fogo ou apenas com a criação de um estado de espírito de intenso desalento nas tropas inimigas (Abreu, 2002: p.124).

---

<sup>11</sup> No Anexo B – “As dez escolas do pensamento estratégico”, transcreve-se o quadro síntese das escolas de pensamentos estratégico em que se salienta as escolas prescritivas.

### 3.3. A implementação de uma estratégia

Na implementação da estratégia o gestor deverá ter uma visão incremental das estratégias emergentes, devidas a elementos contingenciais constituídos por acções realizadas isoladamente que ao longo do tempo ganham alguma coerência gerando um padrão. Por exemplo, a estratégia planeada poderá ser a aquisição de um lote completo de um determinado sistema de armas. Tendo na realidade a aquisição sido feita por lotes, surge uma *estratégia emergente* de aquisição evolutiva que se conjuga com a *estratégia deliberada* (a estratégia planeada que foi realizada) para o processo de aquisição do referido sistema de armas. Admite-se que este processo de geração de estratégia não é muito racional. Todavia é “*o que melhor concilia a metodologia do planeamento com a criatividade e dinamismo do pensamento estratégico*” (Freire, 1997: p.43).

Uma estratégia articulada centralmente não deve conduzir a organização a segui-la como se fosse um mandamento dado que as organizações têm, por vezes, de lidar com incertezas, pelo que o processo de implementação da estratégia deverá revelar-se dinâmico, flexível e capaz de se adaptar a alterações na situação. Oportunidades e ameaças do ambiente externo ou de acções *ad-hoc* de muitas pessoas das mais diversas partes da organização poderão, eventualmente, dar azo a novas estratégias emergentes. Não se pretende afirmar que a estratégia que a gestão de topo tem intenção de implementar não deverá ser deliberadamente cumprida pelos gestores operacionais; pretende-se, apenas, alertar para o facto de que o detalhe da sua explicitação depende da escolha do momento conveniente e da articulação adequada ao que se pretende.

A execução da estratégia é mais importante e mais proveitosa para a organização do que a formulação da estratégia. O pressuposto de que a estratégia é formulada por documentos (directivas, programas, planos, etc.) e transmitida pela hierarquia sem perdas significativas ou distorções, por vezes falha, invalidando no processo de gestão a implementação de estratégias. Quem tem as ideias deverá trabalhar ligado a quem as executa. Deste modo, o pensador exerce um apertado controlo sobre as consequências das acções resultantes. Outras vezes, a complexidade das acções desenvolvidas numa organização ultrapassa a capacidade de um só cérebro gestor, como é o caso das áreas com uma elevada componente tecnológica. Nestes casos, pode acontecer serem os implementadores a formular a estratégia e a organização a aprender.

As estratégias no mundo real necessitam, de algum modo, desta mistura: exercer controlo enquanto favorecem a aprendizagem (Mintzberg, Alhstrand, Lampel, 1998). No entanto,

a maioria das organizações não conseguem implementar uma estratégia.<sup>12</sup> As pesquisas efectuadas sugerem um conjunto de obstáculos à sua execução (Niven, 2003: p.11):

- A barreira da visão: apenas 5% dos trabalhadores compreendem a estratégia;
- A barreira das pessoas: apenas 25% dos gestores têm incentivos associados à execução da estratégia;
- A barreira da gestão: 85% das equipas dos gestores gastam menos de uma hora por mês a discutir a estratégia;
- A barreira dos recursos: 60% das organizações não articulam o orçamento à estratégia.

Note-se que pensar em estratégia obriga a uma prática dos responsáveis a libertarem-se das tarefas diárias e a terem uma capacidade de análise do meio envolvente e dos impactos que este tem sobre a sua unidade organizacional, exigindo, igualmente, uma criatividade e um desejo de melhoria a longo prazo. Estas práticas dependem muito da “*maturidade dos responsáveis operacionais em termos de gestão*” (Jordan, Neves, Rodrigues, 2003: p.63).

### **3.4. Modelo de gestão integrada do desempenho**

No modelo referido por Bryson (2004: pp.273-274), os elementos do sistema de gestão do desempenho desdobram-se nas seguintes actividades:

- Planear para os resultados pressupõe um planeamento estratégico a preceder o planeamento operacional, estabelecer prioridades na obtenção dos resultados, identificar e acordar parcerias estratégicas, se apropriado, nos níveis de gestão inferiores;
- Orçamentar para os resultados;
- Medir os resultados através de indicadores e medidores de desempenho;
- Avaliar os resultados e divulgar os resultados aos “stakeholders”;
- Reiniciar o processo de decisão.

A visão da organização conduz a dinâmica do sistema que deve ter uma perspectiva global sobre toda a organização, e a prestação de contas (“accountability”) será em função dos resultados. O sistema de gestão integrada do desempenho, segundo Bryson (2004: pp.271-276), permite interligar o ambiente externo com o ambiente interno dum modo eficaz, através do desenvolvimento e implementação de um conjunto integrado de estratégias aos diversos níveis de gestão e funções numa organização.

---

<sup>12</sup> Segundo a revista Fortune de 1999, 70% dos Administradores Executivos falham na implementação da estratégia (Niven, 2003: p.11).

## II PLANEAMENTO NA GESTÃO DO EXÉRCITO E O PLANEAMENTO MULTICICLOS

“O planeamento apresenta na gestão de qualquer organização e particularmente nas burocracias mecanicistas, como é o caso das administrações públicas, um papel fundamental (Bilhim, 1995a: p.206). Nestas organizações funcionais, o conteúdo do processo de planeamento conduz a uma definição integrada das decisões a tomar, de quais as actividades *não rotineiras* a realizar e em que momento (Jordan, Neves, Rodrigues, 2003: p.53; Mintzberg, 1995: p.178-179).

O planeamento não adivinha o futuro mas dá uma atitude prospectiva ao trabalho a desenvolver pelos responsáveis na gestão. O “como” alcançar um objectivo afecta normalmente de forma diferenciada cada uma das unidades funcionais (ou departamentos). Os objectivos organizacionais não são facilmente identificáveis com os de um determinado “*siló*” funcional.

### 1. Observação da metodologia de planeamento em uso na gestão do Exército

Ao pensar na organização Exército, a sua configuração organizacional enquadra-se na “*organização máquina*”. As pessoas são disciplinadas e hierarquizadas, existe uma especialização no trabalho e uma prática de fixar objectivos e esforçar-se por cumpri-los. Esta configuração é eficiente em organizações de grande dimensão, com um ambiente simples e estável, e com um tipo de trabalho rotineiro e estandardizado (Mintzberg, 1995: pp. 356-363).

No Exército destacam-se dois processos de planeamento com a finalidade de adequar os objectivos aos limitados recursos disponíveis: o de orçamentação por actividades “Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamentação” (SIPPO),<sup>13</sup> e o processo de gestão da execução da Lei de Programação Militar (LPM), de acordo com o normativo existente.<sup>14</sup>

#### 1.1. O instrumento de gestão SIPPO

O SIPPO é um instrumento de gestão com potencialidades para atribuição de actividades aos gestores operacionais, havendo um controlo dos recursos financeiros para a sua realização. Subjacente ao SIPPO existe uma estratégia intencionada de promover a descentralização das funções, criar um quadro de indicadores de custos e garantir a permanente avaliação dos resultados de cada um dos programas/ subprogramas. A estratégia realizada no Exército para implementar o SIPPO, conduziu a tais resultados que os Comandantes/Directores/Chefes não reconheceram benefícios na utilização deste instrumento de gestão. Segundo Varela (1998: p.36)

---

<sup>13</sup> Aprovado para utilização comum do EMGFA e dos três Ramos em 5 de Agosto de 1987, em reunião dos CCEM.

<sup>14</sup> Destaca-se a Directiva n.º 111/CEME/00 de 10 de Julho e a Directiva n.º 102/CEME/2003 de 24 de Julho.

nas conclusões do seu TILD, existe “*um desajustamento estrutural, um frágil sistema de informação financeira e de planeamento de médio e longo prazo, alguma sobreposição de funções.*”

Anualmente, os Comandantes, Directores ou Chefes, com uma atitude burocrática, elaboram uma Proposta de Plano de Actividades (PPA) onde definem um padrão de realizações, com poucas esperanças de que o proposto venha reflectido na sua dotação orçamental, e com reduzida autonomia para corrigir os desvios. Por vezes, os objectivos que constituem o padrão de realizações, não decorrem de um fluxo bidireccional entre níveis de gestão. O orçamento anual é determinado com base no orçamento do ano anterior, sem mensurar os encargos com as actividades não rotineiras que aquele centro de responsabilidade irá desenvolver no ano seguinte.

O principal benefício da implementação do SIPPO no Exército é a dos quadros superiores se exercitarem na elaboração de PPA. No entanto, este processo não acrescenta valor adicional à sua gestão porque não existe um alinhamento vertical dos objectivos: o orçamento atribuído não está articulado com os objectivos a executar e não é monitorizado como indicador de desempenho de gestão da unidade orgânica. Contudo, a filosofia do SIPPO mantém-se actual e a reestruturação em curso do edifício da administração central do Estado irá conduzir, naturalmente, o Exército à sua implementação; designadamente os Comandantes, Directores ou Chefes elaborarem Planos de Actividades de acordo com a legislação em vigor.

## **1.2. O modelo de gestão da LPM**

O processo utilizado pelo Exército na execução da LPM tem sido objecto de diversos trabalhos de investigação no ex-IAEM tendo em vista a compreensão dos factores que contribuem para um nível médio de execução financeira de 42% (dados de 1998 a 2004).

No âmbito da sua investigação, Santos (2001: pp. 35-37) concluiu na especialidade que existem “*disfuncionalidades que comprometem a eficácia do processo de gestão*”, das quais se realça “*a deficiente coordenação e controlo, fruto de uma deficiente articulação entre os diversos sectores, nomeadamente entre o planeamento e a execução, e da inexistência de um sistema de informação integrado e informatizado*”. O processo de gestão de implementação da LPM deve ser transversal à organização, envolvendo, normalmente, recursos da engenharia, operacionais, manutenção, formação, financeira e jurídicos.

Segundo Silva (2005: p.39), as deficiências detectadas decorrem do processo de gestão adoptado, sendo necessário que o Exército “*para ser bem sucedido na execução da sua missão, adopte novas técnicas de gestão e faça uma abordagem integrada do planeamento, tendo em conta as suas capacidades e a escassez de recursos*”. Esta abordagem propõe como instrumento

de gestão nos programas da LPM que se recorra quando a dimensão dos programas o justifiquem, a uma estrutura organizacional de gestão de projectos em que a gestão da execução está concentrada no Ministério da Defesa Nacional (MDN).

O modelo de gestão de projectos foi seguido na preparação da documentação, adjudicação e execução do contrato de “Fornecimento do Sistema de Comunicações Tático Móvel P/525”, assinado por parte do Estado pelo Ministro de Estado, Defesa Nacional e Assuntos do Mar e pelo General CEME. Para a gestão da execução deste contrato, no valor de 9,24 milhões de euros, foi criada a Missão de Acompanhamento e Fiscalização (MAF) na dependência do MDN<sup>15</sup>. De acordo com a experiência recolhida como gestor do projecto na fase de execução deste contrato, concorda-se com as conclusões propostas por Silva, conjugadas com o uso de normas de qualidade de gestão<sup>16</sup>, porque conduzem a uma melhor eficiência e eficácia na execução do contrato.

A eficiência e a eficácia quer na implementação dos projectos da LPM quer na aceitação dos sistemas militares e sua manutenção depende da qualidade do “capital intelectual militar”. A sofisticação dos sistemas militares aconselha a promover o desempenho de funções na área técnico-profissional dos engenheiros militares e dos especialistas de modo a evitar uma degradação dos sistemas militares. Os instrumentos de gestão poderão avaliar se o Exército está a preparar os seus militares com a diversidade de competências necessárias para acompanharem o ciclo de vida dos futuros sistemas militares (Leitão, 2002).

### **1.3. Uma necessidade de mudança na cultura de gestão**

Durante décadas, o mundo empresarial recorreu aos conceitos e práticas da gestão militar para se organizar e funcionar. Foi assim com a adopção dos conceitos de estratégia, missão, objectivos, planeamento, cadeias hierárquicas, tão caros aos militares. Mas nos últimos vinte anos, fruto do incremento das comunicações e do desenvolvimento dos sistemas de informação, o mundo empresarial iniciou um processo de mudança com base em alguns dos conceitos já expostos. As FFAA, e o Exército em particular, pareciam querer continuar a liderar reformas e adaptações a novas formas de organização e gestão, assim como, a novas tecnologias e ferramentas científicas, como a implementação do SIPPO e a introdução de novas tecnologias. No entanto, o Exército não tem acompanhado a mudança para uma cultura de gestão moderna, em que os gestores sabem pedir os instrumentos que necessitam e têm uma formação adequada para a implementação integrada da informação de gestão.

---

<sup>15</sup> Despacho n.º 1504/2005 (2.ª série), do MEDNAM, de 13 de Dezembro de 2004.

<sup>16</sup> Em especial a norma “Guidelines to quality in project management” (ISSO 10006) e o conceito OTAN de “Life Cycle Management”

## **2. Modelo conceptual de planeamento multiciclos**

O modelo de planeamento multiciclos que se apresenta terá por base a descrição de Lorange e Vancil apresentado no artigo “*Strategic Planning in Diversified Companies*”, com o subtítulo “*step by step through the three-cycle, long range planning process*” (Lorange e Vancil, 1977: p.22-36). Um dos objectivos deste modelo é a atribuição aos responsáveis pela gestão a programação das estratégias ao seu nível de decisão, e não ao corpo de planeadores. O modelo incentiva o alinhamento vertical dos objectivos na pirâmide organizacional, de forma a conjugar os objectivos organizacionais com a programação e a orçamentação ao nível da execução.

O processo de planeamento multiciclos é repetido anualmente, com o ano económico: começa na determinação dos objectivos estratégicos e na estimativa de custos para os alcançar; depois entra no ciclo da programação, onde se desenvolvem os planos específicos para cada unidade orgânica e se atribuem os recursos; por fim, o ciclo da orçamentação, onde se detalha o orçamento do ano económico seguinte.

O modelo relaciona os três ciclos de planeamento com os três níveis hierárquicos de uma pirâmide organizacional. A fim de facilitar a compreensão do modelo, sintetizam-se no Apêndice B as etapas da metodologia explicitada no artigo para uma companhia fictícia X, com a fita do tempo do processo de planeamento prevista no artigo.

### **2.1. Três níveis de estratégia empresarial**

Existem diversos níveis de decisão estratégica de acordo com a estrutura organizacional, cada um concebido por um indivíduo que é o chefe dessa unidade orgânica. A estratégia deverá ser elaborada pelo gestor que tem de a implementar com base na estratégia planeada que vem do escalão superior. A perspectiva que se assume é a de que a criação da estratégia reside na mente do gestor e que o planeamento tem a função de programar a estratégia intencionada e de formalizar, se necessário, as consequências de estratégias emergentes decorrentes do processo.

Numa estrutura funcional tipo, diferenciam-se três níveis organizacionais de estratégia - estratégia corporativa, estratégia do negócio ou da divisão e estratégia funcional. No centro desta intrincada teia de declarações estratégicas personalizadas, encontra-se o primeiro responsável por distribuir os recursos na organização. Antes de se abordar o fluxo de trabalho no processo de planeamento define-se, sucintamente, o entendimento dos autores das três estratégias e dos respectivos planeamentos:

- *Estratégia e planeamento corporativo.* O planeamento corporativo encabeça a formulação da estratégia da organização e o gestor de topo é responsável pela sua elaboração. Este processo determina os objectivos estratégicos ou organizacionais e outros objectivos determinantes,

inclui a avaliação de quais as linhas de acção a seguir, obtém e atribui os recursos necessários para que a organização atinja os objectivos. O produto resultante será o plano estratégico da organização; se for formal, o plano é escrito; se for informal estabelecem-se, por acordo não transcrito, as linhas de acção de como ir da situação actual para a futura (Jordan, Neves, Rodrigues, 2003: p.58);

- *Estratégia e planeamento do negócio ou da divisão.* O planeamento do negócio (“*business plan*”) é o processo de determinar o âmbito das actividades da divisão para satisfazer possíveis necessidades do “cliente”. A formalização da estratégia abrange a selecção dos objectivos estratégicos da divisão, devidamente quantificados e calendarizados e a elaboração ou revisão, se necessário, da sua missão;
- *Estratégia e planeamento funcional.* No planeamento funcional, seleccionam-se os objectivos estratégicos e os objectivos para cada área funcional (operações, logística, finanças, pessoal, engenharia, etc.). Posteriormente, os vários departamentos desenvolvem um conjunto de programas de acção para implementar os dois tipos de objectivos, sob coordenação da divisão. O produto final é um plano formal, que se designa por plano operacional, decomposto, não só num conjunto de programas de acção, mas também numa directiva integrada sobre os recursos a dotar cada centro de responsabilidade para executar a parte correspondente no programa.

Um ponto de destaque para os autores é a formalização: o processo de planeamento obriga uma interacção formal periódica entre os gestores dos diversos níveis hierárquicos, quer através de documentos, quer numa série de reuniões onde os executivos produzem as decisões sobre as acções a desenvolver (Lorange e Vancil, 1977: p25).

O gestor de topo cria a sua estratégia e expressa-a sob a forma de obrigações, de acordo com o âmbito das actividades dos seus subordinados, dando-lhes alguma liberdade de gestão dessas obrigações. Cada gestor subordinado avalia as suas obrigações e elabora a sua estratégia sendo, posteriormente, integradas verticalmente ao longo da organização como um todo. Esta metodologia, incentiva o gestor a utilizar a sua imaginação para encontrar a melhor estratégia, tendo em conta as oportunidades particulares que existem e, muitas vezes, são desconhecidas dos escalões superiores. Assume-se assim, uma estratégia pessoal que conduz a um empenhamento pessoal.

## **2.2. O ciclo dos objectivos**

Neste ciclo desenvolvem-se os objectivos organizacionais e outros, através de uma série de acordos, por aproximações sucessivas, entre os gestores corporativos e os das divisões, de modo a relevar quais os planeamentos a serem detalhados no próximo ciclo. Os primeiros diálogos

sobre planeamento entre gestores da corporação e das divisões – no início de Fevereiro, destinam-se a concertar ou rever a directiva da visão da corporação e objectivos organizacionais, e devem incluir a intenção das políticas da companhia na atribuição de recursos às divisões. Estas políticas constituem uma primeira versão da estratégia da corporação que será explicitada formalmente na fase final deste ciclo (ver Apêndice B).

Na fita do tempo proposta pelos autores, em meados de Março, os chefes de divisão começam a redigir ou a rever o estatuto da sua divisão, onde se especifica a visão, a missão, os objectivos de médio e longo prazo, as atribuições e organização da divisão. Posteriormente, formulam uma proposta de estratégia para o negócio e levantam um conjunto de objectivos para o próximo ano (Lorange e Vancil, 1977:p.30). Estas acções obrigam o chefe de divisão a efectuar uma reavaliação estratégica da sua divisão e elaborar estatutos suficientemente amplos que lhe permitam contribuir significativamente para alcançar os objectivos da organização.

*“Em meados de Maio, (...) o chefe de divisão apresenta as suas recomendações ao grupo de gestão da corporação. Esta apresentação consiste, no mínimo, de um proposta integrada dos estatutos da divisão, os seus objectivos estratégicos, a estratégia a prosseguir e uma tentativa de objectivos”* (Lorange e Vancil, 1977: p.31). As recomendações podem incluir uma declaração de intenções dos programas de acção que poderão ser desenvolvidos para implementar a estratégia e um estimativa grosseira dos recursos que serão necessários. Nesta fase do processo realiza-se um conjunto de reuniões entre a gestão corporativa e o chefe de cada divisão, para atingirem um acordo acerca dos objectivos e da estratégia adequada para a divisão. A integração dos objectivos e estratégias de cada divisão aumenta a probabilidade de um acordo claro entre os executivos corporativos e o chefe de divisão sobre a sua missão, e reduz o risco de esforços redundantes ou de competição entre divisões.

*“Em meados de Junho, o gestor de topo emana uma directiva da estratégia corporativa e os objectivos em que estes são, na prática, a soma dos objectivos de cada divisão”* (Lorange e Vancil, 1977: p.31). O processo de planeamento do primeiro ciclo não é muito formal. Normalmente são reuniões de trabalho entre o gestor corporativo e os chefes das divisões, para chegarem a acordo sobre os objectivos organizacionais da corporação, a sua estratégia e os objectivos das divisões, de que resultam directivas que poderão ser ou não transpostas em documentos. A apresentação pelo gestor corporativo da directiva estratégica da organização aos chefes da divisão é a acção que marca a passagem de ciclo no processo de planeamento, porque é o momento em que o gestor corporativo solicita os programas às suas divisões.

### 2.3. O ciclo da programação

As principais finalidades deste ciclo de planeamento são, por um lado cada chefe de divisão e subordinados funcionais chegarem a acordo sobre os programas a serem implementados nos próximos anos para serem atingidos os objectivos e, por outro lado, o envolvimento dos centros de responsabilidade no planeamento de longo e médio prazo; esta finalidade afunila o foco da estratégia no negócio, de modo a enquadrá-lo no orçamento detalhado do ciclo seguinte.

Na primeira reunião de planeamento, o chefe de divisão expõe aos seus subordinados funcionais os objectivos da divisão e a estratégia aprovada pelos gestores corporativos. Não deverá ser muito explícito na forma de alcançar os objectivos da divisão, a fim de não condicionar o pensamento estratégico dos subordinados e estes poderem ter um papel criativo na forma de se atingirem esses objectivos. As condicionantes a este planeamento são os estatutos e a visão estratégica do chefe de divisão, assim como os objectivos definidos pelo gestor de topo no fim do primeiro ciclo.

O planeamento de médio e longo prazo envolve todos os escalões da linha de gestão de divisão, por forma a haver um plano operacional detalhado e discriminado dos programas específicos – por função, por produto, por área geográfica, etc. O planeamento pretende transpor a estratégia do negócio da divisão orientada para o exterior, numa estratégia interna, com um conjunto de actividades a implementar, otimizando a utilização dos limitados recursos disponíveis (humanos, financeiros, tempo, etc.).

Neste ciclo, *“a formalização é concebida para melhorar os programas específicos e adequar os programas aos objectivos”* (Lorange e Vancil, 1977: p34). O ciclo destina-se a fazer um ponto de situação dos programas em curso o que permite:

- Verificar se é expectável que alcancem com eficácia os objectivos para os quais foram elaborados ou então modificá-los, descontinuí-los e imaginar novos programas;
- A coordenação das actividades funcionais, para que os programas seleccionados possam ser implementados eficientemente. Para tal, cada departamento funcional tem de perceber as consequências de cada programa nas suas actividades;
- A motivação decorrente deste processo de discussão, que envolve os gestores subordinados nas áreas funcionais na defesa dos seus pontos de vista, após aceitarem as tarefas que lhes foram atribuídas e os recursos disponibilizados, levando-os a empenharem-se na concretização do programa.

No final de Agosto, o chefe de divisão apresenta ao gestor corporativo recomendações sobre os programas para alcançar os objectivos da divisão e os recursos necessários que deverão ser atribuídos a cada área funcional. Nesta apresentação, o chefe de divisão poderá ter a colaboração dos seus gestores de linha. Após uma maratona de reuniões com todas as divisões, os gestores corporativos consolidam os objectivos da corporação, os quais são a compilação dos objectivos definidos para cada divisão e prevêm, numa primeira aproximação, as dotações financeiras dos programas das divisões.

#### **2.4. O ciclo do orçamento**

A discussão da distribuição dos recursos financeiros pelos centros de responsabilidade foi sendo feita durante os dois ciclos anteriores e, com mais veemência, na fase final do ciclo da programação, quando as discussões concluíram as propostas dos programas e estes foram aprovados pelos gestores corporativos. Se houve uma boa comunicação entre as partes neste processo contínuo, o risco de não combinar os recursos das divisões com as necessidades dos programas é muito improvável. A partir de meados de Setembro, os departamentos elaboram o orçamento anual e propõem-no à divisão, que faz a coordenação e integração por programa e o submete à aprovação da gestão corporativa. A aprovação do orçamento e da dotação financeira aos centros de responsabilidade conclui o processo de planeamento anual.

O modelo de planeamento multiciclos, segundo Jordan, Neves, Rodrigues (2003: p.69) *“falha em situações onde as exigências sejam de um planeamento que provoque mudanças de orientação estratégica ou introduza inovações importantes”*. O ciclo temporal de um ano determina que a mudança de estratégia se faça com essa prioridade com vista a ser explicitada num plano. Mas as estratégias por vezes emergem, também, da execução, do pensamento, de um processo de cálculo, de uma discussão, que devem ser captados pela gestão centralizada para controlar o processo (Mintzberg, Alhstrand, Lampel, 1998: pp.363).

### **3. Planeamento e controlo**

O planeamento e o controlo não devem ser dissociados no processo de gestão porque todos os responsáveis na organização têm de planear e controlar. *“A distinção entre planear e controlar é, em muitos casos difícil”* (Jordan, Neves, Rodrigues, 2003: p.53) Existe um balanceamento entre o planeamento e o controlo nas diversas fases do ciclo de gestão.

O processo de planeamento é *“o meio pelo qual as decisões e as acções não rotineiras de uma organização estruturada por funções podem ser concebidas como um sistema integrado”* (Mintzberg, 1995: p.179). Da evolução da escola do planeamento surge o conceito de controlo de

gestão como um conjunto de “*regras, procedimentos, técnicas e dispositivos utilizados pelos gestores para assegurar que o que deveria acontecer nas suas operações diárias ocorre numa base contínua*”<sup>17</sup>. Este conjunto de instrumentos motiva os responsáveis descentralizados a atingirem os objectivos organizacionais, “*privilegiando a acção e a tomada de decisão em tempo útil*” (Jordan, Neves, Rodrigues, 2003: p.24).

Note-se que o processo de planeamento e controlo é um instrumento que o gestor utiliza, à sua medida, para o apoiar no cumprimento dos objectivos organizacionais. O principal benefício de um processo de planeamento é a promoção do pensamento estratégico, a execução e a aprendizagem, em especial pelo diálogo entre os actores chave no processo (Van der Heijden In Brynson 2004: p.11) Ao antigo corpo de planeadores, que Jordan, Neves e Rodrigues (2003: p. 432) designam controladores de gestão, um gestor moderno atribuí-lhes a missão de “*animar o processo pelo qual os gestores influenciam a implementação das estratégias na organização*.”

#### **4. Síntese conclusiva**

O Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamentação é um instrumento de gestão corrente com a finalidade de integrar o planeamento, orçamentar de acordo com as actividades e efectuar o controlo numa forma descentralizada, o qual não foi ainda bem concretizado no Exército. No processo de implementação da LPM observa-se, igualmente, uma deficiente coordenação e controlo, contribuindo para a deficiente taxa de execução das actividades que decorrem dos programas da LPM. O modelo de gestão de implementação da estratégia no Exército denota disfuncionalidades na cooperação, comunicação, controlo e qualidade, quer na articulação entre o planeamento e a execução orçamental, quer em potenciar as competências técnicas dos militares para acompanharem o ciclo de vida dos novos sistemas.

O modelo de planeamento multiciclos é uma técnica de planeamento estratégico, que visa envolver os gestores dos três níveis na prossecução dos objectivos estratégicos, adequando dinamicamente os objectivos estratégicos aos recursos disponíveis no orçamento anual. Este modelo fomenta a comunicação e uma estreita coordenação informal entre os níveis de gestão, e estabelece três ciclos de planeamento num ano económico. A dificuldade que se depara com a utilização deste modelo é que faz uma abordagem prospectiva ao processo de gestão estratégica. Mas o processo de concepção de uma estratégia baseado na criatividade, no discernimento e na síntese, não pode ter origem apenas num plano, como defendia a escola do planeamento nos anos 70.

---

<sup>17</sup>In “Management Control”, Army Regulation 11-2. Department of the Army, Washington DC, 1Ago94

### **III O SIG NA DEFESA: UMA ALAVANCA PARA A COORDENAÇÃO E O CONTROLO**

#### **1. Os mecanismos de coordenação do trabalho**

A coordenação do trabalho nas organizações de pequena dimensão faz-se apenas por ajustamento mútuo entre os indivíduos, com uma comunicação informal e horizontal. Um outro mecanismo de coordenação do trabalho é a standardização das qualificações, conseguida por uma educação de nível profissional ou superior. Esta standardização habilita os indivíduos a integrarem-se na nova sociedade do conhecimento, onde se exige que cada indivíduo se responsabilize por objectivos, contributos e pelo comportamento (Drucker, 2004). As Forças Armadas têm potencialidades para incrementar a educação e a aprendizagem ao longo da carreira do seu pessoal, desde que administrem, de modo integrado, as competências diversificadas de militares e funcionários civis na perspectiva de melhorar os resultados da Instituição.

Quando a informação aumenta, Mintzberg (1995: pp.173-207) afirma que as organizações têm de utilizar outros mecanismos de coordenação como a standardização dos processos de trabalho, a estrutura hierárquica e as “*ligações laterais*”. Os sistemas de planeamento, o controlo de desempenho e os “*mecanismos de ligação*” são as ligações que segundo Mintzberg encorajam os contactos entre as pessoas.

No caso dos sistemas de planeamento falharem na obtenção de resultados para a organização, Galbraith, defendia em 1973, antes da revolução tecnológica da informação, duas modalidades de respostas<sup>18</sup>.

- Uma seria gastar mais recursos, dilatar os prazos ou socorrer-se de unidades organizacionais autónomas;
- Outra seria “aumentar a capacidade da estrutura para processar a informação através da utilização de sofisticados Sistemas de Informação de Gestão, ou através da criação de mecanismos de ligação”.

#### **2. O projecto SIG**

A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas atribui ao Ministro da Defesa Nacional a responsabilidade de orientar a elaboração do orçamento, fiscalizar a sua execução e controlar a correcta administração dos meios financeiros postos à disposição das Forças Armadas.<sup>19</sup> Tendo em conta esta responsabilidade, desde 1992, diversos governos vão dando orientações às chefias

---

<sup>18</sup>. A citação de Galbraith foi retirada da nota de rodapé de Mintzberg (1995:p.19-27).

<sup>19</sup> Ver alínea f), do n.º 2 e n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro.

para implementarem o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) de forma articulada, coerente e integrada<sup>20</sup>. A Marinha, nos finais do 1.º trimestre de 2002, adoptou o RAFE assente numa plataforma de origem SAP<sup>21</sup> com o módulo designado “Finance & Cost Accounting”, modificado de acordo com requisitos próprios. O EMGFA e a Força Aérea possuíam soluções próprias para o sistema de informação de gestão financeira e patrimonial que não previam a possibilidade de interface automatizado com a Direcção-Geral do Tesouro. O Exército, não tinha solução e o processo de aquisição de um sistema de informação estava suspenso por interposição de recursos hierárquicos.

## **2.1. Os objectivos e a estratégia**

Considerando que falhou o planeamento e a estrutura hierárquica para implementação do RAFE nas FFAA de forma articulada, integrada e coerente, o Ministro de Estado, Defesa Nacional e Assuntos do Mar (MEDNAM) alterou o mecanismo de coordenação e decidiu implementar,<sup>22</sup> em todo o universo da Defesa Nacional, uma plataforma comum que impõe procedimentos normalizados à gestão das FFAA. A plataforma informática utiliza um “*software*” aplicacional modular da empresa SAP de apoio à gestão, com uma ramificação na estrutura das FFAA de acordo com os níveis de descentralização que os Chefes dos Ramos desejem adoptar. Um parceiro essencial para o desenvolvimento do projecto é a SAP, empresa alemã criadora do sistema de informação empresarial do mesmo nome, com quem o MDN estabeleceu um contrato.

No Projecto do Sistema Integrado de Gestão (SIG), designação do processo, os trabalhos preparatórios começaram ao nível do grupo de coordenação constituída pelo MEDNAM, pelo Secretário de Estado da Defesa, chefias do EMGFA e Ramos, Secretário-Geral e os chefes das equipas dos Ramos nomeados para acompanharem o Projecto. Nesta fase, clarificou-se a visão global de implementação do SIG no EMGFA, Ramos e órgãos e serviços centrais do MEDNAM.

Durante as reuniões foram acordados os objectivos do SIG, os níveis de descentralização do SIG a adoptar, a estrutura organizacional do grupo de projecto e as instalações que deveriam ser disponibilizadas para o Projecto. Os objectivos do Projecto SIG podem ser sintetizados em:

- Normalização dos procedimentos relativamente às actividades financeira, pessoal e logística para o processo de trabalho ser comum no universo do MDN;
- Implementação no universo do MDN de um único sistema de informação de gestão que

---

<sup>20</sup>Ver Bibliografia em “Legislação e Documentos Oficiais sobre a mudança de gestão na Administração Pública”.

<sup>21</sup> O terceiro maior fornecedor independente de “software”. O relatório anual da SAP relativo a 2004 indica um volume de vendas em Portugal de cerca de 58 milhões de euros. [www.sap.com/company/index.exp](http://www.sap.com/company/index.exp),

<sup>22</sup> Despacho n.º 18885/2002 (2.ª série), de 7 de Agosto.

integre as funções financeira, logística e de recursos humanos;

- Criação de um centro de apoio centralizado (“*back office*”), com uma equipa multidisciplinar das Forças Armadas responsável pela gestão e manutenção do SIG, e por um “*help desk*” que fornece suporte aos utilizadores finais;
- Assegurar, entre outras, as necessidades de conectividade digital do SIG com o sistema integrado de comunicações da Defesa (SICOM).

No âmbito deste documento pretende-se antever alguns benefícios para a gestão do Exército na concretização dos dois primeiros objectivos. Os outros dois objectivos materializam a infraestrutura de apoio ao SIG que não serão abordados.

Em Agosto de 2003,<sup>23</sup> em paralelo com o processo da “Transformação”, o Exército dá início à tarefa de “*estruturar e implementar um Sistema Integrado de Gestão*” (SIG) em conjugação de esforços com o Ministério da Defesa Nacional, o Estado-Maior General das Forças Armadas e os outros Ramos. O General CEME determina o levantamento dos “*processos*” das áreas de recursos humanos, de logística, de finanças e de informática e disponibiliza ao MDN as instalações da Escola Militar de Electromecânica para local de trabalho do Grupo de Projecto.

Esta decisão do MEDNAM de impor às FFAA a utilização de um sofisticado sistema de informação como mecanismo de ligação para conseguir resultados, em particular a implementação do RAFE, enquadra-se na estratégia proposta por Galbraith para estas situações. Observa-se, igualmente, que a estratégia de criar mecanismos de ligação indicado por Mintzberg foi seguido pelo MEDNAM.

Assim, o Secretário-Geral do MDN recebeu autoridade formal para liderar o processo, assegurando os contactos directos e contornando os canais verticais hierárquicos, assume, deste modo, as funções de quadro integrador. Cada Chefe dos Ramos e EMGFA nomeou um Oficial com o cargo de ligação e foram criadas equipas funcionais e equipas transversais. A estrutura organizacional do Projecto, descrita no Apêndice C, cria um mecanismo de ligação formal paralelo à hierarquia existente na organização “Defesa Nacional”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Despacho 114/CEME/03 de 13 de Agosto

<sup>24</sup> Já Mintzberg (1995: p.206) considerava os mecanismos de ligação “*os mais adequados para o trabalho que é executado nos níveis intermédios da estrutura, implicando um grande número de gestores da linha hierárquica assim como especialistas funcionais*”.

## 2.2. Processos únicos no universo da Defesa Nacional

O Projecto SIG tem por finalidade alcançar a standardização dos processos de trabalho nas actividades de apoio delimitadas – Processos únicos, numa plataforma comum, de acordo com os requisitos de informação dos utilizadores<sup>25</sup>. Os blocos definidos são:

- Bloco 1.1 – POCP, Gestão de Activos e Compras;
- Bloco 1.2 – Planeamento e Controlo Orçamental;
- Bloco 1.3 – Gestão Administrativa de Recursos Humanos e Vencimentos;
- Bloco 2.1 – Complemento à Área Financeira – Tesouraria, Consolidação de Contas e Contabilidade Analítica;
- Bloco 2.2 – Logística: Gestão de materiais, da manutenção, de infra-estruturas e de transportes;
- Bloco 2.3 – Gestão de Recursos Humanos: Planeamento de custos com pessoal, gestão de desenvolvimento de pessoal e gestão de cuidados de saúde, higiene e segurança no trabalho;
- Bloco 3.1 – Auditoria e Indicadores de Gestão.

As actividades associadas a estes blocos são actividades de suporte da Defesa Nacional relacionadas com as aquisições, a gestão dos recursos financeiros e a prestação de contas (“accountability”), a gestão dos recursos humanos, o planeamento estratégico e a orçamentação, a logística e a gestão do património e infra-estruturas (Alves, 2001). Estas actividades enquadram-se na vertente da transformação do “*negócio*” da Defesa Nacional, utilizando a terminologia do Departamento de Defesa dos EUA (DoD)<sup>26</sup>, em contraponto com a vertente de transformação da componente de acção militar para cumprir as Missões Específicas das FFAA.

Alguns dos blocos são essencialmente de execução, como a gestão administrativa de recursos humanos e vencimentos, outros pertencem à gestão operacional como a gestão de materiais na área logística. Outros blocos sistematizam actividades do âmbito da gestão estratégica da Instituição. Nestes últimos, incluem-se os processos relativos ao planeamento orçamental e indicadores de gestão, sobre os quais se pretende, neste estudo, compreender quais os instrumentos e potencialidades que o SIG tem para fornecer a uma gestão empenhada.

## 2.3. Factores críticos de sucesso

Uma pesquisa efectuada por especialistas europeus sobre a implementação de sistemas

---

<sup>25</sup> No Apêndice C descreve-se a metodologia do processo único em que o produto final (“*business blueprint*”) espelha os requisitos comuns de informação do universo da Defesa Nacional.

<sup>26</sup> O DoD dos EUA criou em 7 de Outubro de 2005 o organismo “*Business Transformation Agency*” para dar consistência ao programa em curso “*Business Management Modernization Program*” (BMMP).

idênticos em instituições universitárias no Reino Unido (Allen, Kern e Havenhand, 2002), tentou determinar quais os factores críticos de sucesso que as instituições do sector público devem considerar antes de implementarem um sistema de informação empresarial. Os autores do estudo identificaram a cultura organizacional, construções de implementações tecnológicas anteriores, relações e gestão do conhecimento e, por último, as estruturas de poder dentro da organização.

Numa avaliação sumária do impacto destes factores críticos de sucesso na implementação pelo Exército do Projecto SIG, ao longo dos três primeiros anos (2003 a 2005), verificou-se:

- Um choque entre a cultura do Ramo e os conceitos modernos de gestão para redesenhar os processos numa perspectiva de eficiência e orientado para uma melhoria contínua dos resultados, o que prorrogou a aprovação dos processos únicos. Existe uma cultura latente de protagonizar a estrutura funcional em vez de privilegiar o processo e os resultados, o que aprofunda as disfunções burocráticas;
- Um empenho dos especialistas militares para colaborarem de um modo pró-activo na construção de uma solução tecnológica inovadora, resultante da quase inexistência de soluções de aplicações funcionais integradas no Exército. No entanto, o sucesso da fase futura de migração dos dados existentes para uma plataforma única, depende da qualidade dos dados existentes nas bases de dados do Exército;
- A falta de estabilidade dos quadros do Exército nomeados para o Projecto e o reduzido quantitativo das equipas funcionais, comparado com os outros Ramos. Tem sido crítica a transferência efectiva do conhecimento da equipa de consultores externos;
- A interacção dos utilizadores chave do Exército com a estrutura de gestão, responsável pelos processos de trabalho no Exército não tem sido eficaz. Segundo um inquérito efectuado em 2005 pela SAP, os utilizadores chave do SIG sentem algum alheamento da hierarquia intermédia no interesse pelo redesenho dos procedimentos no sentido da integração, optimização e automatização dos processos de trabalho.<sup>27</sup>

A prioridade do SIG só nos processos ou no sistema de informação, torna-o um instrumento que não traz valor acrescentado ao Exército. A conjugação da optimização dos processos com um sistema de informação que disponibilize os serviços solicitados pelos gestores é que permite às pessoas, com o seu conhecimento, melhorarem o desempenho da Instituição.

---

<sup>27</sup> Princípios que a organização das actividades comuns devem obedecerem nos termos das alíneas b) e c) da RCM n.º 124/2005 de 8 de Julho.

### 3. Os instrumentos do SIG para apoio a uma gestão empenhada

#### 3.1. Sistema de informação empresarial SAP

Em 2004, o Exército dispunha de mais de 60 aplicações informáticas, sendo 37 no âmbito do pessoal, para apoiar a execução e controlo das suas actividades,<sup>28</sup> as plataformas estavam ultrapassadas e os custos de manutenção elevados. Esta política de “*software*” é extremamente onerosa porque cada aplicação necessita do seu próprio “*software*” e cria a sua própria base de dados, não permitindo a compatibilidade do conjunto de aplicações na sua área funcional, o que impede a capacidade de comunicar. Muitas vezes, é necessário reintroduzir os dados no computador para se passar de um programa para outro.

A plataforma SAP, fornecida no âmbito do contrato, introduz uma nova política de “*software*” na Defesa que se baseia num conceito de integração numa plataforma comum de dados relativos aos processos de todas as áreas funcionais envolvidas na gestão administrativo-logística (gestão do “negócio”); ou seja, carrega os dados e extrai os resultados do mesmo sistema de computadores com a mesma interface homem-máquina. Este sistema de informação empresarial designa-se “*Enterprise Resource Planning*” (ERP), tendo sido desenvolvidos pela SAP os módulos necessários para potenciar a integração de dados na execução dos “Processos Únicos da Defesa” já referidos. Os sistemas ERP são estandardizados por razões económicas, o que obriga a adequação dos “Processos Únicos do MDN” ao “*software*” existente. Este constrangimento não impede Davenport (1998) de caracterizar o ERP como “*o mais importante desenvolvimento na utilização empresarial de tecnologia de informação nos anos 90*” e os fornecedores de soluções de informação baseado no ERP terem um crescimento exponencial.

O outro conceito introduzido por este sistema de informação empresarial é a acessibilidade de informação para apoio ao planeamento e à decisão em tempo oportuno, no local certo e de uma forma individualizada, em que parte da informação é estruturada e outra não estruturada. Este conceito está associado ao termo “*Business Intelligence*”<sup>29</sup> (BI), que combina os dados de uma “*data warehousing*” (uma base de dados dedicada, distinta da base de dados do sistema ERP), ao processamento da informação operacional, com a gestão do conhecimento e ferramentas analíticas, acessíveis a utilizadores com formação adequada, para disponibilizar informação filtrada aos gestores.

---

<sup>28</sup> Dados obtidos na fase de levantamento dos processos do Projecto SIG.

<sup>29</sup> Sobre “*Business Intelligence*” consultar: Morris, H et al (2004).

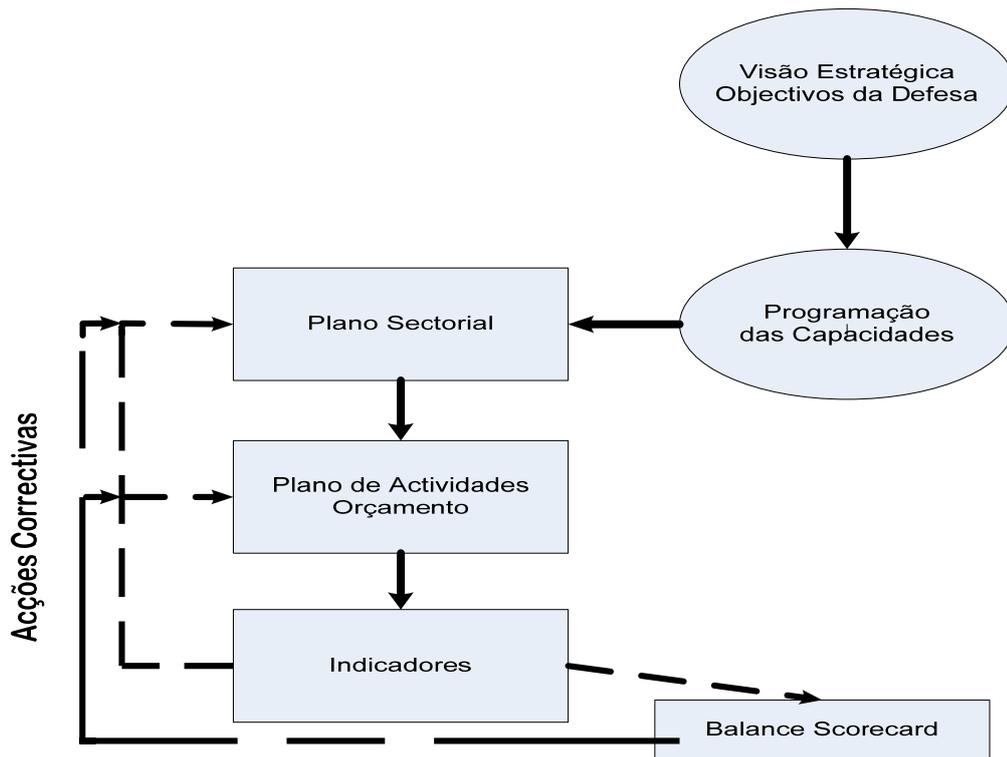
A plataforma SAP-BW (*“Business Information Warehouse”*) integra, periodicamente, os dados recebidos do ERP em forma de relatórios, cubos OLAP (*“On-Line Analytical Processing”*) e perguntas *“ad hoc query”* sobre o desempenho das funções de suporte. As aplicações analíticas construídas no BW são construídas com a ferramenta SEM-BPS (*“Strategic Enterprise Management – Business Planning and Simulation”*). Esta ferramenta ajuda a otimizar os processos desenvolvidos na Instituição, através de uma aplicação de modelos pré-definidos e de uma análise. Os diversos níveis da hierarquia de gestão podem explorar e analisar múltiplos indicadores chave de desempenho com capacidade de *“drill-down”* ou *“drill-up”*, conforme o detalhe da informação que desejem.

A ferramenta SEM-BPS permite que os *“donos”* dos processos possam transformar os dados disponíveis na plataforma SAP-BW em informação útil e, através da sua análise, criar métricas próprias de desempenho como um meio de auto-controlo. Esta estrutura de informação permite a difusão da estratégia e o seu controlo de forma descentralizada, possibilitando a todos os níveis da estrutura organizacional dispor de informação em tempo para a tomada da decisão e melhorar a eficiência e a eficácia do Exército.

A avaliação do desempenho no universo da Defesa poderá ser efectuada com base num instrumento *“Balanced Scorecard Colaborative”* que está disponível na ferramenta SEM-BPS. O BSC, que se pode traduzir por marcador equilibrado, permite monitorizar o progresso na implementação de uma estratégia ou na melhoria do seu desempenho, assim como reportar as actividades operacionais da unidade organizacional. Segundo Bilhim (2004: p.88), o *“balanced scorecard”* *“reflecte o equilíbrio entre objectivos de curto e longo prazo, entre indicadores financeiros e não financeiros e entre perspectivas de desempenho externas e internas”*. Os gestores de cada nível sectorial (Comandos Funcionais ou equivalente) definem os seus indicadores chave de desempenho, isto é *“key performance indicators”* (KPI), definindo máximos e mínimos aceitáveis (padrão) que permitam uma comparação com os indicadores de realização.

O verdadeiro poder das tecnologias de informação, segundo Venkatraman (1994) (um especialista em gestão estratégica e tecnologia de informação), está em *“reestruturar as relações nas redes empresariais para aproveitar um leque mais vasto de competências”* e não para impor controlo superior nos gestores, o que infligiria prejuízos incalculáveis por causa da desmoralização da gestão, afectando seriamente a eficácia dos gestores. A finalidade do BI é melhorar a qualidade dos dados para o processo de decisão e disponibilizá-los em tempo oportuno, contribuindo assim para o gestor ter uma atitude pró-activa no funcionamento da organização, para fazer o trabalho produtivo e tornar o subordinado eficaz (Drucker, 2005: p.10).

Os instrumentos que ajudam o gestor de qualquer nível a fixar os objectivos, a planear e a acompanhar os resultados, podem ser repartidos em instrumentos que apoiam a gestão de topo na fixação dos objectivos estratégicos e a programar as estratégias para as atingir, e em instrumentos que motivem os responsáveis operacionais, descentralizados, a atingir os objectivos estratégicos. O sistema de informação empresarial SAP dá suporte à gestão corporativa, à gestão intermédia e à gestão operacional, apoiando os instrumentos de planeamento e controlo que se esquematizam na figura 1.



[Modelo Adaptado de Jordan, Neves Rodrigues, 2003, Fig.1.3]

Figura 1 – Instrumentos de controlo da gestão estratégica e a gestão operacional

Estes instrumentos de gestão facilitam a descentralização, a coordenação e a avaliação; o modelo define uma hierarquização entre os objectivos do MDN e as actividades consequentes. A abordagem do controlo orçamental sai do âmbito de uma abordagem sobre controlo operacional e estratégico, porque é um instrumento que privilegia a documentação em vez da acção e actua mais sobre os números do que sobre os gestores (Jordan, Neves, Rodrigues, 2003: p.226).

### 3.2. Os ciclos de planeamento no SIG

O processo de planeamento para a “Defesa Nacional” previsto no SIG permite um modelo com quatro níveis estratégicos e três ciclos, ou seja, com mais um nível estratégico do que o modelo de planeamento multiciclos. Os níveis estratégicos estão associados ao pensamento estratégico do MDN (corporativo), dos Chefes dos Estados-Maior ou equivalentes (divisão), os

Comandantes Funcionais ou equivalentes (funcional) e os responsáveis de linha pela execução (operacional) – Comandantes/ Directores/ Chefes de U/E/O ou gestores de programas com origem em fontes de financiamento diferente do OMDN. (Orçamento do MDN).

Os três ciclos são semelhantes aos do modelo de planeamento multiciclos, deste modo existe uma adequada articulação entre os objectivos estratégicos identificados pelo gestor de topo e o orçamento anual atribuído às U/E/O e aos programas. O primeiro ciclo de planeamento do SIG fixa os objectivos alicerçados à visão estratégica e associa uma programação das capacidades a uma estimativa dos recursos, por ordem de prioridade, adstritos à realização da estratégia. No segundo ciclo elabora-se o plano sectorial por Comando Funcional ou equivalente, que corresponde à formalização da estratégia. Neste plano operacional vêm identificadas todas as actividades não rotineiras que contribuem para a execução dos objectivos. No último ciclo elabora-se o orçamento por actividades onde se fixam os objectivos de resultados a curto prazo, acções ou elementos de acção, e consolidam-se os planos das actividades das U/E/O ou entidades equivalentes para o ano seguinte.

O objectivo desta metodologia é disponibilizar um conjunto de instrumentos à hierarquia responsável pela gestão administrativo-logística no universo da “Defesa Nacional”. As sucessivas previsões dos custos baseados nas diferentes actividades serão lançadas na base de dados, nas respectivas áreas funcionais. A tabela 1 apresenta a forma como se articula o planeamento dos resultados por fonte de financiamento e nível de detalhe da descrição. Os dois primeiros níveis representam uma perspectiva plurianual, os dois níveis seguintes tenderão a representar as operações anuais que visam concretizar o nível superior, onde se inclui a estimativa de despesa com indicação da rubrica orçamental. Estes dados de planeamento são armazenados na ferramenta SAP-BW. Abaixo dos níveis referidos haverá ainda a possibilidade (na fase de planeamento) ou a obrigatoriedade (na fase de execução) da associação de número de processo de despesa (NPD).

Standard/ SIG	LPM/ Capacidades	PIIDAC	Orçamento p/ Programa	Dados			
				(M)andatário/ (O)pcional	Valor Planeado	Rúbrica Orçamental	Centro Custos
Objectivo	Objectivo Principal	Programa	Programa	M	x		
Actividade	Objectivo Parcelar	Medida	Medida	M	x		
Acção	Acção	Projecto	Projecto	M	x		
Elemento de Acção	Elemento de Acção			M	x	(x)	(x)
NPD	NPD	NPD	NPD	M	x	x	x

Tabela 1 – Objectivos considerados no Projecto SIG (10Mar06)

Os recursos não financeiros necessários à prossecução da actividade são descritos no SAP-BW num formato de texto livre, ou devidamente quantificados nas áreas de recursos humanos, logística e infra-estruturas por um ou mais indicadores de desempenho (métrica de controlo).

### 3.3. O controlo do desempenho

Na Administração Pública, os gestores estabelecem hierarquias e fixam objectivos, em consonância com as orientações estratégicas para a respectiva área, a missão do organismo, o previsto na carta de missão do respectivo dirigente máximo, e com o plano de actividades e o orçamento<sup>30</sup> que constituem o padrão geral. As estratégias deliberadas formalizadas nos padrões, embora eficientemente implementadas, podem ser ineficazes no alcance dos objectivos. Por outro lado, existem estratégias emergentes que podem ser eficazes. Acresce a tendência actual da descentralização da autoridade na periferia, do gestor operacional ter autoridade para gerir os recursos, do crescimento da hierarquia horizontal e da dispersão geográfica, o que leva gestores a aceitarem responsabilidades de actividades planeadas sobre as quais têm pouco controlo.

Na gestão estratégica de uma organização o que é essencial é o desempenho para cumprir os objectivos e não a correcta execução do planeamento. Para apoiar a gestão estratégica na medição do desempenho, a aplicação CPM-BSC<sup>31</sup> potencia a utilização do “*balanced scorecard*”, uma espécie de “*blueprint*” da organização, que permite traduzir a visão e a estratégia num conjunto coerente de medidas do desempenho. O “*balanced scorecard*” assenta em quatro elementos base – objectivos, medidas, metas e iniciativas, sujeitos a ciclo de revisão anual. Os objectivos poderão ser reformulados para melhor ressaltar a sua finalidade ou clarificar qualquer incompreensão na terminologia. As medidas podem ser sujeitas a alterações no método de cálculo, descrição ou frequência de medida. As metas deverão ser actualizadas e as iniciativas são revistas em conjunto com o processo de planeamento e orçamentação das actividades (Niven, 2003).

Os gestores de topo definem os objectivos estratégicos, que são distribuídos por quatro zonas ou perspectivas do “*scorecard*”. As duas inferiores contêm objectivos relacionados com as actividades mais importantes em termos de otimizar os processos internos (por exemplo, treino, sustentação logística ou melhorar a qualidade e produtividade), e uma outra perspectiva relacionada com a aprendizagem dos indivíduos e o desenvolvimento da organização para o futuro. As duas perspectivas superiores contêm objectivos relacionados com a expectativa do que os “*stakeholders*” esperam receber. No Anexo C reproduz-se um exemplo, elaborado por Kaplan e Norton (“inventores” desta metodologia) sobre os resultados numa companhia de aviação de baixo-custo reduzindo o tempo de estadia dos passageiros em terra.

---

<sup>30</sup> De acordo com o n.º 2 da RCM n.º 199/2005 de 7 de Dezembro.

<sup>31</sup> Capacidades da aplicação descritas em <http://help.sap.com>, acedido em 12 de Março de 2006

Outro dos instrumentos disponibilizados pelo BI para o controlo, que se salienta, é o orçamento baseado em actividades. Recorde-se que as FFAA em 1987 foram inovadoras ao formularem o objectivo e a estratégia de adopção do SIPPO. O objectivo é *”garantir, a todo o tempo, a análise custo/eficácia em relação a cada um dos programas/ sub-programas”*,<sup>32</sup> só que a implementação no Exército não alcançou os resultados desejados.<sup>33</sup>

#### 4. Síntese conclusiva

A implementação de um sistema integrado de gestão no Exército pode melhorar a qualidade dos processos de trabalho e disponibilizar informação diferenciada, adaptada e individualizada consoante o nível hierárquico e as actividades realizadas. Destaca-se a informação de gestão:

- Informação sobre transacções ou posição sobre um aspecto específico da organização, como listagem de pessoal ou de material, que são informações de natureza operacional;
- Indicadores chave de desempenho (*“Key Performance Indicators”* – KPI) definidos pelos gestores com a finalidade de avaliar os resultados dos processos, do ponto de vista dos seus beneficiários internos ou externos à organização;
- Informação sintética com base no modelo *“balanced scorecard”* que ajuda a avaliar a eficácia da estratégia realizada, tendo em conta os objectivos, medidas, metas e iniciativas definidos pelos gestores;
- Informação coerente entre o custo das actividades e os objectivos dos níveis superiores de planeamento (CBA), que ajuda a criar uma convergência de esforços dos militares e civis que servem a Instituição a racionalizar os recursos disponíveis.

Se, no sistema de informação empresarial SAP, adquirido pelo MDN, os responsáveis hierárquicos do Exército aproveitarem todas as suas potencialidades, os utilizadores autorizados acedem à informação de gestão de uma forma distribuída e descentralizada de modo a focalizar a atenção de todos os que trabalham na Instituição para os objectivos, os resultados e a avaliação do desempenho da organização. A disseminação da informação incentiva a aptidão interpessoal de comunicação e coordenação e uma atitude de aprender a melhorar a execução da sua tarefa. Note-se que a gestão é uma simbiose de instrumentos e técnicas sistemáticas com conhecimentos e aptidões.

---

<sup>32</sup> SIPPO, Lisboa, EMGFA, 1987, p.1, citado por Varela

<sup>33</sup> O Exército dos EUA, em 1999, iniciou a implementação da metodologia de Custos baseados em Actividades (CBA), como instrumento para o gestor local compreender os custos operacionais e o desempenho (LaPaugh).

#### IV CONTRIBUTOS PARA UMA “TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO”

O contexto de segurança, resultante do colapso do bloco de Leste e as consequências da globalização, determinou a transformação das forças militares de composição estática, preparadas para um conflito bipolar, para forças de composição flexível, projectáveis e preparadas para responder a novos tipos de ameaças.

Algumas FFAA da Aliança centraram as mudanças apenas na reestruturação da organização e no modo das suas forças actuarem. Contudo, as limitações financeiras na área da Defesa Nacional impostas pelos Parlamentos conduziram a uma mudança nas práticas de gestão dos responsáveis, a que se designou em alguns países da Aliança como “*Business Transformation*”. Optimizaram os instrumentos e sistemas de gestão, para se assegurarem que tomavam as melhores decisões na obtenção das capacidades de defesa desejadas pelos seus cidadãos.

Os instrumentos e sistemas de gestão utilizados pela OTAN e por muitos países da Aliança são os adoptados na gestão empresarial: a gestão por objectivos, com prioridade nos processos e na gestão da qualidade, uma gestão por capacidades ao nível estratégico e, recentemente, na utilização do “*balanced scorecard*” para institucionalizar a gestão do desempenho.

A legislação em vigor em Portugal e as actuais políticas governamentais levará à necessidade do Exército adoptar instrumentos de gestão integrada que permitam avaliar de um modo permanente e transparente os resultados obtidos.

##### 1. O SIG como alavanca para a gestão moderna da “Transformação do Exército”

A “*Directiva para a Transformação do Exército*” promulgada pelo CEME é uma formalização da sua visão estratégica. Este documento vincula uma perspectiva de *como* o Exército irá actuar no futuro na condução das operações militares, tendo em conta a realidade dos mandatos recebidos do escalão superior, a credibilidade das capacidades definidas, e a necessidade subjacente a um maior empenhamento operacional no exterior do território nacional. O conceito da Directiva orienta o esforço da mudança para dois níveis: o nível conceptual, “*na adopção de um novo modelo (organizacional) cuja preocupação central é a prontidão da Força*” e o nível da implementação, de modo a “*aproximar a realidade actual ao novo modelo organizacional*”<sup>34</sup>.

Uma vez difundida a visão estratégica em Outubro de 2003, a outra etapa relevante no processo de “*Transformação do Exército*” foi a promulgação pelo General CEME, em Agosto de 2005, do “*Plano de Médio e Longo Prazo do Exército 2005-2023*” (PMLP) elaborado pelo

---

<sup>34</sup> Citações da Directiva da Transformação.

Estado-Maior do Exército (EME), em coordenação com os Comandantes Funcionais. Este documento contém a missão restabelecida do Exército e descreve os objectivos de Força do Exército que se pretendem atingir e quando, contendo, em anexo, os planos sectoriais e os objectivos de curto prazo para a “*Transformação do Exército*”. A preocupação central do instrumento de gestão PMLP é transmitir orientações estratégicas onde se definem os objectivos estratégicos, tarefas essenciais para o cumprimento da missão, claramente articulados e mensuráveis.

Desta descrição sucinta conclui-se que o processo de mudança no Exército está mais dirigido para a solução da acção militar e a reestruturação do seu dispositivo. A implementação deste processo será facilitada e realizada com maior eficiência e eficácia se a cadeia de gestores do Exército utilizar novos sistemas e novos instrumentos de gestão. A mudança das “regras do jogo” determinada pelo SIG poderá ser uma alavanca para estender o processo de mudança planeada, “*Transformação do Exército*”; numa mudança das atitudes comportamentais no Exército – “*Transformação da Gestão*”, de modo a criar condições à implementação das novas orientações estratégicas. “*Hoje, a teoria da mudança já comprovou empiricamente que é mais fácil mudar os comportamentos na organização pela mudança de processos, estruturas e sistemas, ou seja, pela mudança das regras do jogo do que mudar as atitudes ou a cultura*” (Bilhim, 1995b:p.233).

## **2. Os quatro níveis estratégicos da gestão do Exército**

O processo de gestão do Exército pode-se restringir a uma pirâmide organizacional em que no topo está o General CEME, o segundo nível é constituído pelos Comandantes Funcionais e na base da pirâmide, estão os gestores operacionais responsáveis por executarem a estratégia e apresentarem os resultados. Mas, numa perspectiva mais abrangente, esta pirâmide hierárquica insere-se numa estrutura funcional alargada, em que no topo se encontra o Ministro da Defesa Nacional. Nesta perspectiva, consideram-se quatro níveis estratégicos no processo de gestão do Exército:

- *Estratégia e planeamento da Defesa*. O planeamento corporativo da Defesa Nacional compreende o planeamento estratégico decorrente da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas<sup>35</sup>, leis do investimento público e outros mandatos formais do MDN e CEMGFA. Existem também mandatos informais, tipicamente políticos no sentido lato do termo;

---

<sup>35</sup> Em Santos ver explicação sobre planeamento estratégico da defesa nacional e a lei quadro das leis de programação militar. (2001: pp.:3 a 8).

- *Estratégia e planeamento do Exército.* A formulação da visão estratégica para a acção militar encontra-se na “*Directiva da Transformação*”. O PMLP dá orientação para o planeamento de médio e longo prazo e hierarquiza os Objectivos de Força dentro da respectiva Capacidade;
- *Estratégia e planeamento funcional.* A descentralização, pela via funcional, da acção de comando do General CEME, conduz os Comandantes Funcionais a formularem e implementarem os seus planos de actividades com base na missão, visão e objectivos definidos. O produto final é um plano sectorial, decomposto não só num conjunto de programas de actividades, mas também numa directiva integrada sobre os recursos a dotar cada entidade operacional associada a um centro de responsabilidade para executarem as actividades atribuídas;
- *Estratégia e planeamento operacional.* Este nível está associado à execução de programas de reequipamento, gestão de objectivos de forças, ou outros programas de acção estabelecidos ao nível funcional. À partida será de prever que as diferentes formas de planeamentos dos comandantes, directores ou chefes, resultem num processo não tão sistemático.

Verifica-se, deste modo, que existe um processo de gestão que vai fazendo a filtragem das orientações estratégicas ao longo cadeia hierárquica até se chegar ao planeamento e execução operacional. Numa organização complexa como o Exército, onde em cada nível existem diversas sub-níveis de estratégia progressivamente mais detalhadas, cada gestor deverá formular aos gestores subordinados as suas intenções estratégicas. O SIG deverá ser o sistema de gestão de apoio a este processo de criar um edifício coerente em que todas as pessoas (a infra-estrutura social do Exército) tenham conhecimento da estratégia planeada na sua esfera de acção e que as acções de avaliação e correcção aos planeamentos sejam constantes em todo o processo, garantindo o melhor itinerário, no momento, para a concretização dos objectivos.

### **3. Gerir para os resultados**

Os fundamentos para construção do modelo proposto para a gestão integrada do Exército fundamentam-se nos conceitos apresentados, no modelo multiciclos e nos instrumentos disponibilizados pelo SIG, designadamente o processo de planeamento, o BSC e o CBA. As premissas para a exequibilidade do modelo no Exército assentam no empenhamento dos responsáveis em utilizarem uma lógica de gestão por objectivos, envolverem-se na melhoria contínua dos processos e focarem a sua estratégia na implementação de capacidades militares.

O modelo de gestão integrada centra-se no desempenho e considera seis elementos ou

processos representados na Fig. 2.<sup>36</sup> Estes elementos envolvem toda a organização de uma forma interdependente, mas cada um com as suas metodologias próprias, que devem ser flexíveis, de modo a adequarem-se às necessidades do gestor. A concepção do modelo tem de ser enquadrada no processo de transformação em curso no Exército, de modo a integrar a formalização da missão restabelecida, visão e objectivos aprovados para a acção militar.

O primeiro elemento do modelo é conduzido, quer pela missão restabelecida e visão estratégica do General CEME, quer pelos objectivos de Força do Exército definidos e detalhados no PMLP para um período de 18 anos. Nesta fase cria-se a estratégia institucional de planificação e de tomada de decisões, assim como as orientações estratégicas para os próximos anos. A missão restabelecida, os valores, a visão e a estratégia do General CEME são traduzidos nas quatro perspectivas do “*balanced scorecard*” – *acção militar* (finalidade do Exército), *recursos*, *processos internos* e *futuras capacidades*, que serão os indicadores de desempenho do Exército.

A título ilustrativo, apresentam-se os objectivos estratégicos definidos pelo Ministério da Defesa do Canadá, em relação às quatro perspectivas do *balanced scorecard*<sup>37</sup>:

- “*Serviços*” da Defesa Nacional em que o objectivo principal é conduzir operações;
- Programar os recursos para planear a Força, em que os objectivos são implementar uma gestão moderna e otimizar a utilização dos recursos;
- Processos internos para construir a Força, com os objectivos de gerar forças operacionais e criar a cooperação entre Ramos e Agências;
- Um quadro de pessoal profissional, eficaz e sustentável, em que os objectivos são criar liderança, promover a aprendizagem contínua, promover o bem-estar e cuidados de saúde, recrutar e manter.

Na elaboração do “*balanced scorecard*” para 2004/2005, o Ministério da Defesa do Reino Unido considera que em relação às quatro perspectivas, os indicadores de desempenho deverão responder a quatro questões:<sup>38</sup>

- Estaremos preparados para os desafios de hoje e prontos para as tarefas de amanhã?
- Estaremos a utilizar da melhor forma os nossos recursos?
- Seremos uma organização com um elevado desempenho?

---

<sup>36</sup> Um número de elementos igual ao do modelo de planeamento e gestão do MoD do Canadá - ver Programa a Gestão na Defesa no Canadá: [www.vcds.forces.gc.ca/dgsc/pubs/exc/modern/intro\\_f.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsc/pubs/exc/modern/intro_f.asp).

<sup>37</sup> [www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp\\_m/pm/intro\\_e.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/pm/intro_e.asp).

<sup>38</sup> Relatório Anual do MoD UK 2004/2005 de 28 de Outubro de 2005: [www.mod.uk/NR/rdonlyres/77D6FC7B-7514-4B49-A775-0FDEACF63631/0/mod\\_ara0405\\_intro.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/77D6FC7B-7514-4B49-A775-0FDEACF63631/0/mod_ara0405_intro.pdf), acedido em 20 de Janeiro de 2006.

- Estaremos a preparar o futuro?

O resultado deste primeiro elemento do modelo será a gestão de topo do Exército consolidar e difundir aos “stakeholders” a *visão e os objectivos estratégicos* do Ramo, de longo e curto prazo. O processo de se alcançar este desiderato será seguir uma metodologia semelhante ao *ciclo dos objectivos*, referido no modelo do planeamento multiciclos de modo a estimular a coordenação e a comunicação entre os três níveis estratégicos: MDN, EME, Comandos Funcionais.

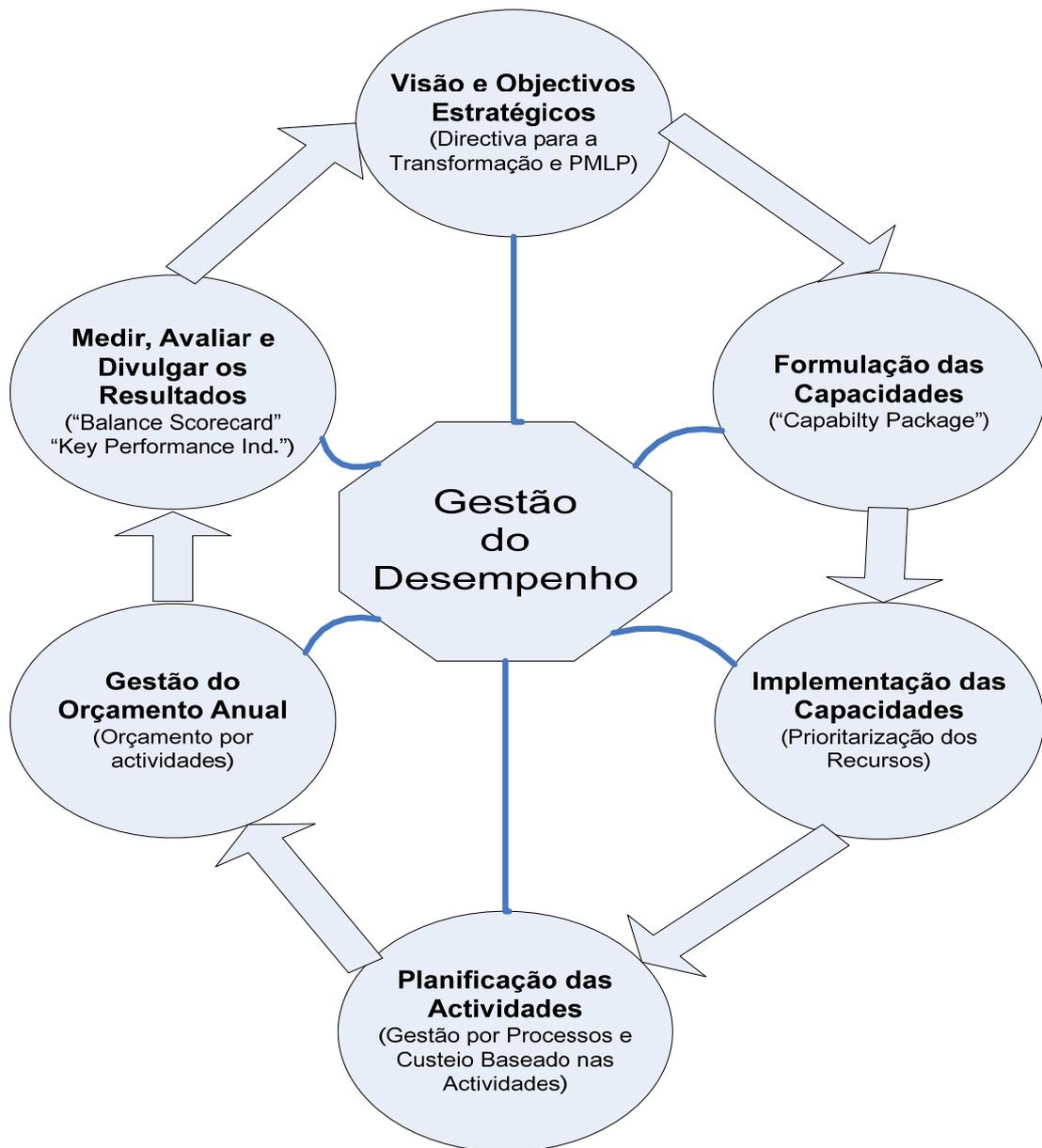


Figura 2 - Ciclo Anual de Planeamento e Gestão

Os dois elementos seguintes no modelo proposto constituem o processo de planificação das capacidades que conduzem à determinação da correcta combinação de planos, de pessoas, de equipamentos e de actividades para cumprir as missões e tarefas específicas do Exército. Um dos elementos representa o processo de *formulação das capacidades* de acordo com o ciclo bienal de

planeamento de Forças. Neste elemento, o PMLP constitui o enquadramento para os programas de reequipamento a inscrever na LPM e em outras fontes de financiamento de investimento, como o “Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central” (PIDDAC) e a futura Lei de Programação de Infra-Estruturas. O outro elemento refere-se à *implementação das capacidades* de acordo com a programação financeira dos custos atribuídos aos programas de investimento público. De acordo com os objectivos estratégicos, é necessário estabelecer as prioridades na distribuição de recursos para diferentes horizontes de programação, incluindo o ciclo de planificação imediato, e pelos Comandos Funcionais.

Uma metodologia adequada ao processo de formulação e implementação das capacidades militares relacionadas com programas de investimento é a utilizada pelo Comando Estratégico da OTAN no desenvolvimento das “*capability package*”<sup>39</sup> (CP). Esta metodologia tem a vantagem de abranger todo o ciclo de vida dos sistemas/ equipamentos resultantes dessa capacidade, em concordância com a política da Aliança para a gestão do ciclo de vida<sup>40</sup>. A actual metodologia para a implementação dos objectivos de força do Exército e as actividades dos Oficiais Coordenadores de Áreas de Reequipamento deverão ser revistas e adequar à especificidade nacional a metodologia CP e uma política de ciclo de vida dos sistemas. O EME é o órgão competente para desenvolver este processo de revisão da metodologia com o apoio dos Comandos Funcionais.

Após a validação pelo General CEME dos objectivos estratégicos e sectoriais, das capacidades e sua precedência, entra-se no subciclo do *planeamento das actividades*. Os Comandantes Funcionais definem as *actividades não rotineiras* para prossecução dos objectivos, numa base também plurianual, e explicitam, progressivamente, as acções a desenvolver no âmbito de cada actividade, estas já muito relacionadas com as necessidades de aquisição/despesa anuais. A implementação do instrumento CBA leva a que os Comandos Funcionais discriminem os objectivos por actividades, em coordenação com os gestores operacionais. Este modo de implementar a estratégia assegura a distribuição dos recursos financeiros, humanos e logísticos pelas actividades e permite aos gestores medirem o desempenho construindo os indicadores, qualitativos e/ou quantitativos (KPI's). Em paralelo com a planificação das actividades deverá ser feita uma reavaliação dos processos em função das necessidades estratégicas em evolução.

O processo de *planificação das actividades* harmoniza os objectivos com as actividades e poderá ser semelhante ao apresentado no ciclo de programação do modelo de planeamento multiciclos. Consideram-se, como no modelo de planeamento multiciclos (Apd.B), três níveis de

---

<sup>39</sup> A Metodologia descrita em BI-SC 85-1, 2001

<sup>40</sup> “Proposed NATO Policy for Systems Life Cycle Management”, (PFP(CNAD)D(2004)011, 15Dec;

planeamento em que o responsável de topo seria o General CEME. O produto do sub-ciclo é o *plano de actividades não-rotineiras* que visa espelhar o planeamento sectorial. A elaboração deste plano deverá ser feita em estreita coordenação com os gestores operacionais (Cmdt/Dir/ Ch e gestores de projectos de investimentos), responsáveis pela execução das actividades para garantir um alinhamento vertical entre os três níveis de planeamento. O orçamento materializa-se, em termos monetários, nos planos de sectoriais elaborados pelos Comandos Funcionais.

A *gestão do orçamento anual* inicia-se com a previsão efectuada pela U/E/O ou equipas de gestão de projecto, tendo em conta o *plano de actividades rotineiras*, efectuado pelas áreas de suporte, nomeadamente, logística (planeamento de necessidades), pessoal (planeamento de necessidades e estimativa de custos), infra-estruturas (planeamento e programação de infra-estruturas, obras e manutenção), manutenção (planeamento de necessidades) e vendas (plano de vendas – Despesa Com Compensação de Receitas). A fase seguinte no ciclo do orçamento é a integração dos planos de actividades das U/E/O e equipas de projecto, rotineiras e não rotineiras, na *Proposta de Orçamento do Exército*. Durante o processo de consolidação, os serviços financeiros centrais do Exército poderão submeter versões consolidadas para o cubo Plano de Actividades<sup>41</sup>, para efeito de as U/E/O adequarem o seu planeamento temático à versão mais actualizada. O processo finaliza-se com a aprovação do Orçamento de Estado pela Assembleia da República sendo, então, os dados transferidos da plataforma SAP-BW para a plataforma SAP-ERP, onde se irão efectuar operações de execução. A *gestão do orçamento anual* continua no ano de execução orçamental para contemplar as possíveis propostas de alterações orçamentais.

O último elemento do ciclo da gestão do desempenho mede os resultados do planeamento, da orçamentação e do processo de decisão nas quatro perspectivas do “balanced scorecard” com base nos KPI’s. Avalia os resultados examinando o padrão versus desempenho alcançado, procurando as causas dos resultados e examinando a utilização dos recursos. O “*balanced scorecard*” é um instrumento de avaliação estratégica orientada para os níveis de gestão de topo. Os gestores operacionais desenvolvem e implementam os indicadores chave de desempenho (KPI), para avaliarem a eficiência, os resultados e sobretudo a eficácia dos processos de que são responsáveis. Esta avaliação do desempenho da organização deverá ser acompanhada de uma política de implementação de sistemas de qualidade e de uma nova cultura de gestão.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> O esquema tipo do plano de actividades prevê, além da introdução, um capítulo referente a objectivos e estratégias a adoptar para cumprimento dos objectivos, e outro sobre actividades previstas e afectação dos recursos humanos, materiais e financeiros às actividades (DL n.º 183/96 de 27 de Setembro)

<sup>42</sup> Sobre uma política de qualidade para a Administração Pública ver Gonçalves (2002, pp. 12-17).

## CONCLUSÕES E SUGESTÕES

1. O objectivo desta investigação foi avaliar as potencialidades do modelo de planeamento multiciclos e do SIG na gestão do Exército, relacioná-las e analisar como associados a outros instrumentos e sistemas de gestão abordados no Trabalho, contribuem para uma melhoria na implementação do processo de “Transformação do Exército”.
2. Ao longo da investigação sobre o enquadramento conceptual do tema foi fermentando a ideia de que os instrumentos de planeamento e controlo são ferramentas imprescindíveis para o gestor, militar ou civil, acompanhar os resultados da sua unidade orgânica e conseguir atingir os objectivos. Sem eles, o “como” gerir com bons resultados seria dependente da arte do gestor, sem ser necessário possuir qualquer preparação científica específica na área da gestão, facto cada vez menos provável na sociedade do conhecimento.
3. A missão, a visão estratégica e os objectivos são actualmente os carris que guiam uma gestão flexível e com abertura para agregar todas as estratégias emergentes que contribuam para que os resultados sejam alcançados. A dinâmica do processo de gestão obriga os gestores a utilizarem instrumentos e sistemas de gestão sofisticados, diminuindo a importância da dicotomia entre o planeamento e a execução porque quem planeia gere a execução.
4. A estratégia é o motor do processo de gestão e o planeamento uma função da gestão essencial para a comunicação, a coordenação e o controlo dentro de uma organização. Num processo de transformação, como é o caso actual do Exército uma estratégia explícita e articulada centralmente é a adequada.
5. No início do Trabalho levantaram-se duas hipóteses que foram confirmadas. A relação antecipada na hipótese 1, de que o modelo de planeamento multiciclos dinamiza a coordenação e a comunicação entre os níveis de gestão e articula os objectivos com os recursos disponíveis, encontra-se explicitada neste modelo, que interliga três níveis de gestão com três níveis de planeamento num espaço temporal de um ano económico. A hipótese 2 refere que o SIG facilita a visão integrada da gestão por objectivos, a aplicação do Regime de Administração Financeira do Estado, a optimização dos processos, viabiliza a elaboração do orçamento por actividades (CBA) e a avaliação do desempenho da organização. Verificou-se que o SIG tem essas potencialidades, mas a sua implementação depende, sobretudo, do empenho dos gestores do Exército, aos diversos níveis estratégicos, em modernizarem a cultura de gestão.
6. O estudo detalhado do modelo de planeamento multiciclos, desenvolvido nos anos 70, conduziu à compreensão do modelo de planeamento previsto no SIG, levando a criar uma linguagem comum aos dois modelos e um processo de implementação passível de ser similar. O

que permitiu comprovar que o modelo de planeamento multiciclos e o SIG são instrumentos de gestão úteis ao processo de gestão do Exército porque permitem aproximar aqueles que formulam a estratégia dos que a implementam.

7. As constantes alterações no ambiente externo ao Exército e a sua dinâmica interna levam com frequência os planos a descarrilarem, como resultado de acontecimentos inopinados, e os resultados desejados não serem alcançados devido à inflexibilidade de alguns gestores militares em compreenderem as estratégias emergentes.

8. À luz dos conceitos actuais de gestão, a actual separação entre os gestores e os planeadores, em conjunto com a inexistência de uma plataforma informática comum que integre a gestão das áreas financeiras, logística e pessoal são factores internos susceptíveis de contribuir para os processos de gestão não terem resultados satisfatórios e a Instituição apresentar um desempenho reduzido.

9. Um caminho para ultrapassar a fragilidade do processo de planeamento e a dificuldade do Exército estabelecer, até à data, um sistema eficaz de controlo passa pela adopção de sistemas de informação de gestão como o SIG e pelo estabelecimento de relações laterais incorporadas na estrutura formal, como as equipas de gestão de projecto.

10. A articulação da gestão numa organização actual não se pode cingir a uma hierarquia vertical. Uma organização é uma rede interactiva em que os chefes eficazes desenvolvem o seu trabalho ao longo da rede e não se colocam estaticamente no topo do seu nível hierárquico. O conhecimento dos processos e a utilização de uma plataforma de informação comum, além de motivar as pessoas, permite a colaboração entre níveis hierárquicos e, transversalmente, o aconselhamento dos que têm competências necessárias no momento.

11. A finalizar, esboça-se um modelo de gestão integrada do desempenho do Exército que articule a visão estratégica, a missão e os objectivos com os orçamentos. Trata-se de um modelo com instrumentos de gestão que auxiliam os responsáveis do Exército a equilibrar as capacidades militares com os constrangimentos financeiros, a melhorar a planificação de longo e curto prazo, a executar com eficiência os programas de reequipamento, a controlar a gestão do desempenho e a cumprir a legislação da Administração Pública aplicável.

12. O “*balanced scorecard*” é um instrumento adequado para a gestão de topo do Exército poder, em tempo, conduzir a implementação da estratégia para se alcançarem os resultados expectáveis. Uma futura investigação poderia desenvolver um estudo mais detalhado das métricas de desempenho a utilizar, nos três níveis estratégicos de gestão no Exército.

13. Os resultados práticos na utilização pelos gestores do Exército dos dois modelos de planeamento observados (SIPPO e execução da LPM), aconselham a que se faça uma reavaliação integrada dos respectivos modelos e que seja tido em conta os trabalhos de pesquisa já efectuados sobre os referidos modelos. Designadamente o SIPPO que o Exército já não utiliza, a sua finalidade de criar um quadro de indicadores de custos e garantir a permanente avaliação dos resultados de cada um dos programas/ subprogramas poderá ser garantido logo que for implementado no Exército o bloco 3.1 do SIG, relativo a auditoria e indicadores de gestão. Em relação à execução da LPM advoga-se a utilização do modelo de gestão de projectos apoiado no SIG, numa gestão de qualidade (ISO 10.006) e no conceito de gestão de ciclo de vida preconizado pela “Conferência Nacional dos Directores de Armamento” da OTAN.

14. O processo de gestão da execução da LPM e os instrumentos de planeamento de programação e orçamentação deverão integrar-se num processo mais amplo a que se designou “Transformação da Gestão”, assente num modelo que articule os recursos, a organização e os processos para se alcançarem resultados mensuráveis desejados pelo processo de “Transformação do Exército”. Se os quadros tiverem a formação adequada, pode-se prever que a implementação do SIG beneficiará as Exército e as FFAA com uma mudança do comportamento dos seus gestores, de modo a implementarem uma política de qualidade e transparência nos actos administrativos e uma melhor eficácia e eficiência nos serviços prestados a Portugal.

Pedrouços, Maio de 2006

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Francisco – *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial*. Lisboa : Edições Sílabo, 2002.
- ALLEN, David; KERN, Thomas; HAVENHAND, Mark – ERP Critical Success Factors: an exploration of the contextual factors in public sector implications In: “*Proceedings of the 35.th Hawaii International Conference on Systems Sciences*”. IEEE. 2002 [Consult. 10 Set. 2005]. Disponível na <http://csdl2.computer.org/comp/proceedings/hicss/2002/1435/08/14350227.pdf>
- ANDERSEN, Henrik e LAURIE, Gawin – Examining opportunities for improving Public Sector Governance through better Strategic Management. *2GC Working Paper*. Berkshire : 2GC. 2002. 13 pp.
- BENTÉGEAT, Henri – chef d’état-major des armées. La réforme du ministère de la Defense. *Défense Nationale*. Paris : (Ago-Set 2005) pp.23-33.
- BILHIM, João – Estrategas e Planeadores na Administração Pública. In “*Workshop sobre Estratégia e Planeamento na Gestão da Administração Pública*”. Forum 2000 Lisboa : ISCSP, 1995a, pp.197-211.
- BILHIM, João – Para uma Teoria da Gestão da Mudança Estratégica”. Em “*Workshop sobre Estratégia e Planeamento na Gestão da Administração Pública*”. Forum 2000 Lisboa : ISCSP, 1995b, pp.221-233.
- BILHIM, João – *Teoria Organizacional*. Lisboa : ISCSP, 1996, pp.21-22.
- BILHIM, João – Metodologia e técnicas de avaliação In: “*A avaliação na Administração Pública*”. Lisboa : INA, 1998, pp.125-132.
- BILHIM, João – *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa : ISCSP, 2004.
- BRYSON, John – *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 3.<sup>a</sup> ed.. San Francisco : Jossey-Bass, 2004.
- CARVALHO, José Crespo de – Gestão por Processos no Sistema de Defesa Nacional: Uma abordagem. “*2.as Jornadas Técnicas de Engenharia Logística Militar*”. Paço de Arcos : Comando da Logística do Exército, 2004.
- CHIAVENATO, Idalberto – *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6.<sup>a</sup> ed.. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

- DAVENPORT, Thomas – “Putting the enterprise into the enterprise System”. *HBR*. (Jul-Ago. 1998) 121-131.
- DAVENPORT, Thomas – “Process Innovation”. (2004) [Consult. 20 Out. 2005]. Disponível na: <http://www.bptrends.com>.
- DEPARTMENT OF THE ARMY. *Management Control*, Army Regulation 11-2. Washington DC, 1Ago94
- DRUCKER, Peter – *The Essential Drucker*. New York : Collins Business, 2005.
- FAYOL, Henri – *Administration Industrielle et Générale*. Paris : Gauthier-villars, 1981.
- FORUM 2000 – *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa : ISCSP, 1995.
- FREIRE, Adriano – *Estratégia - Sucesso em Portugal*. Lisboa : Editora Verbo, 1997.
- FRIEDMANN, John – *Planning in the Public Domain – From Knowledge to Action*. New Jersey : Princeton University Press, 1987.
- ISO 10006. *Quality management systems – Guidelines for quality management in projects*. 2003.
- JORDAN, Hugues; NEVES, João Carvalho das; RODRIGUES, José Azevedo – *O Controlo de Gestão*. 5.<sup>a</sup> ed.. Lisboa : Áreas Editora, 2003.
- KAPLAN, Robert e NORTON, David – Strategy Maps. *Strategic Finance*, Março 2004, pp.27-35.
- KOTLER, Philip – *Marketing Management*. 11.<sup>a</sup> ed.. New Delhi : Prentice-Hall of India, 2004.
- KREITNER, Robert – *Management*. 9.<sup>a</sup> ed.. Boston : Houghton Mifflin Company, 2004.
- LAPAUGH, Bruce – The Battle to Implement Army’s Cost Management Activity-Based Costing Strategic Plan. AMSC Class 01-2 (s.d.). [Consult. 30 Out. 2005]. Disponível na: [www.amscportal.belvoir.army.mil](http://www.amscportal.belvoir.army.mil).
- LORANGE, Peter; VANCIL, Richard – *Strategic Planning Systems*. New Jersey : Prentice-Hall, 1977.
- MINTZBERG, Henry – *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. 3.<sup>a</sup> ed.. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1995.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph – *Strategy Safari*. Prentice-Hall, 1998.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James – *Readings in the strategy process*. 3.<sup>a</sup> ed.. New Jersey : Prentice-Hall, 1998.

Morris, H et al (2004). “SAP Business Analytical Solution: Applying intelligence to drive value through the enterprise”. [Consult. 25 Out. 2005]. Disponível na:  
[www.sap.com/solutions/netweaver/businessintelligence/pdf/Misc\\_IDC\\_SAP\\_AA.pdf](http://www.sap.com/solutions/netweaver/businessintelligence/pdf/Misc_IDC_SAP_AA.pdf)

NATO – *Security Investment Programme Management in Allied Command Atlantic and Allied Command Europe*. BI-SC 85-1, Setembro 2001

NIVEN, Paul – *Balance Scorecard step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*. Hoboken, NJ : John Wiley & Sons, 2003.

O'BRIEN, Virginia – *MBA Intensivo em Gestão*. Linda-a-Velha : Abril/Controljornal, 1998.

PORTER, Michel – “What is Strategy?” Harvard Business Review, (Nov-Dec 1996). In: artigo condensado por Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

WELCH, Jack – *Vencer*. Lisboa: Actual, 2005.

#### **Monografias ou artigos sobre gestão no Exército elaborados por Oficiais do Exército:**

ALVES, Joaquim – O orçamento com base nas actividades e o controlo de gestão. *Revista Militar*. Lisboa : Empresa da Revista Militar. 53:8/9 (Ago./Set. 2001) 653-671.

BARNABÉ, Fernando – Sistemas de Informação Empresariais. *Revista da Administração Militar*. Póvoa de Varzim : EPAM. (Set. 2005) 12-17.

BATISTA, António – *Ética e administração no contexto da modernização da gestão e Administração Pública. Reflexos nas Forças Armadas e no Exército em especial*. Lisboa : Instituto dos Altos Estudos Militares (IAEM), 2005. Trabalho de Investigação de Longa Duração (TILD)

GONÇALVES, António Manuel Galvão – *O Exército e a moderna gestão pública*. Lisboa : IAEM, 2002. TILD.

LEITÃO, Miguel – Reflexões de Engenharia Logística. *Revista Militar*. Lisboa : Empresa da Revista Militar. 554:12 (Dezembro. 2002) 937-952.

SANTOS, João Marques dos – *Concepção de um modelo de gestão integrada da Lei de Programação Militar*. Lisboa : IAEM, 2001. TILD

SILVA, João António Esteves da – *Do levantamento de capacidades à execução da LPM numa óptica de gestão de projectos. Modelo de optimização de gestão da LPM*. Lisboa : IAEM, 2005. TILD

VARELA, Monteiro – *Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamentação*.  
Lisboa : IAEM, 1998. TILD

### **Legislação e Documentos Oficiais sobre a mudança de gestão na Administração Pública:**

Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro. Estabelece os princípios a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado. *Diário da República n.º 12 – Série I*.

Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio. Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos. *Diário da República n.º 111 – Série I-A 1.º Suplemento*.

Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril. Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne as normas vigentes no contexto da modernização administrativa. *Diário da República n.º 94 Série I-B*.

Decreto-Lei n.º 183/96 de 27 de Setembro. Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de actividades dos serviços e organismos da Administração Pública. *Diário da República 225/96 – Série I-A*.

Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho. Define as normas legais do novo Regime de Administração Financeira do Estado. *Diário da República*

Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 8 de Julho. Estabelece o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. *Diário da República n.º 149 – Série II*.

Despacho n.º 18 885/2002 (2.ª série) de 7 de Agosto do Ministro de Estado e da Defesa Nacional. Determina as orientações políticas para o SIG. *Diário da República n.º 196 – Série II*.

Despacho n.º 114/MDN/2002 de 25 de Março. Relewa o compromisso do MDN da aplicação do RAFE nas FFAA até ao final de 2002 e os trabalhos para viabilizar a elaboração do orçamento por actividades.

Despacho n.º 14 545/2001 (2.ª série) de 28 de Junho do Ministro da Defesa Nacional. Determina às FFAA a abertura de contas junto da Direcção-Geral do Tesouro e que a implementação do RAFE esteja concluída no final de 2002. *Diário da República n.º 160 – II Série*.

### **Documentos emanados do General CEME:**

Directiva n.º 244/CEME/ 2005 de 16 de Novembro. Desenvolvimento do Processo de Transformação do Exército. Documento RESERVADO.

Directiva n.º 193/CEME/2003 de 14 de Outubro. Directiva para a Transformação do Exército.

Directiva n.º 102/CEME/2003 de 24 de Julho. Implementação dos Objectivos de Força e actividade dos Oficiais Coordenadores de Áreas de Reequipamento. Documento RESERVADO.

Despacho n.º 114/CEME/03 de 13 de Agosto. Sistema Integrado de Gestão – Central de Compras.

Plano de Médio e Longo Prazo do Exército 2005-2023 de 23 de Agosto (Promulgação provisória do General CEME até à próxima revisão da LPM). Documento CONFIDENCIAL.

### **Entrevistas:**

Com o Major-General Campos Gil, Sub-Chefe do EME em Setembro de 2004

Com o Dr. Bernardo Karnall, Secretário-Geral do MDN em Setembro de 2004

Com o Dr. João Bilhim, Professor Catedrático do ISCSP/ UTL em Outubro de 2004

Com o Dr. João Gomes, da SAP Portugal em Setembro de 2004

### **Sites na “internet” sobre programas de mudança de gestão nas FFAA estrangeiras:**

Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, [Consult. 20 de Outubro 2005].

Disponível na:

[www.exercito.gov.br/06OMs/gabcmtext/PEG-EB/Noticias/implatacao.htm](http://www.exercito.gov.br/06OMs/gabcmtext/PEG-EB/Noticias/implatacao.htm)

Relatório anual do Ministério da Defesa do Reino Unido relativo a 2004/2005 (BSC), [Consult. 20 de Janeiro 2006]. Disponível na:

[www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/Reports/AnnualReports/MODAnnualReports0405/](http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/Reports/AnnualReports/MODAnnualReports0405/),

Programa para gestão moderna da Defesa no Canadá (BSC), [Consult. 10 de Outubro 2005].

Disponível na: [www.vcds.forces.gc.ca/dgsc/pubs/exc/modern/intro\\_f.asp](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsc/pubs/exc/modern/intro_f.asp)

Programa para a modernização da Gestão do “negócio” do Departamento de Defesa dos EUA [Consult. 26 de Outubro 2006]. Disponível na: [www.defenselink.mil/dbt/](http://www.defenselink.mil/dbt/)

Centro de competência de soluções empresariais do Exército dos EUA. [Consult. 21 de Fevereiro 2006]. Disponível na: [www.army.mil/aeioo](http://www.army.mil/aeioo)

## APÊNDICE A – CORPO DE CONCEITOS

**Actividade** – conjunto de acções ou tarefas interligadas que contribuem para a realização de pelo menos um objectivo e possibilitam a identificação de resultados e dos respectivos meios a utilizar (PMLP, 2005: p.82)

**Administrações Públicas** – este sector reúne as unidades institucionais que têm por função principal produzir serviços não mercantis com vista à satisfação das necessidades da colectividade e efectuar operações de redistribuição de rendimentos ou do património nacional. Os seus recursos são constituídos, em regra, pelos impostos e pelas contribuições sociais obrigatórias recebidas directa ou indirectamente. (Dec.-Lei n. 26/2002 de 14 de Fevereiro, DR n.º 38, Série I-A)

**Balanço Social** – instrumento de apoio à gestão nas áreas sociais e recursos humanos, elaborado anualmente com referência a 31 de Dezembro do ano anterior, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 190/96 de 9 de Outubro. (Art.º 41.º do DL n.º 135/99 de 22 de Abril)

**Capacidade** – aptidão ou possibilidade de uma força militar para desempenhar uma determinada tarefa ou missão ou atingir um objectivo, gerado através da combinação eficiente de pessoal, equipamento, infra-estruturas e/ou treino assentes em doutrina adequada. (PMLP, 2005: p.82)

**Centro de Responsabilidade** – uma unidade da organização chefiada por um gestor que é responsável pelas suas actividades. Assim, constitui um centro de responsabilidade toda unidade da organização que:

- Disponha de um chefe com objectivos próprios para os quais estão orientadas as suas actividades;
- Esse chefe tenha poder de decisão sobre os meios necessários à realização dos seus objectivos.

(Jordan, Neves e Rodrigues, 2003: p.300)

**Componente Fixa** – a componente do Sistema de Forças Nacional que compreende os Comandos, as Unidades, os Estabelecimentos e os Órgãos do EMGFA e dos Ramos (In: Sistema de Forças Nacional, Componente Operacional-SFN04 (COP), aprovado em 21 de Outubro de 2004, pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. p.2.)

**Componente Operacional** – A componente do Sistema de Forças Nacional que compreende as forças e os meios operacionais (In: Sistema de Forças Nacional, Componente Operacional-SFN04 (COP), aprovado em 21 de Outubro de 2004, pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. p.2.)

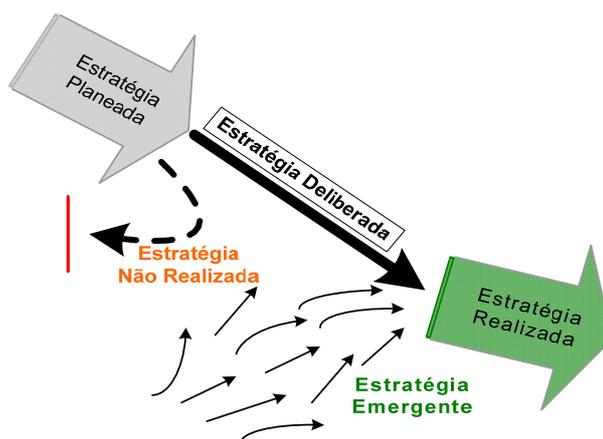
**Controlo Orçamental** – instrumento de acompanhamento dos objectivos e dos meios definidos no plano e no orçamento, a sua principal limitação sobre o ponto de vista de controlo de gestão é que a sua linguagem se restringe a números financeiros.

(Jordan, Neves e Rodrigues, 2003: p.182, 226).

**Cultura Organizacional** – o conjunto de comportamentos, padrões, ideias e valores de uma organização, que a identificam e que a tornam única. É por isso o principal factor responsável pelo desenvolvimento de um sentido de unidade e participação colectiva

(Manual de Gestão – Guia dos conceitos de A a Z. Lisboa : Abril/ Controljornal, 1997.)

**Estratégia Planeada, Deliberada, Não Realizada, Emergente e Realizada** – A estratégia planeada é a estratégia que havia intenção de concretizar; a estratégia deliberada é as intenções que foram realizadas, as que não foram realizadas designa-se estratégia não realizada; a estratégia realizada é os padrões que foram executados ao longo do tempo; estratégia emergente são os padrões realizados mas que não tinham sido especificamente formulados nas intenções:



Modelo adaptado de Mintzberg et al, “Strategic Safari”, 1998, p. 12

**Gestão** – processo de trabalho com e através dos outros para atingir os objectivos da organização num ambiente de mudança. O sujeito neste processo é a eficácia e a eficiência no uso dos recursos limitados (Kreutner, 2004: p.9). Neste conceito de gestão clarifica-se:

- - Objectivos da organização. A característica chave do objectivo é ser quantificado e medido, senão não passa de uma mera expressão de boas vontades, e ser enquadrado no tempo para ser possível verificar se foi alcançado;
- - Eficácia e eficiência. O critério para medir a eficácia organizacional será a avaliação do alcance dos objectivos. A eficácia de uma organização refere-se à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do provimento de seus bens ou

serviços ao passo que eficiência significa o máximo de resultados com o mínimo de recursos. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios, com os métodos e procedimentos mais adequados para otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

(Kreitner, 2004: p.10-14)

**Gestão Estratégica** – processo de especificar os objectivos de uma organização, desenvolver políticas e planos para alcançar esses objectivos, atribuir recursos para implementar os planos e acompanhar os resultados. (ver strategic management in wikipedia)

**Gestão por Objectivos** – sistema de gestão abrangente baseado num conjunto de objectivos anunciados e mensuráveis. Neste sistema o gestor e subordinados identificam objectivos comuns, definem as áreas de responsabilidade de cada um em termos de resultados esperados e utilizam esses objectivos, como guias para a sua actividade.

(Kreitner, 2004: p.191) e (Chiavenato, 2000: p.272)

**Lei de Programação Militar** – documento legal que incorpora e desenvolve a aplicação de programas de investimento público das FA, desactivação de material, infraestruturas e investigação e desenvolvimento, constituindo o principal instrumento para dar suporte às actividades de reequipamento. (Art.º 1º da Lei n.º 1/2003, de 13MAI).

**Mecanismos de Ligação** – cargo de ligação, grupo de trabalho ou comité permanente, e quadro integrador que é um cargo de ligação com autoridade formal e estruturas matriciais, (Mintzberg, 1995 : p.19-27)

**Melhoria Contínua** – técnica de mudança organizacional suave e contínua centrada nas actividades e em grupos de pessoas. Visa a qualidade dos produtos e serviços dentro de programas a longo prazo, que privilegiam a melhoria gradual e passo a passo por meio de intensiva colaboração e participação das pessoas. (Chiavenato, 2000: pp.680-682)

### **Métodos de mudanças num processo de transformação**

O método para a concretização das mudanças num processo de transformação poderá ter três perspectivas segundo Mintzberg: mudanças planeadas, mudanças conduzidas e mudanças orgânicas. As mudanças planeadas são “programáticas” que podem variar desde a melhoria da qualidade e instrução, até ao planeamento estratégico. Os termos de gestão associados a palavras com prefixo “re” inserem-se nos métodos de mudança conduzida: racionalizar os custos, reestruturar a organização, reposicionar as estratégias, restabelecer a visão e revitalizar a cultura.

A mudança orgânica sai do âmbito da gestão e é mais um processo paralelo como a aprendizagem organizacional. (Mintzberg et all, 200 : pp. 327-330)

**Motivação** – necessidade de exercer elevados níveis de esforço para que a organização alcance os seus objectivos, esforço esse que é condicionado pela forma como a organização satisfaz algumas das necessidades dos indivíduos. Por necessidade, entende-se um estado de espírito interno que faz com que certos resultados apareçam como atractivos ao sujeito

(Bilhim, 1996: p.259)

**Objectivo** – deve especificar o que deve ser alcançado, quando, e por quem, e ser passível de quantificar sempre que possível. Os autores anglo-saxónicos que abordam as matérias de gestão utiliza os termos “objective” e “goal” por vezes com o mesmo sentido como Kreitner (2004:p.185,186) outros distinguem-nos como Koetler (2003:p105,106) ou Lorange e Vancil (1977:p.33). Neste texto, considerou-se objectivo estratégico um resultado futuro específico, consistente que se pretende atingir para cumprir a missão da organização. O termo meta, para descrever objectivo resultante de uma análise realística, específica em grandeza e tempo. As metas podem corresponder a actividades, acções e elementos de acção.

**Objectivo de força** – uma força, capacidade ou infra-estrutura, a constituir num determinado período de tempo de acordo com requisitos quantitativos e qualitativos específicos, que contribui para Sistema de Forças tendo em vista a consecução das missões do Exército. (PMLP, 2005: p.82)

**“On-Line Analytical Processing - OLAP”** – tecnologia de software que permite analistas e gestores que lhe permite beneficiar dos dados através de um rápido, consistente e interactivo acesso a uma grande variedade de quadros de informação que reflectem a real dimensão da empresa de acordo com a lógica do utilizador. (wikipedia)

**Organização** – coordenação racional de actividades de um certo número de pessoas, tendo em vista a realização de um objectivo ou intenção explícita e comum, através de uma divisão de trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e de responsabilidade. (Schein, Edgar (1986) In. Bilhim “Teoria das Organizações”) Segundo Bilhim “entidades sociais, conscientemente coordenadas, gozando de fronteiras relativamente bem delimitadas, que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objectivos” (Bilhim, 1996: p.21-22). Uma organização actual é uma rede interactiva e não uma hierarquia vertical.

**Planeamento** – processo formalizado com vista à produção de um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões (Mintzberg, Henry (1994). In ISCS) O planeamento é considerado como a primeira função da gestão, porque serve de ponte entre o presente e o futuro,

está presente em todas as nossas actividades, quer seja de um modo formal ou informal (Kreitner: 2004, p.141). Em geral, admite-se que o planeamento é um conjunto de procedimentos que os responsáveis pela gestão de uma organização utilizam para definirem “*onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência*” (Chiavenato, 2000:195).

**Plano estratégico** – descreve de forma sintética a previsão sobre o meio envolvente, os objectivos de longo prazo que se pretendem atingir, a forma de os atingir com os recursos expectáveis (estratégias) e a responsabilidade de cada um na sua implementação. É uma orientação muito genérica a seguir, sem uma definição temporal exacta.

(Jordan, Neves e Rodrigues, 2003:p.58).

**Plano Anual de Actividades** – instrumento de apoio à gestão que cada serviço e organismo da Administração Pública deve elaborar, onde discrimina os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar, o qual, após aprovação pelo ministro competente, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar na fase de preparação do Orçamento do Estado, devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento. Após a aprovação, o plano anual de actividades deve ser divulgado por todos os trabalhadores do serviço ou organismo, devendo ser disponibilizado a todos os potenciais utilizadores.

(DL n.º 183/96 e Art.º 40.º do DL n.º 135/99)

**Prestação de contas (accountability)** – O princípio de que os indivíduos, as organizações e a comunidade são responsáveis pelas suas acções e podem ser chamados a explicá-las a outros. (Glossário da Universidade de Warwick:

[www2.warwick.ac.uk/services/archive/re/policies/rmpolicy/glossary/](http://www2.warwick.ac.uk/services/archive/re/policies/rmpolicy/glossary/), acedido em 14 de Janeiro de 2006.

**Processos primários, de suporte e de gestão** – classificação dos processos segundo as actividades. Os primários, afectam directamente o cliente externo; as de suporte apoiam as actividades primárias, e as de gestão compreendem o planeamento, o controlo e a qualidade. Os processos críticos são todos os processos que têm impacto directo no cumprimento da missão da organização, isto é, são fundamentais para a execução da sua estratégia e suas actividades de rotina.

**Processo de Transformação** – programas compactos de mudanças abrangentes que combinam diversos métodos de mudanças em sequências lógicas para revolucionar ou renovar uma organização. (Mintzberg, Alhstrand e Lampel, 1998: p.330).

**Programa** – conjunto de projectos ou sub-programas e actividades, articulados entre si, que permitam alcançar um ou mais Objectivos de Força. (PMLP, 2005: p.82)

**Qualidade em serviços públicos** – uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e a simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.

(Art.º 4.º do DL n.º 166-A/99)

**Relatório Anual de Actividades** – instrumento de apoio à gestão que cada serviço e organismo da Administração Pública deve elaborar, onde discrimina os objectivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados. O Relatório é submetido a aprovação do ministro competente até 31 de Março do ano seguinte àquele a que respeita e posteriormente ser divulgado por todos os trabalhadores do serviço ou organismo

(DL n.º 183/96 e Art.º 40.º do DL n.º 135/99)

**“Stakeholder”** – uma pessoa ou um grupo de pessoas com um interesse comum no desempenho de uma organização fornecedora e do ambiente em que opera (ISO 10006).

(objectivo) e previamente definido, cujo resultado deve ser identificável, observável e mensurável. Considera-se o sub-programa com a base de toda a estrutura da LPM, concorrendo para um determinado Objectivo de Força. (PMLP, 2005: p.82).

**APÊNDICE B – CRONOGRAMA ANUAL DO PLANEAMENTO MULTICICLOS**

(Documento de suporte ao Parágrafo 2 do Capítulo II)

	<b>“Business Planning” “Objectives Setting”</b>	<b>“Functional Planning” “Programming Cycle”</b>	<b>“Budgeting” – “Budgeting Cycle”</b>
<b>“Chief Executive Officer”</b>	<p>C1 (Fev) – Declaração conjunta da finalidade da corporação e objectivos estratégicos</p> <p>C2 (½Mar) – Solicita estatutos da divisão e proposta de estratégia de posição no negócio e objectivos para o próximo ano</p> <p>C5 (&gt;½Mai) – Reuniões para acordo dos objectivos de cada divisão e estratégia; sua aprovação pelo gestor corporativo</p> <p>C6 (½Jun) – Directiva sobre a estratégia da corporação e objectivos das divisões</p>	<p>C7 (½Jun) – Solicita às divisões programas de acção para os próximos anos</p> <p>C14 – Apresentação pelo chefe de divisão do plano com os programas recomendados para alcançar os objectivos e os recursos necessários para cada gestor funcional executar a sua parte do programa</p> <p>C15 (½Set) – . Atribuição de recursos às divisões, passível de revisão no ciclo do orçamento. Directiva consolidada sobre objectivos da corporação</p>	<p>C16 (½Set) – Solicitam orçamentos</p> <p>C23 (½Nov) – Aprova o orçamento anual e atribui recursos às divisões</p>
<b>“Division Manager”</b>	<p>C3 – Redige ou revê estatutos da divisão proposta de estratégia e tentativa de objectivos para o próximo ano</p> <p>C4 (½Mai) – Apresentação, no mínimo, dos estatutos os objectivos estratégicos, a estratégia e tentativa de objectivos para o próximo ano. Adicionais: Declaração genérica dos programas de acção e estimativa dos recursos necessários à implementação da estratégia</p>	<p>C8 – Apresentação aos subordinados funcionais dos objectivos e estratégia</p> <p>C9 – Solicita revisão da programação em curso ou programas alternativos</p> <p>C11 – Seleccionam o melhor “mix” de programas e coordenam as actividades funcionais para a execução dos programas</p> <p>C13- (31Ago) – Recomenda os programas e necessidades de recursos</p>	<p>C17 – Directiva sobre os objectivos da divisão</p> <p>C18 – Solicitam orçamentos aos departamentos</p> <p>C21 – Coordenam, revêem e aprovam orçamentos d</p> <p>C22 – Submetem orçamento à aprovação</p>
<b>“Functional Manager”</b>		<p>C10 – Analisam os programas específicos, identificam programas alternativos e propõe os melhores</p> <p>C12 – Elabora o plano operacional da sua área funcional Aceita as tarefas e os recursos atribuídos para desenvolver o “mix” de programas</p>	<p>C19 – Elaboram orçamentos</p> <p>C20 – Submetem orçamentos à aprovação</p>

## APÊNDICE C – PROJECTO DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO

(Documento de suporte ao Parágrafo 2 do Capítulo III)

### Estrutura organizacional do Projecto

A estrutura organizacional do Projecto foi estabelecida entre o MDN e a SAP, de acordo com as políticas acordadas pelos gestores de topo e as condições particulares do projecto, de modo a encorajar uma comunicação efectiva e uma cooperação entre todos os participantes no projecto e compreende:

- O “*Steering Comitee*”, órgão máximo de gestão conjunta do contrato, constituído pelo Secretário-Geral do MDN, Director de Projecto do MDN e restantes membros da Comissão de Acompanhamento, Director Geral da SAP, Director de Consultoria da SAP e Director de Projecto da SAP;
- A Comissão de Acompanhamento da Execução do Contrato constitui o órgão máximo de gestão operacional do projecto por parte do MDN, em tudo o que não constitua competência do “*Steering Comitee*”. Neste órgão têm assento representantes do EMGFA e de cada Ramo. O Presidente deste órgão é, por inerência, Director de Projecto do MDN.
- Dois Directores de Projecto, um por parte do MDN e outro por parte da SAP, têm por função garantir a gestão global da execução do contrato, a coordenação de todas as componentes do projecto, o cumprimento atempado e rigoroso do programa contratual, além do alinhamento permanente da evolução do projecto com os fins do MDN.
- As Equipas Funcionais têm por função o desenho micro dos processos de trabalho nas respectivas áreas funcionais e sua parametrização no sistema SAP: Sintetiza-se a sua constituição e competências:
  - Compete aos consultores SAP realizar e conduzir os trabalhos de parametrização e modelização da aplicação;
  - Compete aos consultores do MDN acompanhar e, quando detenham capacidade para o efeito, realizar a parametrização e modelização da aplicação, com o objectivo de assegurar a transferência do saber-fazer dos consultores SAP para os consultores do MDN, garantindo, assim, a criação das competências internas para providenciar manutenção e evolução da solução implementada;
  - Os utilizadores chave são quadros nomeados pelos Ramos com um elevado conhecimento das práticas das áreas respectivas, competindo-lhes, fundamentalmente, descrever os processos actuais, validar os processos detalhados a implementar, acompanhar a

implementação dos processos na aplicação e validar os processos detalhados implementados na aplicação.

- As equipas transversais, também mistas MDN/SAP, têm por função constituir um suporte ou um apoio às equipas funcionais em actividades de índole específica e comum a todo o projecto que se designam: administração de sistemas, desenvolvimento de software, qualidade e migração de dados, gestão da mudança, gestão da formação e especialistas SAP.

### **Metodologia de Trabalho**

Na preparação do projecto foi acordada a metodologia de implementação do projecto caracterizando-se por um processo contínuo e iterativo, constituído por cinco fases que conduzem as equipas de projecto, desde a fase de preparação e planeamento do projecto até à operação do SIG e sua optimização. A política de qualidade está subjacente a este projecto nas suas diversas fases, respeitando, basicamente, a norma internacional de qualidade na gestão de projecto (ISO 10006: 1997(E) “Quality Management – Guidelines to quality in project management”).

A standardização dos processos de trabalho no universo do MDN na área financeira, recursos humanos e logística começa por efectuar uma “*radiografia organizativa*” das actividades de modo a produzir mapas de “Processos Únicos da Defesa” em que estão representadas, de forma sequencial, todas as tarefas necessárias para realizar uma determinada actividade. O trabalho de levantamento dos processos nas unidades, estabelecimentos e órgãos iniciou-se em Novembro de 2003 e foi efectuado pelos quadros das FFAA e órgãos e serviços centrais do MDN nomeados para o Grupo de Projecto, com a assessoria de consultores funcionais externos. O apoio prestado pelos consultores compreende a necessária formação específica dos quadros nas técnicas de análise de processos de trabalho e no acompanhamento do enquadramento metodológico. O Grupo de Projecto no final do levantamento tem um conhecimento integrado de todos os processos de trabalho nas áreas funcionais de finanças, logística e pessoal no universo da “Defesa Nacional”.

O passo seguinte na metodologia do processo comum é a definição dos desenhos funcionais para toda a organização com base nos “Processos Únicos da Defesa” e modelos de referência, basicamente os que já estão implementados na plataforma SAP. Normalmente, faz-se uma avaliação interna dos vários processos e sistemas de controlo para determinar se as políticas são aceitáveis e os procedimentos respeitados, se os recursos são utilizados eficientemente e se os objectivos da área funcional em análise estão a ser cumpridos. Deste modo, os responsáveis das

FFAA pelos desenhos funcionais tentam assegurar que se trata de soluções que optimizam o processo de gestão. O produto final desta fase designa-se “*business blueprint*”, que espelha os requisitos de informação da organização com base na documentação detalhada do levantamento efectuado nas reuniões com os utilizadores chave e consultores internos.

A estandardização dos processos de trabalho, conseguida com o “*business blueprint*”, permite que as pessoas compreendam a importância da sua parte de trabalho nas actividades da organização, motivando-as a desenvolver o seu esforço por lhe dar expectativas de sucesso de alcançarem objectivos individuais<sup>43</sup>. Outro benefício é a melhoria do mecanismo de coordenação na organização. Reduz-se a necessidade de comunicação contínua entre as pessoas (“*stakeholders*”) porque a coordenação entre as partes é incorporada no processo de trabalho desde a sua concepção (Mintzberg 1995:p.25).

Em Outubro de 2004 arrancou-se com a definição dos desenhos funcionais do bloco 1 que, depois de aprovados pelo EMGFA e Ramos, os “*business blueprint*”, mereceram a validação da Direcção-Geral do Orçamento, Direcção-Geral da Administração Pública e Direcção-Geral do Património e Recursos Materiais. Em Julho de 2005 iniciou-se a fase conceptual do “*business blueprint*” das actividades do bloco 2. Prevê-se que no 2.º Semestre de 2006 se inicie o desenvolvimento do Bloco 3.1 que inclui o “*balanced scorecard*”.

Na fase de implementação dos blocos, os principais dados de gestão serão lançados progressivamente na aplicação:

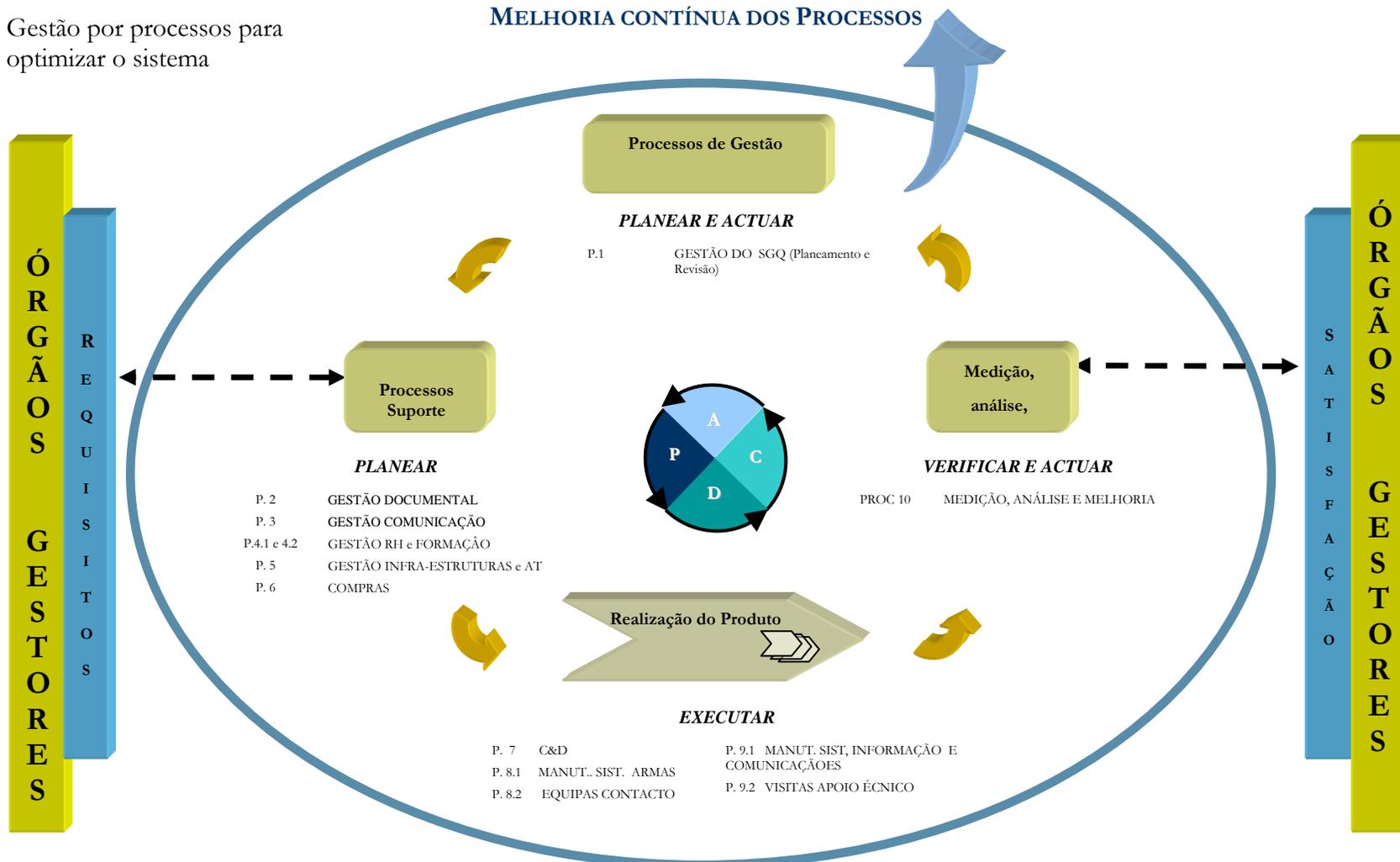
- A prioridade e a descrição do objectivo, a que podem ser anexados documentos como o despacho de validação;
- O estado do objectivo desde a sua identificação até à conclusão;
- A entidade prioritariamente responsável pela coordenação das tarefas necessárias à prossecução do objectivo;
- A estimativa de despesa orçamental por ano económico;
- Métricas de controlo e datas de controlo de execução.

---

<sup>43</sup> Motivação no trabalho: ver corpo de conceito e Bilhim 1996:p 269-272.

**ANEXO A – CICLO DE QUALIDADE PARA O SISTEMA DE MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE ARMAS E COMUNICAÇÕES DA EMEL**

Ref.<sup>a</sup>: Gestão por processos para otimizar o sistema



**ANEXO B – AS DEZ ESCOLAS DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO**

(Documento de suporte ao Capítulo I)

O modelo de planeamento multiciclos para o planeamento estratégico foi desenvolvido em 1975 por dois professores das universidades de gestão de Harvard e MIT, Peter Lorange e Richard F. Vancil que integram um grupo de teóricos da escola do planeamento.<sup>44</sup> Esta escola considerava que a estratégia era arquitectada durante o processo de planeamento mas existem outras visões das bases do processo de formação do pensamento estratégico. Na divisão proposta por Mintzberg existem dez escolas da visão do pensamento estratégico em que as suas designações são elucidativas de qual a sua orientação base para a formação da estratégia (tabela 1)

ESCOLA	VISÃO DO PROCESSO ESTRATÉGICO
Concepção	Cerebral, simples e informal e prescritivo (criou o modelo SWOT)
Planeamento	Formal, decomposto, sistemático e prescritivo
Posicionamento	Analítico, deliberativo, releva o conteúdo ao processo
Empreendedora	Visionária, intuitiva, muito deliberativa, dependente do líder
Cognitiva	Mental, emergente, procura compreender a mente, descritivo
Aprendizagem	Emergente em pequenos passos da aprendizagem, informal
Política	Negociação, conflito entre grupos de poder, agressiva, deliberativa
Cultural	Colectivo, cooperativo, ideológico, fatalista, deliberativo
Ambiental	A iniciativa parte do ambiente externo, passivo, emergente
Configuracional	Integra os pensamentos das restantes escolas em estágios diferentes

Tabela 1 – Síntese da visão das escolas estratégicas apresentada nos quadros no fim do Anexo

No fim deste anexo apresentam-se os quadros “*Dimensions of the Ten Schools*” (Mintzberg, Alhstrand, Lampe, 1998: pp.354-359) onde se faz uma comparação das raízes das escolas, os processos e o que contestaram, assim como as suas dimensões contextuais. As três primeiras escolas são prescritivas porque estão mais preocupadas com a forma de regular de antemão as estratégias do que com a própria estratégia e ensinam o processo pelo qual a estratégia deverá ser elaborada. Estas três escolas de pensamento levam as organizações a separar os responsáveis por formular as estratégias dos responsáveis por implementá-las e separam o pensamento da acção. As seis escolas seguintes abordam aspectos específicos de como a estratégia nasce. A escola

<sup>44</sup> Cujos artigos foram compilados em: Lorange, P.e Vancil, R. (1977). “Strategic Planning Systems”, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hal.

configuracional propõe uma solução que integra as nove escolas e levanta um modelo em que a formulação do planeamento não se envolve com o processo de criação da estratégia.

### **As premissas da escola da concepção**

A escola da concepção foi criadora do famoso modelo de análise SWOT - “*Strengths-Weaknesses-Opportunity-Threat*” ensinado em todas as escolas de gestão e não só. Do manual de gestão da “*Harvard Business School*”<sup>45</sup>, Mintzberg extraiu as premissas básicas da escola da concepção em que se acrescentam alguns comentários salientando as diferenças com a escola do planeamento, objecto deste estudo:

- *A formação da estratégia deverá ser um processo deliberado de raciocínio consciente, não é intuitiva, resulta de uma aprendizagem formal e do processo do pensamento humano;*
- *A responsabilidade por esse controlo e consciência deverá residir no executivo do topo da organização que é o estrategista. Ele é o arquitecto da finalidade da organização e “o seu comando e controlo mental distribui todas as grandes decisões para os gestores de topo os quais impõem-nas na organização e monitorizam através de um planeamento elaborado, orçamentação e sistemas de controlo”<sup>46</sup>.*
- *O modelo da formação da estratégia deve permanecer simples e informal;*
- *As estratégias deverão ser adequadas à situação: as melhores resultam de um processo individualizado de concepção criativa em que edifica uma competência distinta. Na avaliação dos pontos fortes e fracos no interior da organização feito por alguém que alie o pensamento à acção na organização, recusando uma vida de gabinete, pode encontrar-se as competências que distinguem uma organização;*
- *O processo de concepção está completo quando as estratégias apresentam-se totalmente formuladas como uma perspectiva. Não reconhece a visão incremental de estratégias emergentes, devido a acções realizadas inopinadamente mas que ao longo do tempo ganham alguma coerência gerando um padrão.*
- *As estratégias deverão ser explícitas por isso deverão ser simples.*
- *Finalmente, havendo a garantia que estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas, e simples são integralmente formuladas, podem, então, serem implementadas. Este pressuposto de separação entre quem pensa e actua é útil nas escolas de gestão para formularem uma*

---

<sup>45</sup> Christensen, C.R. et al «Business Policy: Text and Cases, Homewood, IL: Irwin, 1982. In Mintzberg 1998: p28-33

<sup>46</sup> Hayes, R.H. “Strategic Planning – Forward in Reverse? HBR (Nov-Dec 1985):p117. In Mintzberg 1998 p31

estratégia para os casos de estudo, com base numa análise SWOT e num conjunto de dados quantitativos da organização, ou oportuno para as firmas consultoras que são contratadas para proporem uma estratégia.

### **As premissas da escola do planeamento**

A escola de formalização em modelos detalhados do planeamento estratégico nas grandes organizações, baseia-se principalmente no livro “Corporate Strategy”, de Ansoff do grupo de Harvard, publicado em 1965, um pensador com uma visão prospectiva da estratégia. A premissa base desta escola do planeamento é que *“a estratégia deve ser guiada por um corpo de planeadores com uma formação de alto nível que estão colocados num departamento de planeamento estratégico, com acesso directo ao principal responsável da organização”* (Mintzberg, 1998:p.48).

Os princípios fundamentais da escola do planeamento são, na sua maioria idênticos aos da escola da concepção, á excepção de:

- O modelo da formação da estratégia não é simples e informal, resulta de um processo de planeamento, como o modelo de planeamento multiciclos, decomposto em etapas distintas, cada uma das quais delimitada por documentos de controlo e técnicas de suporte;
- A responsabilidade primária de todo o processo reside no executivo do topo só que a responsabilidade da elaboração directa dos planos de formalização da estratégia pertence, na prática, aos planeadores, enquanto na escola da concepção pertence aos gestores da linha hierárquica.

Embora poucas as diferenças entre a escola da concepção e a do planeamento, foram essenciais para destruir muitas empresas e esta escola sofrer um duro revés em que o mais famoso foi o de Jack Welch ao desmantelar o sistema de planeamento estratégico quando assumiu as funções de Presidente e “Chief Executive Officer” da General Electric em 1980.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Business Week 17Set84

	DESIGN	PLANNING	POSITIONING	ENTREPRENEURIAL	COGNITIVE
A Metaphorical Beast for Each School	Spider	Squirrel	Water Buffalo	Wolf	Owl
<b>ROOT DIMENSIONS OF THE SCHOOLS</b>					
Sources	Selznick 1957 (and perhaps earlier work, for example, by Newman), then Andrews 1965	Ansoff 1965	Purdue work (Schendel, Hatten) mid 1970s; then notably Porter 1980 and 1985	Schumpeter 1950, Cole 1959, others in Economics	Simon 1947, 1957, March and Simon 1958
Base Discipline	none (architecture as metaphor)	(some links to engineering urban planning, systems theory, cybernetics)	Economics (industrial organization), military history	none (although early writings come from economists)	Psychology (cognitive)
Champions	case study teachers (especially at or from Harvard), leadership aficionados, especially in America	"professional" managers, MBAs, staff experts (especially in finance), consultants and government controllers; especially in France and America	as in planning school, especially analytical <i>staff</i> people, consulting "boutiques," and military writers; most notably in America	popular business press, romantic individualists, small business people everywhere, but most decidedly in Latin America and among overseas Chinese	apostles of information systems, philosophical purists, those with a psychological bent, pessimists in one wing, optimists in the other
Intended Message	fit	formalize	analyze	Envision	frame
Realized Message	think (strategy making as case study)	program (rather than formulate)	calculate (rather than create or commit)	centralize (then hope)	worry or Imagine (being unable to cope in either case)
Homilies	"Look before you leap."	"A stitch in time saves time."	"Nothin' but the facts, ma'am."	"Take us to your leader."	"I'll see it when I believe it."

	LEARNING	POWER	CULTURAL	ENVIRONMENTAL	CONFIGURATION
A Metaphorical Beast for Each School	Monkey	lion	Peacock	Ostrich	Chameleon
<b>ROOT DIMENSIONS OF THE SCHOOLS</b>					
Sources	Lindblom 1959, 1968; Cyert and March 1963; Weick 1969; Quinn 1980; Prahalad and Hamel, early 1990s	Allison 1971 (micro); Pfeffer and Salancik 1978; Astley, 1984 (macro)	Rhenman and Normann late 1960s in Sweden; no obvious source elsewhere	Hannan and Freeman 1977; contingency theorists (e.g., Pugh et al., late 1960s)	Chandler 1962, McGill group (Mintzberg, Miller, etc. late 1970s; Miles and Snow 1978)
Base Discipline	none (perhaps some peripheral links to learning theory in psychology and education); chaos theory in mathematics	Political science	Anthropology	Biology, Political Sociology	History
Champions	people inclined to experimentation, ambiguity, adaptability, especially in Japan and Scandinavia	people who like power, politics, and conspiracy; especially in France	people inclined to the social, the spiritual, the collective; especially in Scandinavia and Japan	population ecologists, some organization theorists, splitters and positivists in general; especially in the Anglo-Saxon countries	lumpers and integrators in general, as well as change agents; configuration perhaps most popular in Holland, maybe Germany, transformation in the USA
Intended Message	learn	grab	coalesce	cope	integrate, transform
Realized Message	play (rather than pursue)	hoard (rather than share)	perpetuate (rather than change)	capitulate (rather than confront)	lump, revolutionize (rather than nuance, adapt)
Homilies	"If at first you don't succeed, try, try again."	"Look out for number one."	"An apple never falls far from the tree."	"It all depends."	"To everything there is a Season ..."

	DESIGN	PLANNING	POSITIONING	ENTREPRENEURIAL	COGNITIVE
<b>ROOT DIMENSIONS OF THE SCHOOLS (continued)</b>					
Key Words	congruence/fit, distinctive competence, competitive advantage, SWOT, formulation/implementation	programming, budgeting, scheduling, scenarios	generic strategy, strategic group, competitive analysis, portfolio, experience curve	bold stroke, vision, insight	map, frame, concept, schema perception, interpretation, bounded, rationality, cognitive style
<b>CONTENT AND PROCESS DIMENSIONS OF THE SCHOOLS</b>					
Strategy	planned perspective, unique	plans decomposed into substrategies and programs	planned generic positions (economic and competitive), also plays	personal, unique perspective (vision), as niche	mental perspective (individual concept)
Basic Process	cerebral, simple and informal, judgemental, deliberate (prescriptive)	Formal, decomposed, deliberate (prescriptive)	Analytical, systematic, deliberate (prescriptive)	visionary, intuitive, largely deliberate (as umbrella, although emergent specifics) (descriptive)	mental, emergent (overwhelming or constrained) (descriptive)
Change	occasional, quantum	periodic, incremental	piecemeal, frequent	occasional, opportunistic, revolutionary	Infrequent (resisted or constructed mentally)
Central Actor(s)	Chief executive (as "architect)	planners	analysts	leader	mind

	LEARNING	POWER	CULTURAL	ENVIRONMENTAL	CONFIGURATION
<b>ROOT DIMENSIONS OF THE SCHOOLS (continued)</b>					
Key Words	incrementalism, emergent strategy, sense making, entrepreneurship, venturing, champion, core competence	bargaining, conflict, coalition, stakeholders, political game, collective strategy, network, alliance	values, beliefs, myths, culture, ideology, symbolism	adaptation, evolution, contingency, selection, complexity, niche	configuration, archetype, period, stage, life cycle, transformation. revolution, turnaround, revitalization
<b>CONTENT AND PROCESS DIMENSIONS OF THE SCHOOLS</b>					
Strategy	patterns, unique	political and cooperative patterns and positions, as well as ploys, overt and covert	collective perspective, unique	specific positions (called niches in pop. eco!), generic	any to the left, in context
Basic Process	emergent, informal, messy (descriptive)	conflictive, aggressive, messy; emergent (micro), deliberate (macro) (descriptive)	ideological, constrained, collective, deliberate (descriptive)	passive, imposed, hence emergent (descriptive)	integrative, episodic, sequenced, plus all of those to the left, in context (descriptive for configurations, deliberate and prescriptive for transformations)
Change	continual, incremental or piecemeal, with occasional quantum insight	frequent, piecemeal	Infrequent (resisted ideologically)	rare and quantum (in pop. eco!), piecemeal (in contingency theory)	occasional, and revolutionary (at other times, incremental)
Central Actor(s)	Learners (anyone who can)	anyone with power (micro), whole organization (macro)	collectivity	"environment"	any to the left, in context (chief executive especially in transformation)

ANEXO C – EXEMPLO QUE ILUSTRA A RELAÇÃO ENTRE O MAPA ESTRATÉGICO, O “BALANCED SCORECARD” E O PLANO DE ACTIVIDADES

STRATEGY MAP		BALANCED SCORECARD		ACTION PLAN	
Process: Theme:	Objectives	Measurement	Target	Initiative	Budget
<b>FINANCIAL</b> 	<input type="checkbox"/> Profitability <input type="checkbox"/> Grow revenues <input type="checkbox"/> Fewer planes	<input type="checkbox"/> Market Value <input type="checkbox"/> Seat Revenue <input type="checkbox"/> Plane Lease Cost	<input type="checkbox"/> 30% CAGR <input type="checkbox"/> 20% CAGR <input type="checkbox"/> 5% CAGR		
	<input type="checkbox"/> Flight is on-time <input type="checkbox"/> Lowest prices <input type="checkbox"/> Attract and retain more customers	<input type="checkbox"/> FAA On-Time Arrival Rating <input type="checkbox"/> Customer Ranking <input type="checkbox"/> # Repeat Customers <input type="checkbox"/> # Customers	<input type="checkbox"/> #1 <input type="checkbox"/> #1 <input type="checkbox"/> 70% <input type="checkbox"/> Increase 12% annual	<input type="checkbox"/> Quality Management <input type="checkbox"/> Customer Loyalty Program <input type="checkbox"/> Implement CRM System	◆ \$XXX ◆ \$XXX ◆ \$XXX
	<input type="checkbox"/> Fast ground turnaround	<input type="checkbox"/> Time On Ground <input type="checkbox"/> On-Time Departure	<input type="checkbox"/> 30 Minutes <input type="checkbox"/> 90%	<input type="checkbox"/> Cycle Time Optimization	◆ \$XXX
	<input type="checkbox"/> Develop the necessary skills <input type="checkbox"/> Develop the support system <input type="checkbox"/> Ground crew aligned with strategy	<input type="checkbox"/> Strategic Job Readiness <input type="checkbox"/> Info System Availability <input type="checkbox"/> Strategic Awareness <input type="checkbox"/> % Ground Crew Stockholders	<input type="checkbox"/> Yr 1 - 0% <input type="checkbox"/> Yr 3 - 90% <input type="checkbox"/> Yr 5 - 100% <input type="checkbox"/> 100% <input type="checkbox"/> 100% <input type="checkbox"/> 100%	<input type="checkbox"/> Ground Crew Training <input type="checkbox"/> Crew Scheduling System Rollout <input type="checkbox"/> Communications Program <input type="checkbox"/> ESOP	◆ \$XXX ◆ \$XXX ◆ \$XXX ◆ \$XXX
<b>Total Budget</b>					<b>\$XXX</b>

©2004 HBS Press, Boston, Mass.  
 [Kaplan e Norton, 2004]