

EDUARDO DE CARVALHO GUIMARÃES
ELOAR ANDERSON GULMINE

**O MAPA ESTRATÉGICO DO COMANDO DA AERONÁUTICA À LUZ DA
TEORIA DO BALANCED SCORECARD E DOS PRECEITOS DA
GOVERNANÇA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Darcton Policarpo Damiano

Brasília
2021

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). É permitida a transcrição parcial de trechos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a devida referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



EDUARDO CARVALHO GUIMARÃES

Id Nr 481.180



ELOAR ANDERSON GULMINE

Id Nr 466.995

**EDUARDO DE CARVALHO GUIMARÃES
ELOAR ANDERSON GULMINE**


**O MAPA ESTRATÉGICO DO COMANDO DA AERONÁUTICA À LUZ DA
TEORIA DO BALANCED SCORECARD E DOS PRECEITOS DA
GOVERNANÇA PÚBLICA**


Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de Defesa,
como exigência parcial para obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 22 de OUTUBRO de 2021


DARCTON POLICARPO DAMIÃO - Cel RI FAB
Orientador


THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO - Cel RI EB (ESD)
Membro 1


JÚLIO EDUARDO DA SILVA MENEZES - Prof. Dr. (ESD)
Membro 2

O Mapa Estratégico do Comando da Aeronáutica à luz da teoria do Balanced Scorecard e dos preceitos da Governança Pública

Eduardo de Carvalho Guimarães^{1a}

Eloar Anderson Gulmine^{2a}

RESUMO

O Mapa Estratégico do Comando da Aeronáutica (COMAER) é a forma como a instituição descreve e comunica a sua estratégia organizacional. Deste modo, o presente artigo tem como objetivo abordar a estrutura do Mapa Estratégico do Comando da Aeronáutica, à luz da teoria do Balanced Scorecard (BSC) e dos preceitos da Governança Pública, analisando-se primeiramente se o mapa estratégico do BSC atende os preceitos da Governança Pública Brasileira para, em seguida, analisar a significância dos Objetivos Estratégicos dentro de cada Perspectiva do Mapa Estratégico; e também perquirir o alinhamento dos Objetivos Estratégicos com a Estratégia como um todo. Como referencial teórico, foi utilizada a teoria do BSC e as mais importantes publicações acerca da Governança Pública brasileira. Para alcançar esse desiderato, foi realizada uma pesquisa aplicada, analisando-se o caso específico do COMAER; valendo-se de pesquisa bibliográfica, fundamentada em obras, trabalhos científicos e legislação já publicados acerca da teoria do BSC e da Governança Pública. Por fim, concluiu-se que o Mapa Estratégico do COMAER, embora atenda os preceitos da Governança Pública, não representa a estratégia organizacional, de forma apropriada, porquanto carece de objetivos que estivessem ligados à Concepção Política Nacional de Defesa, tendo em vista que a Força Aérea Brasileira (FAB) integra a expressão militar do Poder Nacional.

Palavras-chave: Mapa Estratégico. Balanced Scorecard. Comando da Aeronáutica. Governança Pública.

The Brazilian Air Force Command Strategy Map in the light of Balanced Scorecard theory and on the precepts of the Public Governance.

ABSTRACT

The Strategy Map of the Brazilian Air Force Command (COMAER) is how the institution describes and communicates its organizational strategy. Thus, this article aims to address the structure of the Strategy Map of the Air Force Command, in the light of the Balanced Scorecard (BSC) theory and the precepts of Public Governance, first analyzing whether the strategic map of the BSC meets the precepts of the Brazilian Public Governance; to then analyze the significance of the Strategic Objectives within each Perspective of the Strategy Map; and also investigate the alignment of the Strategic Objectives with the Strategy as a whole. As a theoretical framework, the BSC theory and the most important publications on Brazilian Public Governance were used. To achieve this goal, applied research was carried out, analyzing the specific case of COMAER; making use of bibliographical research, based on scientific works and legislation already published on the theory of the BSC and Public Governance. Finally, it was concluded that the COMAER Strategy Map, although meeting the precepts of Public Governance, did not adequately represent the organizational strategy, as it lacked objectives that were linked to the National Defense Policy Concept, considering that the Brazilian Air Force (FAB) integrates the military element of the National Power.

Keywords: Strategy Map. Balanced Scorecard. Brazilian Air Force. Public Governance.

¹ Coronel Aviador da FAB, Oficial do Estado-Maior da Aeronáutica.

² Coronel Aviador da FAB, Oficial do Estado-Maior da Aeronáutica.

^a Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD), 2021.

1 INTRODUÇÃO

O Comando da Aeronáutica (COMAER) é sucedâneo do Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1999), que foi criado por meio do Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941, tendo passado, ao longo desses oitenta anos, por diversas transformações organizacionais. Estas sempre tiveram como foco a defesa da soberania da Pátria e foram respaldadas pelos valores intrínsecos à profissão militar, dentre eles o dever de defender a Pátria com a possibilidade do sacrifício da própria vida.

Essas modificações estruturais pelas quais passou a Aeronáutica ao longo do tempo, incluindo-se a mudança de nomenclatura para Comando da Aeronáutica (COMAER), após a criação do Ministério da Defesa - MD (BRASIL, 1999), provocaram, forçosamente, alterações na condução de sua estratégia organizacional. Esta é entendida aqui como a maneira pela qual a instituição busca cumprir a sua missão e alcançar a sua visão de futuro, a qual é estruturada pela definição de uma série de objetivos estratégicos ligados às várias atividades finalísticas e de suporte desenvolvidas pela instituição.

No entanto, não basta apenas definir a estratégia, mas também promovê-la internamente, a fim de que todos os seus integrantes a conheçam e contribuam para o atingimento dos anseios institucionais. Com este propósito, o COMAER comunicou sua estratégia a todos seus integrantes, pela primeira vez, em fevereiro de 2008, com a 1ª edição do Planejamento Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER). Este documento apresentava, dentre outras inovações institucionais, o Mapa Estratégico, que buscava representar graficamente os objetivos estratégicos, distribuídos por perspectivas e conectados através de relações de causa e efeito (BRASIL, 2008).

Desde então, o PEMAER passou por aperfeiçoamentos conceituais, paralelamente à evolução das teorias administrativas relacionadas à estratégia organizacional e à implementação da Governança na Administração Pública brasileira, tendo sua última versão sido aprovada em 2018 (BRASIL, 2018b). Nesta versão, foi constatado pelos autores que o Mapa Estratégico buscou incorporar os preceitos da teoria do Balanced Scorecard (BSC), baseada nos estudos conduzidos por Kaplan e Norton (2004), os quais comprovaram que a sua utilização melhorou os resultados operacionais e financeiros das organizações.

Em paralelo, e dentro do contexto da Administração Pública Federal (APF), o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a ter um papel de maior relevância e protagonismo, tendo sido o maior responsável por implementar os preceitos de Governança Pública, com base em estudos publicados por organismos multilaterais, como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e a ONU (Organização das Nações Unidas), os quais foram

consignados em seu Referencial Básico de Governança Pública (BRASIL, 2020a), o qual afirma que a Estratégia é um dos mecanismos da Governança.

Nas teorias administrativas, teve destaque a teoria do Balanced Scorecard (BSC)³ de Kaplan e Norton (1997). Tal teoria revolucionou a concepção da estratégia organizacional e dos Mapas Estratégicos, por ter preconizado a representação de todos os objetivos críticos para o alcance da estratégia e não somente os objetivos financeiros, como adotado até então.

Deste modo, este artigo tem como objetivo geral analisar em que medida o Mapa Estratégico do COMAER descreve idoneamente a estratégia institucional da Aeronáutica, à luz do que é preconizado na teoria do BSC e considerando os preceitos da Governança Pública.

Para alcançar o escopo delineado, foram definidos como objetivos específicos: a análise se o mapa estratégico do BSC atende aos preceitos da Governança Pública Brasileira; a análise da significância dos Objetivos Estratégicos dentro de cada Perspectiva do Mapa Estratégico, para perquirir se verdadeiramente cada um deles pertence à sua respectiva Perspectiva; e a análise do alinhamento dos Objetivos Estratégicos com a Estratégia como um todo, verificando-se se cada um dos Objetivos contribui para fortalecer o cumprimento da missão e para o alcance de sua visão de futuro.

Como referencial teórico principal, foram analisadas as mais importantes obras de Kaplan e Norton (1997, 2001, 2004, 2017), as quais desenvolveram a teoria do BSC, que revolucionou a maneira como as organizações estruturavam a sua estratégia, defendendo a definição não só de objetivos ligados a ativos tangíveis baseados em aspectos financeiros, mas também de objetivos referentes a ativos intangíveis. No que concerne à Governança Pública, foi analisada a significância do Mapa Estratégico organizacional à luz dos principais diplomas legais do ordenamento jurídico brasileiro, bem como das resoluções, acórdãos e publicações do Tribunal de Contas da União (TCU), e das obras dos principais autores sobre o tema, como Martins e Marini (2010) e Nardes, Altounian e Vieira (2018).

O estudo realizado é constituído de pesquisa aplicada, porque visa realizar uma análise do tema em relação ao caso específico do COMAER; qualitativa, porquanto se baseia em apreciações não numéricas; exploratória, pois busca incrementar o entendimento acerca do tema; e bibliográfica, pois é fundamentada em obras, trabalhos científicos e legislação já publicados acerca da teoria do BSC, da estratégia do COMAER e da Governança Pública.

³ No presente trabalho, sempre que se tratar do nome da teoria criada por Kaplan e Norton (1997), então Balanced Scorecard estará grafado em caracteres não-italicos, por ser nome próprio. No entanto, sempre que se tratar genericamente de um trabalho baseado nessa teoria, então estará grafada em caracteres itálicos, por se tratar de expressão em língua estrangeira.

Destaca-se, ainda, que não foram realizadas entrevistas com os membros do Alto-Comando da Aeronáutica, que são os responsáveis por assessorar o Comandante da Aeronáutica na aprovação da estratégia organizacional.

O presente artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira parte, é apresentada a teoria do BSC e sua aplicabilidade às organizações públicas, como as Forças Armadas. Segundamente, é abordada a significância do BSC à luz dos preceitos de Governança Pública consignados no ordenamento jurídico brasileiro, nas orientações do TCU e na academia. Na terceira parte, é apresentada a análise da conformidade do Mapa Estratégico do COMAER com a teoria do BSC. Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa, focadas no Mapa Estratégico do COMAER.

2 A TEORIA DO BALANCED SCORECARD (BSC)

Na presente seção, são descritos os fundamentos gerais da teoria do BSC, para, em seguida, apresentar-se como tal arcabouço teórico é utilizado pelas organizações públicas. O propósito é demonstrar sua aplicação nas instituições do setor de Defesa, cujos exemplos, juntamente com a teoria, servem de base para as análises consignadas na seção 4, acerca do Mapa Estratégico do COMAER.

2.1 COMPREENDENDO O BSC

O conceito estudado na teoria do BSC pode ser compreendido na língua portuguesa como “Indicadores Equilibrados de Desempenho”, que é o nome da teoria e metodologia que dela se originou, a qual foi criada por dois professores da Harvard Business School, Robert S. Kaplan e David P. Norton. Estes estudos ajudaram a quebrar o paradigma de que a gestão estratégica de uma empresa deve se basear apenas em indicadores econômicos e financeiros, porquanto os relatórios financeiros tradicionais não forneciam os fundamentos necessários para a mensuração e gestão do valor criado pelo aumento das habilidades dos ativos intangíveis da organização, problema este que se acentuou na era da informação em que se vive atualmente (KAPLAN; NORTON, 1997, 2001, 2004, 2017).

Sendo assim, conjuntamente ao monitoramento dos indicadores de resultado financeiros, foram equilibrados (ou balanceados) indicadores não financeiros (razão pela qual se agregou o adjetivo *balanced* ao substantivo *scorecard*) sob outras três perspectivas: “Clientes”, “Processos Internos” e “Aprendizado e Crescimento”, que são aspectos intangíveis que podem ser traduzidos em indicadores com mensurações tangíveis.

Neste sentido, é importante destacar como, atualmente, todas as organizações buscam criar valor por meio da alavancagem de seus ativos intangíveis: capital humano, sistemas de

informações, processos de alta qualidade sensíveis às necessidades dos clientes, relacionamentos com os clientes, recursos de inovação e cultura (KAPLAN; NORTON, 2004).

Neste diapasão, constata-se que, nas últimas décadas, há a tendência de substituição gradual da economia movida a produtos e baseada em ativos tangíveis pela economia movida a conhecimento e serviços, baseada em ativos intangíveis, estimando-se que, em média, esses ativos intangíveis representem atualmente cerca de 75% do valor das empresas (KAPLAN; NORTON, 2004).

Portanto, logo se percebeu que o BSC era também um importante sistema de gestão estratégica, por meio do qual se implementaria a Estratégia em todos os níveis da organização. Em consonância a isso, Kaplan e Norton (2004) acompanharam as empresas que implementaram o BSC como ferramenta de gestão estratégica após o lançamento de seu primeiro livro "A estratégia em ação" (1997), tendo estas atingido resultados extraordinários num período de dois a três anos.

O que é verdadeiro para as organizações, também o é para os países. Basta comparar Venezuela e Arábia Saudita com Taiwan e Cingapura. Os primeiros possuem grandes reservas de petróleo, mas investiram mal em pessoas e sistemas, tendo como resultado uma produtividade per capita e taxas de crescimento piores que os segundos, que possuem pouquíssimos recursos naturais, mas investiram maciçamente em capital humano, em capital de informação e em processos mais eficazes, ou seja, em ativos intangíveis (KAPLAN; NORTON, 2004).

No entanto, faz-se mister ter em conta que a importância desse balanceamento dos ativos tangíveis com os intangíveis não é um aspecto nitidamente compreensível a primeira vista, se não há uma visualização da estratégia como um todo e o seus possíveis resultados a longo prazo, porque o investimento em ativos intangíveis sempre impacta os resultados financeiros de curto prazo, o que causa resistências à sua implementação, embora levem à maximização dos resultados de longo prazo (KAPLAN; NORTON, 2004).

Dentro desse contexto, Kaplan e Norton (2004) constataram que, muito mais importante que a estruturação dos indicadores (*scorecard*), era a definição dos objetivos críticos para se alcançar a estratégia, isto é, os objetivos estratégicos. Isso ocorre porque estes geralmente são definidos com enunciados intangíveis, isto é, possuem um significado não quantificável e podem ser mantidos enquanto a estratégia não for alterada. Já os indicadores, estes, paradoxalmente, passaram a desempenhar um papel subsidiário na própria teoria que leva o seu nome, devendo possuir um significado quantificável, isto é, tangível, podendo, assim, ser alterados, para exprimir melhor o atingimento do objetivo a que se refiram, mesmo que a

estratégia, no seu nível mais elevado, não sofra mudanças.

Destarte, o foco nos objetivos da estratégia levou a um avanço extraordinário na metodologia, devendo os objetivos das quatro perspectivas se interligarem em relações de causa e efeito, porquanto os resultados financeiros só são plenamente alcançados se os clientes-alvo estiverem satisfeitos, e isto só é atingido se a proposição de valor para os clientes for sustentada pelo aperfeiçoamento dos processos críticos para tal; e, pois, a melhoria desses processos está diretamente ligada aos ativos intangíveis representados pelo aperfeiçoamento das competências das pessoas, dos sistemas de Tecnologia da Informação (TI) e da cultura organizacional como um todo. Em consonância a isso, o alinhamento dos objetivos nessas quatro perspectivas é a chave para a criação de valor e, pois, a representação de todo esse conjunto se denomina de Mapa Estratégico (KAPLAN; NORTON, 1997, 2001, 2004, 2017).

O Mapa Estratégico, portanto, é a descrição de todos os fatores críticos para o sucesso organizacional: o que a instituição deve entregar como resultado (a sua missão); o que ela almeja se tornar (a sua visão); quais os valores que fundamentam essa busca e a sua própria existência; e quais os objetivos que são críticos para a concretização de toda a estratégia. Dessa forma, o Mapa Estratégico é uma ferramenta idônea para a compreensão da estratégia pela maior parte dos integrantes de uma organização, a qual é um fator de sucesso que comprovadamente fez a diferença para o êxito de organizações, públicas ou privadas, ao redor do mundo, nas últimas décadas (KAPLAN; NORTON, 2004).

2.2 O BSC NO SETOR PÚBLICO

Apesar do foco inicial nas corporações empresariais, o BSC permite que sejam escolhidas perspectivas e objetivos estratégicos que estejam em consonância com a missão e visão de cada organização, podendo, por conseguinte, serem aplicados em qualquer tipo de instituição, quais sejam pessoas jurídicas de capital privado ou público, tenham ou não fins lucrativos (KAPLAN; NORTON, 1997, 2001, 2004, 2017).

Em consonância a isso, é importante levar em conta que, nos órgãos públicos, como o COMAER, os ativos tangíveis ligados aos aspectos financeiros, embora sejam importantes, são fatores subsidiários da estratégia, porque essas instituições não têm o poder de maximizar os seus recursos, tendo em vista que estes são definidos por processo burocrático-político-orçamentário pré-definido em lei, não fazendo parte da razão de ser organizacional o aumento de receita ou a maximização do lucro.

Sendo assim, há uma inversão das Perspectivas, porquanto a finalidade da organização não é incrementar a lucratividade, mas sim atingir algo intangível como “Melhor defender a

soberania nacional”, ou seja, todas as perspectivas devem fluir para o cumprimento da missão, atribuindo-se aos recursos financeiros, que não deixam de ser essenciais, um caráter subsidiário na estratégia.

Por conseguinte, no que se refere à APF, a perspectiva mais importante é o atendimento das necessidades e anseios da sociedade brasileira, a qual é, ao mesmo tempo, seu “proprietário” e seu principal cliente, e para qual todas as outras perspectivas devem fluir, ao contrário do que ocorre no setor privado, em que o incremento das receitas e do lucro a longo prazo representa a perspectiva mais importante (KAPLAN; NORTON, 2004).

Neste contexto, relativamente aos aspectos ligados ao orçamento ou custos, inicialmente, os mapas estratégicos do setor público os apresentavam na perspectiva logo abaixo do enunciado de missão, ou abaixo da perspectiva de clientes (KAPLAN; NORTON, 2001), tendo evoluído, posteriormente, para o formato atual, no qual compõem a perspectiva de Recursos, na base do mapa (KAPLAN; NORTON, 2004, 2017), tendo em vista que não podem ser maximizados por resultado do esforço da gestão organizacional, porquanto são definidos por processo burocrático-governamental, no qual incidem decisões que extrapolam a esfera do órgão público. Kaplan e Norton (2001, p.147) abordam esse aspecto afirmando que, num “órgão governamental, os indicadores financeiros não demonstram se a organização está cumprindo a sua missão”.

Figura 1 – Diagramas das Perspectivas numa empresa e numa Força Armada



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Kaplan e Norton (2004).

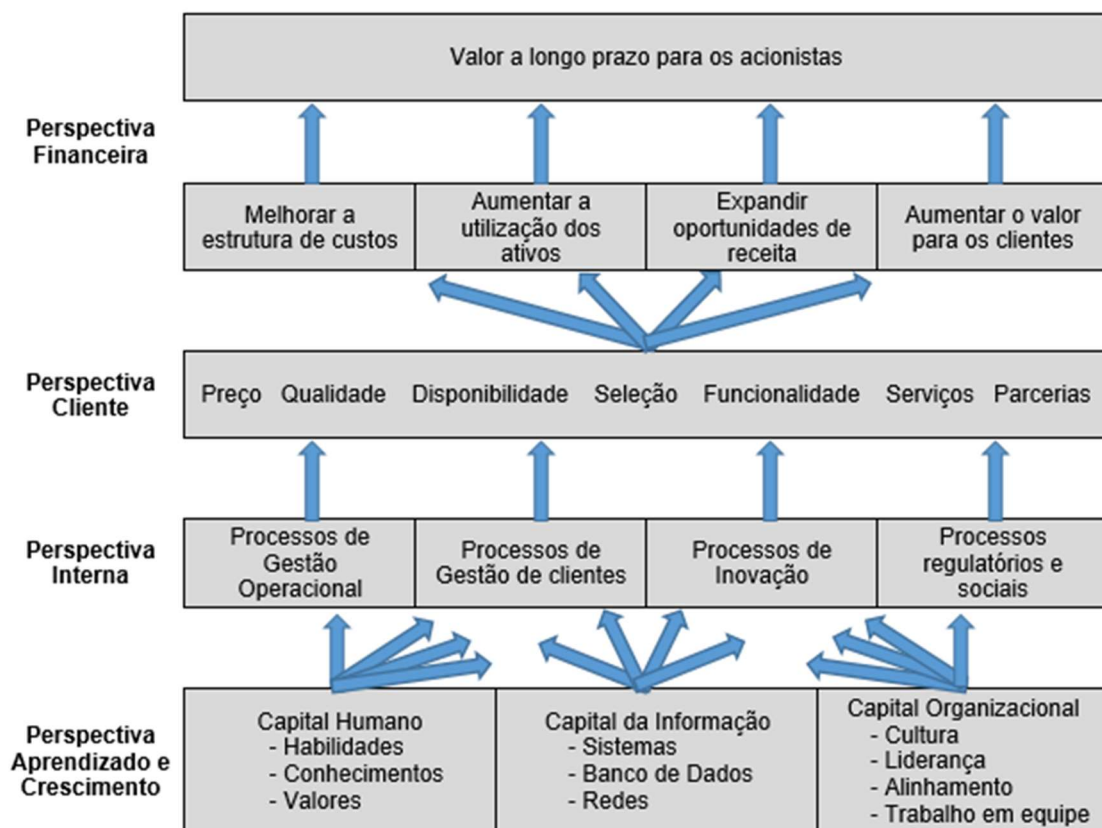
Na figura apresentada anteriormente, pode-se observar que, quanto à estrutura básica do mapa do setor de Defesa da Administração Pública, diferentemente do setor privado, a perspectiva de Recursos, que engloba os recursos financeiros, está na base do diagrama e a

perspectiva mais importante é o atendimento dos interesses da sociedade, por meio do cumprimento da missão.

Neste contexto, as demais perspectivas do mapa estratégico do setor público de defesa (Processos Internos, Aprendizado e Crescimento e Recursos) devem contribuir para a satisfação dos interesses da sua maior razão de ser, que é a sociedade à qual essa instituição pertence, ao contrário de uma organização do setor privado, em cujo mapa estratégico todas as perspectivas devem contribuir para a sobrevivência e crescimento financeiro da organização (KAPLAN; NORTON, 2004).

Deste modo, com o escopo de ilustrar as diferenças entre os mapas estratégicos dos setores privado e público, com maior detalhamento, apresentam-se as Figuras 2 e 3, a seguir, que representam modelos básicos, os quais devem ser alterados, caso a caso, para se adaptarem à realidade de cada organização.

Figura 2: Mapa Estratégico do setor privado

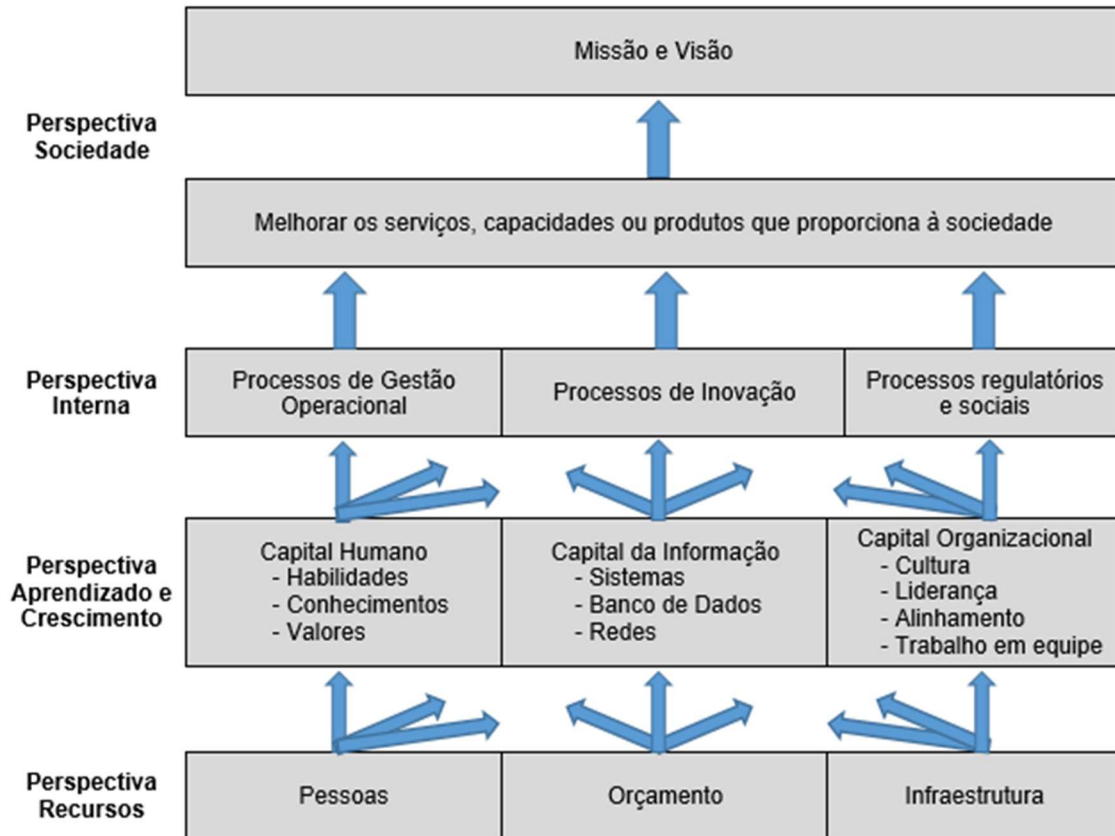


Fonte: Adaptado pelos autores de Kaplan e Norton (2004, p.54).

Em relação ao modelo do setor público, deve-se ter em vista que a Perspectiva de Recursos pode ser composta pelos três fatores considerados na Figura 3, ou apenas pelo recursos financeiros, ou até mesmo não estar presente no mapa, tendo em conta que são objetivos que não são desdobrados para os demais níveis da organização, porquanto são definidos por

processos burocrático-legais que se concentram no nível estratégico, conforme explanado anteriormente.

Figura 3: Mapa Estratégico do setor público



Fonte: Adaptado pelos autores de Kaplan e Norton (2004).

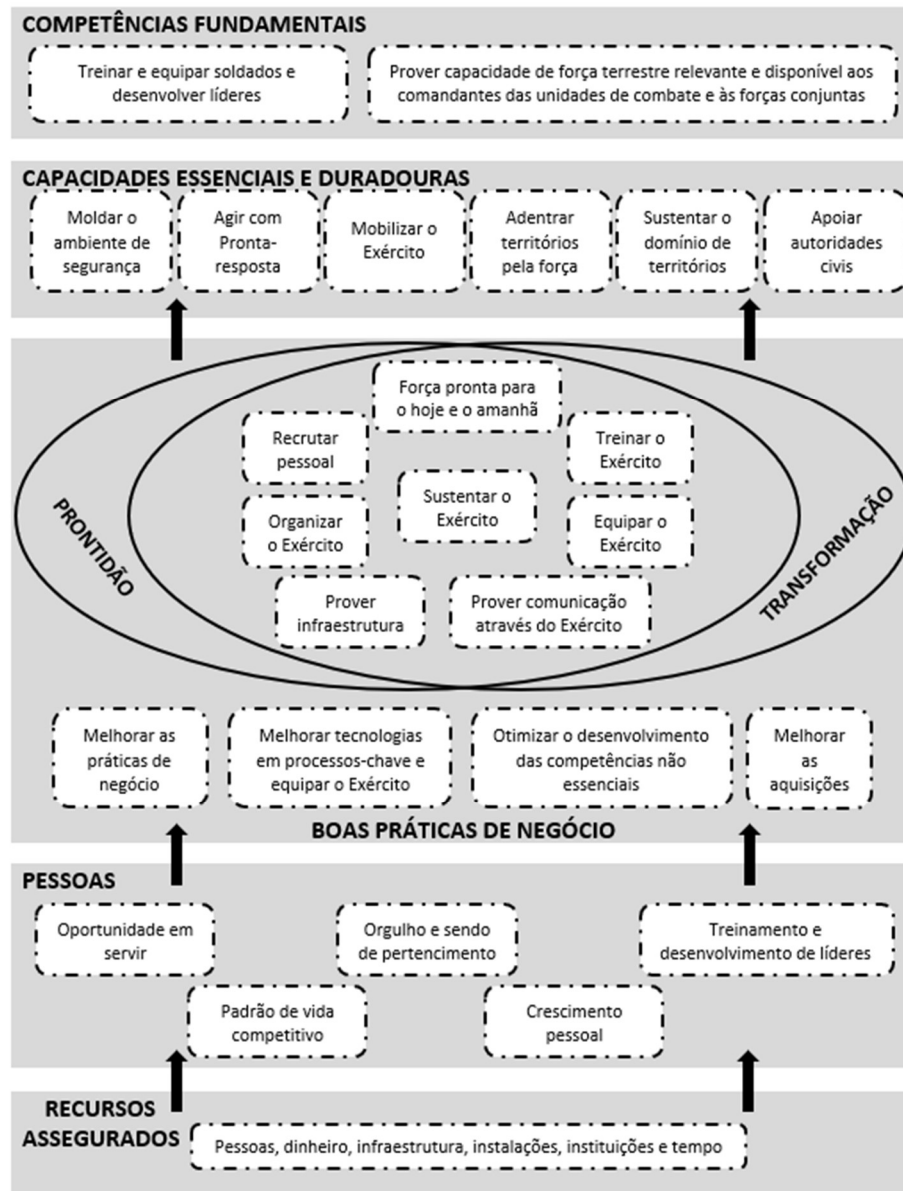
2.3 O BSC NO SETOR DE DEFESA (EXEMPLOS DE OUTRAS NAÇÕES)

Tendo-se apresentado, na subseção anterior, o modelo básico para o setor público, passa-se a analisar os mapas estratégicos de duas instituições do setor de Defesa, a fim de que sirvam de base de comparação para a análise do mapa estratégico do COMAER.

A primeira delas é o Exército dos Estados Unidos da América (US Army), cujo Mapa Estratégico de 2002 é reproduzido na Figura 4, a seguir, o qual representou a sua missão, no seu quadrante superior, por meio de duas “Competências Fundamentais”, para as quais todos os objetivos estratégicos devem confluir.

A seguir, representando a perspectiva da Sociedade no modelo dos mapas das instituições públicas, está um quadrante denominado de “Capacidades Essenciais e Duradouras”, abarcando objetivos essenciais para o cumprimento de sua missão.

Figura 4 – Mapa Estratégico do Exército dos Estados Unidos (2002)



Fonte: Traduzido pelos autores de United States (2003, p. 30).

Em consonância a isso, o quadrante seguinte, denominado de “Boas Práticas de Negócio”, representa a perspectiva dos Processos Internos do mapa estratégico das instituições públicas, é composto por uma série de objetivos estratégicos que contribuem diretamente para os resultados da Perspectiva *Stakeholders*, abrangendo as áreas de infraestrutura, pessoal, treinamento, operações e desenvolvimento tecnológico.

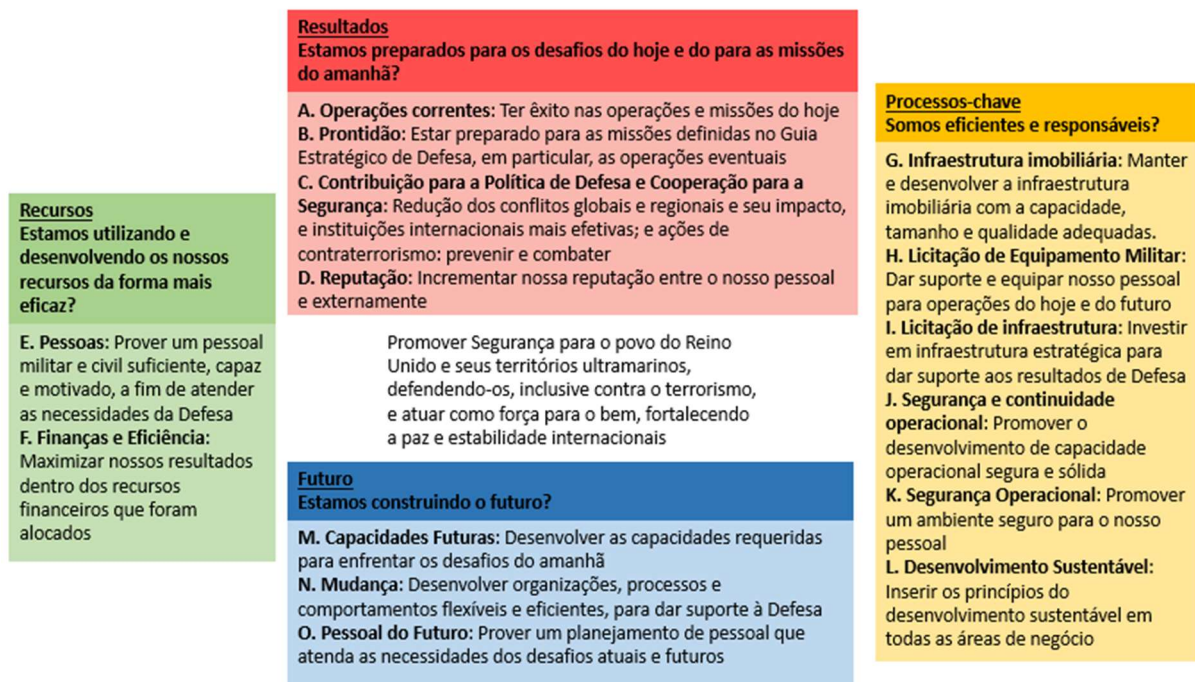
Neste sentido, observa-se que, dentre todos esses processos, o Exército Americano elegeu os mais críticos, os quais estão circundados por duas temáticas, com as quais estão relacionados: Prontidão e Transformação, as quais, por sua vez, referem-se, respectivamente, à capacidade de maior relevância de uma Força Armada e à busca de uma transformação da instituição para melhor atender aos objetivos da perspectiva superior.

Neste contexto, contribuindo diretamente para a perspectiva anteriormente descrita, encontra-se o quadrante denominado de “Pessoas”, o qual representa a perspectiva de “Aprendizado e Crescimento” do mapa estratégico, cujo foco é no ativo intangível mais importante: as pessoas, e associado a elas, seu crescimento pessoal, e a formação de suas competências, habilidades, valores e liderança, o que culminará numa cultura organizacional alinhada com a consecução dos objetivos das demais perspectivas.

Finalmente, na base do diagrama representado pela Figura 4, há a perspectiva de “Recursos Assegurados” com apenas um objetivo, o qual abrange todos os recursos definidos pelo Poder Público para a instituição, tais como pessoas, dinheiro e instalações, cabendo destacar que este objetivo, embora tenha indicadores, não é desdobrável em iniciativas e ações para as unidades subordinadas, porque suas ações se concentram no nível estratégico, conforme relatado no item 2.1.

Observando um outro exemplo de Mapa Estratégico de órgão público internacional do setor de Defesa, o do Ministério da Defesa do Reino Unido (MoD – Ministry of Defense), em seu planejamento 2009-2013, foi utilizada uma representação pictorial diferente, como pode ser verificado na Figura 5, a seguir.

Figura 5: Mapa Estratégico do Ministério da Defesa do Reino Unido



Fonte: Traduzido pelos autores de United Kingdom (2009, p.14).

Nessa representação, a missão figura ao centro, e a ordem sequencial de importância de objetivos a partir dela são identificados por uma sequência de letras, de A a O. Sendo assim, o

quadrante “Resultados”, que representa a perspectiva da “Sociedade” dos mapas das organizações públicas, abarca os objetivos de A a D que estão diretamente ligados ao cumprimento da missão.

Em seguida, tem-se a perspectiva “Recursos”, contendo os objetivos E e F, a qual seguiu os primeiros modelos de mapas estratégicos para as organizações públicas, em que tal perspectiva figurava logo abaixo da missão, como Kaplan e Norton (2001) descrevem em seu segundo livro “Organização Orientada para a Estratégia”. Como relatado no item 2.2, os mapas do setor público evoluíram para o padrão do mapa do Exército americano, apresentado anteriormente, em que essa perspectiva se encontra na base do diagrama, conforme descrito na terceira obra de Kaplan e Norton (2004) “Mapas Estratégicos”.

O quadrante dos “processos-chave”, que engloba os objetivos G a L, representa a perspectiva de Processos Internos, porquanto descreve os processos críticos da organização.

Na base de todo o mapa, com os objetivos de M a O, figura a perspectiva “Futuro”, representando a perspectiva “Aprendizado e Crescimento”, na qual estão consignados os objetivos que buscam construir as capacidades, o pessoal e a cultura organizacional que promoverá a transformação organizacional para que a Defesa britânica enfrente os desafios do futuro, contribuindo, assim, para todos os outros objetivos e também para o cumprimento de sua missão, no centro da imagem.

3 O MAPA ESTRATÉGICO DO BSC E A GOVERNANÇA PÚBLICA

Com o crescimento das empresas do setor privado, as quais se transformaram em grandes corporações, as figuras do diretor executivo (atualmente conhecido por CEO - *Chief Executive Officer*) e do dono da empresa não mais coincidiram num mesmo indivíduo. Surge, então, a necessidade de supervisionar as ações do CEO e sua diretoria, a fim de verificar o alinhamento de suas ações administrativas com os interesses dos proprietários. No setor público, a Governança foi implementada posteriormente, com a mesma lógica, isto é, supervisionar a gestão do dinheiro público, com o escopo de verificar o seu alinhamento com os interesses da sociedade (BRASIL, 2020a).

Conforme Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.125), a Governança Pública “pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”.

Em consonância com o Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020a), a Governança Pública Organizacional pode ser entendida como a aplicação de práticas de

liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos dirigentes de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas, ou seja, pode-se dizer que a Governança Pública desempenha a função de supervisionar a gestão pública, figurando a sociedade brasileira, a um só tempo, como principal parte interessada e beneficiária desse processo.

Neste contexto, a Governança Pública, além de suas atividades básicas de Avaliar, Controlar e Direcionar, é constituída por três mecanismos: Liderança, Estratégia e Controle, os quais são compostos por uma série de práticas associadas, dentre as quais estão as relacionadas com o mecanismo da Estratégia: "Estabelecer a Estratégia" e "Promover a Gestão Estratégica" (BRASIL, 2020a). Neste sentido, o TCU, citando Kaplan e Norton, que são os autores do referencial teórico do presente trabalho, afirma que:

O desenvolvimento da estratégia envolve o conhecimento da razão de existência da organização e o que ela busca para o futuro; o entendimento sobre o contexto em que ela está inserida, ou seja, seus ambientes interno e externo e o desempenho da estratégia existente; os riscos aos quais é capaz de se expor e as oportunidades que pode aproveitar; suas principais capacidades internas e seus gargalos; quem são suas partes interessadas e clientes, e qual proposta de valor a ser entregue a eles. (KAPLAN; NORTON, 2008 apud BRASIL, 2020a, p. 78)

Deste modo, conforme o TCU (BRASIL, 2020a), o Estabelecimento da Estratégia implica a definição de um modelo de gestão da estratégia pelas Organizações Públicas, definição esta que consiste em fazer escolhas e estabelecer prioridades, a partir de evidências, devendo essas escolhas e prioridades suportar a missão, a visão e os valores fundamentais da organização, compreendendo objetivos, indicadores e metas de desempenho.

Tendo sido estabelecida a estratégia, passa-se à sua promoção, a qual consiste na comunicação eficaz e implementação da estratégia, a fim de que o planejamento das operações esteja alinhado verticalmente com a estratégia organizacional e articulado horizontalmente com as demais unidades, de modo a gerar a sinergia necessária à entrega de valor pretendido (BRASIL, 2020a). E essa comunicação está diretamente ligada à fiel representação da estratégia no Mapa Estratégico da organização.

Neste diapasão, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da APF, reforça as orientações do Referencial Básico de Governança Pública do TCU, cuja primeira edição foi aprovada em 2013, e descreve no inciso II do artigo 5º a estratégia como um dos mecanismos de exercício da Governança Pública:

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e

ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido". (BRASIL, 2017)

Neste contexto, o Comando da Aeronáutica, órgão integrante da APF e, conforme o Art. 71, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), entidade sujeita ao controle externo do TCU, tem suas principais atribuições descritas pelo Art. 142 da Carta Magna:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988)

Além disso, o desenvolvimento da estratégia por um órgão público vai ao encontro dos princípios nos quais os órgãos da APF brasileira devem se pautar, como preconizado pelo Art. 37. da Constituição Federal: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade e eficiência** [...]" (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para condensar as diversas atribuições legais da Aeronáutica numa única declaração escrita, o COMAER elenca em seu documento de mais alto nível, a Concepção Estratégica - Força Aérea 100, além da destinação constitucional citada anteriormente, as diversas atribuições subsidiárias, deduzindo-se, a seguir, sua missão-síntese: "Manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da Pátria", bem como sua visão de futuro: "Uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais" (BRASIL, 2018a).

Na sequência, o COMAER detalha em seu planejamento estratégico, intitulado Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), o "como fazer". Nesse escopo, apresenta, os seguintes produtos: diretrizes gerais, cadeia de valor, mapa estratégico e projetos estratégicos (BRASIL, 2018b).

Neste diapasão, Martins e Marini (2010) descrevendo as melhores práticas para a Governança para resultados no setor público, explicam a Agenda estratégica como um conjunto de definições sobre os propósitos (missão, visão e princípios), sobre os resultados a serem alcançados (objetivos, indicadores e metas) e sobre como alcançá-los (plano estratégico de ação e projetos).

Ademais, esses autores propugnam que uma boa agenda estratégica deve atender a três critérios essenciais: legitimidade, isto é, satisfazer as expectativas das partes interessadas;

coerência, ou seja, os objetivos, programas, projetos, dentre outros, devem ser convergentes entre si e alinhados com os resultados que se esperam das políticas públicas em geral; e foco, o qual é o conjunto minimamente relevante e significativo de resultados e esforços (MARTINS; MARINI, 2010).

Neste sentido, o BSC se enquadra nesse conceito “por proporcionar a tradução, consolidação e comunicação da estratégia baseada na sua mensuração objetiva e sistêmica sob a forma de mapas estratégicos” (MARTINS; MARINI, 2010, p.92), os quais, por seu turno, podem ser desdobrados em seus componentes, tais como objetivos, indicadores, metas, ações, projetos, etc. (MARTINS; MARINI, 2010).

Portanto, no que se refere ao objetivo específico acerca da análise se o mapa estratégico do BSC atende os preceitos da Governança Pública Brasileira, pode-se afirmar que atende plenamente esses preceitos por proporcionar a tradução, consolidação e comunicação da estratégica, de forma objetiva e sistêmica.

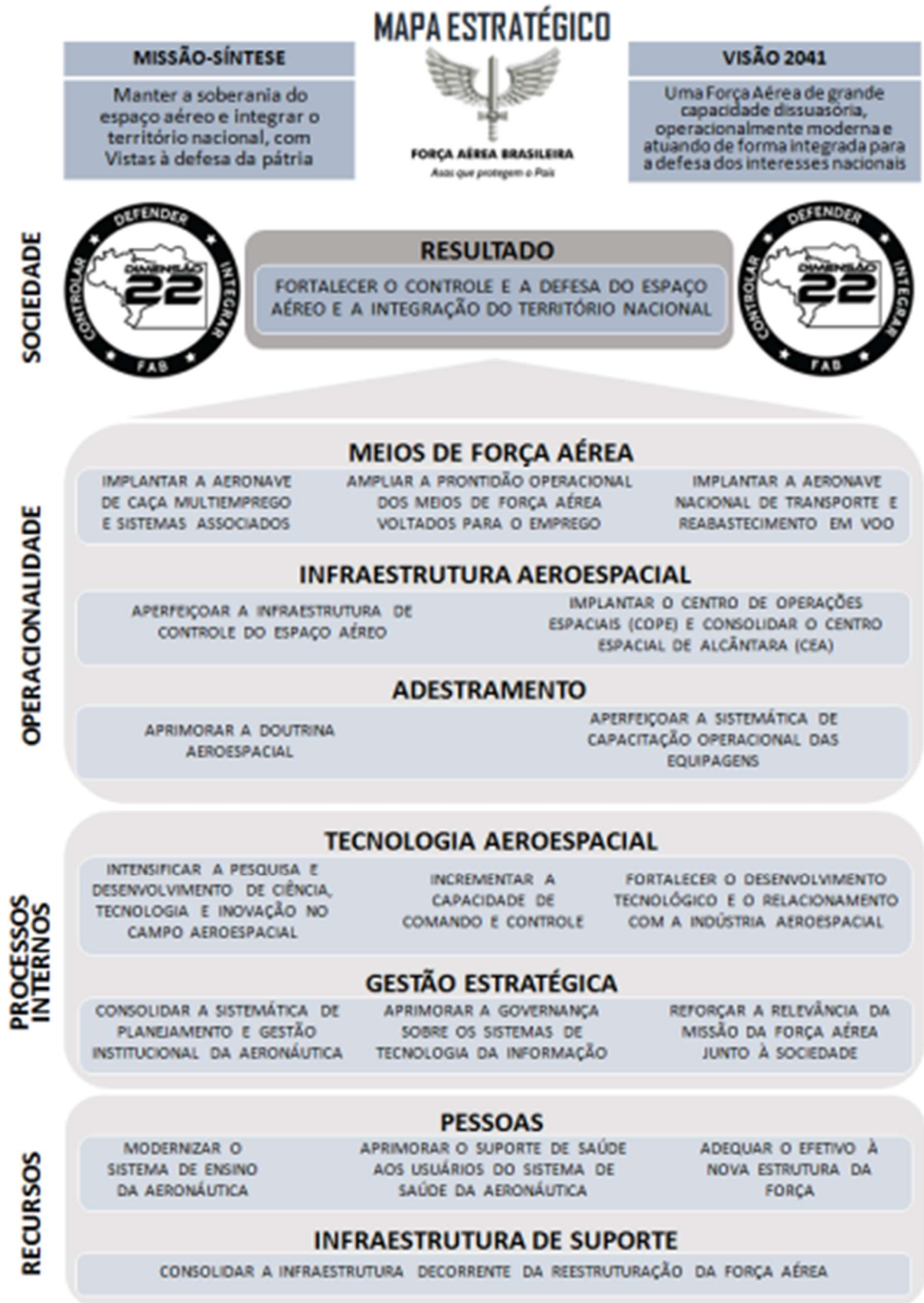
4 ANÁLISE DO MAPA ESTRATÉGICO DO COMAER

Levando-se em conta o que é entendido pelo BSC como a função de um mapa estratégico, isto é, fornecer um modelo para uma representação simples, numa única página, das relações de causa e efeito entre os objetivos de todas as dimensões da estratégia, tanto as que tratam dos vetores de desempenho, quanto as que se referem aos resultados (KAPLAN; NORTON, 2004), o Mapa Estratégico do COMAER, a *prima facie*, atende essa premissa, conforme se pode depreender da Figura 6.

Neste contexto, com o escopo de comprovar se verdadeiramente a estratégia da instituição é idoneamente representada, analisar-se-ão os objetivos estratégicos dentro de cada perspectiva, quanto a dois aspectos: a sua integração, isto é, a sua significância dentro de cada perspectiva, para se verificar se verdadeiramente cada um deles pertence à sua respectiva perspectiva; e o seu alinhamento com a perspectiva imediatamente superior e a estratégia como um todo, perquirindo-se se cada um dos Objetivos contribui para fortalecer o cumprimento da missão e para o alcance de sua visão de futuro.

Em relação à integração dos objetivos estratégicos dentro de suas Perspectivas e a estruturação destas dentro do Mapa Estratégico, Michael Porter, citado por Kaplan e Norton, afirma que o encaixe estratégico entre muitas atividades é fundamental não só para gerar, mas também para sustentar a vantagem competitiva, porquanto as posições baseadas em sistemas de atividades são muito mais sustentáveis do que aquelas construídas sobre atividades individuais (PORTER, 1996, apud KAPLAN; NORTON, 2004).

Figura 6: Mapa Estratégico do COMAER



Fonte: Brasil (2018b, p.19).

Neste sentido, Kaplan e Norton (2004) afirmam que, ao se estruturarem os Mapas Estratégicos organizacionais, deve ser respeitado esse argumento, porquanto os objetivos estratégicos, principalmente, das perspectivas de “Processos Internos” e de “Aprendizado e Crescimento” devem ser integrados e alinhados ao restante dos objetivos das demais perspectivas para que seja cumprida a sua proposição de valor.

Após a análise do pertencimento dos objetivos do COMAER dentro de cada perspectiva, é realizada uma análise de suas interconexões entre as perspectivas, porquanto se deve ter em conta que a “estratégia é um **conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos**. As relações de causa e efeito podem ser expressas por uma sequência de afirmativas do tipo ‘se-então’.” (KAPLAN; NORTON, 1997, p.155, grifo nosso), tal como o exemplo a seguir, adaptado pelo autor a partir dos conceitos de Kaplan e Norton (1997, p.155):

1) Se o treinamento do pessoal de apoio de terra for intensificado em relação à importância da segurança operacional e à velocidade e qualidade do serviço prestado, então o pessoal de apoio vai passar a efetivamente contribuir para operações aéreas mais seguras, eficientes e eficazes; 2) Se as operações aéreas forem mais seguras, eficientes e eficazes, então a Força Aérea como um todo atingirá uma melhor capacidade operacional e prontidão no combate; 3) Se a Força Aérea atingir uma melhor capacidade operacional e de prontidão no combate, então a missão de manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional com vistas à defesa da pátria será alcançada de forma mais efetiva.

4.1 MISSÃO E VISÃO

Como propugna Martins e Marini (2010), a Missão deve exprimir o propósito da organização, que bens ou serviços, tangíveis ou intangíveis, ela gera, para quem, e para quem os gera. No caso do COMAER, a sua missão-síntese, “Manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria” (BRASIL, 2018b, p.11), responde a todas essas perguntas, com exceção do “como”, o qual é melhor detalhado na cadeia de valor da organização, que também está consignado no PEMAER.

No que se refere à Visão, ela representa o que a organização quer ser no futuro e seu propósito é fornecer um ideal para o direcionamento dos esforços organizacionais (MARTINS; MARINI, 2010). No caso do COMAER, a sua “Visão 2041” atende plenamente essas prerrogativas: “Uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais” (BRASIL, 2018b, p.11).

No que se refere à integração, a missão e a visão ocupam a posição superior do Mapa Estratégico do COMAER, para qual todos os objetivos devem apontar e contribuir, direta ou indiretamente, estando em conformidade com os mapas estratégicos das organizações do Setor

de Defesa, a exemplo do que foi apresentado na seção 2.

No que se refere ao alinhamento da Missão e a Visão do COMAER, há que se perscrutar se esses aspectos estão alinhados com a instância superior, isto é, com o Planejamento Estratégico Setorial (PES) 2020-2031 do Ministério da Defesa (MD), o que de fato ocorre perfeitamente, levando-se em conta os apontamentos a seguir.

Em referência à missão do MD, dentre outras questões, o PES 2020-2031 prolata: “Preparar as Forças Armadas, mantendo-as em permanente estado de prontidão para serem empregadas na defesa da Pátria [...] a fim de contribuir com o esforço nacional de defesa.” (BRASIL, 2020b, p.8), o que abrange plenamente a missão do COMAER.

Em relação à visão do COMAER, ela também se insere plenamente no que é buscado pela visão do MD, consignada no PES 2020-2031: “Ser efetivo participante do esforço nacional de defesa, dispondo de Forças Armadas modernas, compatíveis, adequadamente preparadas e permanentemente prontas para serem empregadas” (BRASIL, 2020b, p.8).

Após a definição da Missão e da Visão, deve-se delinear as perspectivas que vão contribuir para esses aspectos (KAPLAN; NORTON, 1997). Deste modo, passa-se a analisar a perspectiva imediatamente seguinte, cujos objetivos devem contribuir diretamente para o cumprimento da missão e a busca pela visão, que, no caso do mapa estratégico do COMAER, é denominada de Perspectiva “Sociedade”, conforme apresentado na Figura 6.

4.2 PERSPECTIVA SOCIEDADE

Conforme descrito na seção 2, nas organizações privadas, a perspectiva financeira (lucro) é mais relevante. A seguir, surge a perspectiva dos clientes, que está relacionada à entrega de valor que abarca atributos do produto ou serviço (funcionalidade, qualidade, preço e tempo) combinados com a imagem da organização e seu relacionamento com esses clientes.

No mapa estratégico das organizações públicas e, em especial, das pertencentes ao setor de defesa, a Perspectiva Financeira é subsidiária e, portanto, não está no topo do diagrama, enquanto a Perspectiva dos Clientes é transformada em “Sociedade” ou “Resultados”, tendo em vista que a finalidade de uma organização pública é entregar valor para o cidadão, o qual é, a um só tempo, seu “proprietário” e seu principal beneficiário ou cliente, conforme descrito na subseção 2.1.

Nesta perspectiva, no caso do COMAER, consta apenas um objetivo, o qual tem, praticamente, a mesma redação da missão: “Fortalecer o controle e a defesa do espaço aéreo e a integração do território nacional” (BRASIL, 2018b, p.19).

Deste modo, dentro do escopo da integração e à luz dos exemplos de mapas do setor de

defesa apresentados anteriormente, propõem-se novos objetivos que contribuam diretamente para a missão e o alcance da visão, promovendo seu desdobramento, com ênfase no emprego militar do Poder Aeroespacial.

Sendo assim, como a Aeronáutica é integrante da expressão militar do Poder Nacional, tomou-se como referência cardinal para a estruturação dos objetivos a Concepção Política de Defesa divisada pela Política Nacional de Defesa (PND), a qual propugna que a Defesa Nacional deve ser fundamentada no trinômio Desenvolvimento-Diplomacia-Defesa, conforme destacado a seguir:

A paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do **Desenvolvimento**, para a redução das deficiências estruturais de uma nação, viveiros para o surgimento de ameaças à soberania e ao bem-estar social; da **Diplomacia**, para a conjugação dos interesses conflitantes de países; e da **Defesa**, para a dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis. **Esses três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa – devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais.** (BRASIL, 2016, p.11, grifo nosso)

Neste contexto, no que se refere ao pilar da Defesa, considerou-se como principais fundamentos para a definição de objetivos ligados a esse aspecto as Capacidades Nacionais de Defesa descritas pela Estratégica Nacional de Defesa (END), que devem ser exercidas por diferentes expressões do Poder Nacional, com ênfase para a expressão Militar, destacando-se dentre elas as Capacidades de Proteção, de Dissuasão e de Pronto-resposta (BRASIL, 2016).

A Capacidade de Dissuasão, por sua vez, “configura-se como fator essencial para a Segurança Nacional” (BRASIL, 2016, p.19), porquanto está relacionada com a aplicação conjunta das “Capacidades de Proteção e de Pronto-resposta, no caso de eventuais ações hostis contra a soberania e os legítimos interesses do Brasil” (BRASIL, 2016, p.19). Sendo assim, propõe-se que o primeiro objetivo dessa perspectiva seja: “Contribuir para a Segurança Nacional, por meio da Dissuasão”.

Outrossim, em relação à Capacidade de Pronto-resposta, esta também se encontra intrinsecamente ligada às Capacidades de Dissuasão e Proteção, porquanto implica não somente a faculdade de fazer frente a uma ameaça, mas também fazê-lo de forma rápida, ou seja, está intimamente ligada à velocidade de resposta com que o Poder Nacional consegue exercer suas Capacidades de Proteção e de Dissuasão (BRASIL, 2016). Sendo assim, propõe-se que o segundo objetivo seja: “Exercer a Capacidade de Pronto-resposta nas Ações de Força Aérea”.

Em relação ao pilar do Desenvolvimento, propõe-se o seguinte objetivo: “Contribuir para o Desenvolvimento Nacional”, o qual está intrinsecamente ligado ao papel de integração nacional descrito na missão da Aeronáutica, está também relacionado com o desenvolvimento

tecnológico e com o suporte às ações subsidiárias que o COMAER realiza em prol dos interesses do Brasil, no país e no exterior.

O quarto objetivo “Manter o controle do espaço aéreo nacional” não está apenas relacionado a um serviço de grande relevância para a sociedade, mas também suporta o exercício das demais capacidades anteriormente apresentadas, proporcionando o comando e controle necessários ao seu desencadeamento.

O quinto objetivo proposto estaria ligado ao terceiro pilar da Concepção Política de Defesa – a Diplomacia: “Apoiar a Política Externa”, tendo em vista o inter-relacionamento entre a Segurança Nacional e a projeção de poder do Brasil no exterior, à luz do que afirma Raymond Aron:

O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. (ARON, 2002, p.52)

Referentemente ao seu alinhamento, deve-se dizer que tanto o objetivo atual quanto os novos objetivos propostos estão alinhados com a missão e a visão do COMAER, e com os quatro objetivos presentes no mapa estratégico do PES 2020-2031 do MD, da perspectiva de mesmo nome: “Contribuir para a Dissuasão”, “Aprimorar o preparo das Forças Armadas para o cumprimento de sua destinação constitucional”, “Contribuir para o Desenvolvimento Nacional, o bem-estar e a responsabilidade sociais” e “Incrementar o apoio à Política Externa” (BRASIL, 2020b, p.11).

4.3 PERSPECTIVA OPERACIONALIDADE

Conforme pode ser constatado nos exemplos dos mapas estratégicos do setor de defesa descritos anteriormente, as questões afetas ao que se entende por “operacionalidade”, isto é, “capacidade operacional” ou “processos constituintes da capacidade operacional”, ou estão na perspectiva “Sociedade”, se contribuem diretamente para o cumprimento da missão, ou estão na perspectiva “Processos Internos”, se são processos que contribuem diretamente para os objetivos da perspectiva “Sociedade” e indiretamente para a missão. Deste modo, avaliar-se-á esta perspectiva do COMAER, à luz dessa consideração.

O primeiro eixo “Meios de Força Aérea” abarca três objetivos que poderiam ser agrupados numa única ideia: “Ampliar a prontidão operacional dos meios de Força Aérea voltados para o emprego”, levando-se em conta que a implantação de novos projetos ou programas (no caso a aeronave de caça multiemprego e a aeronave nacional de transporte e

reabastecimento em voo), que são o foco dos outros dois objetivos, são medidas que colaboram diretamente para o atingimento do objetivo citado. Ademais, esse objetivo unificado se alinha perfeitamente ao escopo da proposta para a perspectiva de Sociedade, conforme descrito no item 4.2, de “Exercer a Capacidade de Pronto-resposta nas Ações de Força Aérea”.

O eixo “Infraestrutura Aeroespacial”, por sua vez, abarca dois objetivos: “Aperfeiçoar a infraestrutura de controle do espaço aéreo” e “Implantar o Centro de Operações Espaciais (COPE) e consolidar o Centro Espacial de Alcântara (CEA)”, os quais se referem ao aperfeiçoamento da infraestrutura aeroespacial e que, portanto, poderiam ser agrupados num único objetivo que também abarcaria a infraestrutura administrativa: “Aperfeiçoar a infraestrutura aeroespacial e administrativa”. E este objetivo está mais relacionado à perspectiva “Processos internos”, porquanto se trata de um processo crítico que dá suporte aos objetivos da perspectiva superior, a da “Sociedade”, a qual está ligada à entrega de produtos ou serviços diretamente ao cidadão e ao cumprimento da missão.

Já ao que se refere ao eixo “Adestramento”, este é composto por dois objetivos: “Aprimorar a doutrina aeroespacial” e “Aperfeiçoar a sistemática de capacitação operacional das equipagens” que poderiam ser agrupados numa única ideia: “Aprimorar a capacitação operacional das equipagens”, a qual se enquadraria melhor na perspectiva de “Processos Internos”, porquanto se refere ao processo de capacitação interna da instituição.

Deste modo, propõe-se elidir a perspectiva Operacionalidade, redistribuindo o seu conteúdo (objetivos) conforme descrito acima.

4.4 PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS

A cadeia de valor genérica para o setor privado é constituída de três tipos de processos básicos: Inovações, Operações e Serviços pós-venda, sendo que o primeiro se refere à Pesquisa e Desenvolvimento; o segundo ao aprimoramento da qualidade e eficiência (com menor custo e em menos tempo); e o terceiro proporciona um avaliação e uma retroalimentação dos dois primeiros (KAPLAN; NORTON, 1997).

De qualquer forma, na perspectiva de processos internos, devem-se identificar os processos críticos em que se deve buscar a excelência, a fim de atender os objetivos específicos das perspectivas superiores (KAPLAN; NORTON, 1997).

No caso do COMAER, conforme a Figura 6, esta perspectiva é composta por dois eixos estratégicos: “Tecnologia Aeroespacial” e “Gestão Estratégica”.

O eixo “Tecnologia Aeroespacial” é composto por três objetivos que poderiam ser ajustados para apenas dois, pois “Intensificar a pesquisa e desenvolvimento de ciência

tecnologia e inovação no campo aeroespacial” poderia se fundir com “Fortalecer o desenvolvimento tecnológico e o relacionamento com a indústria aeroespacial”, porque os dois objetivos buscam fundamentalmente o mesmo estado final desejado, qual seja o do desenvolvimento científico-tecnológico aeroespacial, ensejando, portanto, uma nova redação: “Fomentar o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação no campo aeroespacial”. E o verbo “fomentar” tem o sentido de estímulo ao desenvolvimento, o qual pode ser feito por meio da academia ou da indústria aeroespacial, ou de ambas.

A proposta mantém o alinhamento com a esfera superior (perspectiva Sociedade), porque contribui diretamente para o desenvolvimento das capacidades das quais a Força necessita para fazer frente às ameaças e desafios atuais e futuros.

Em relação ao Objetivo “Incrementar a Capacidade de Comando de Controle”, este é um processo interno crítico da organização, o qual dá suporte direto ao objetivo “Manter o Controle do Espaço Aéreo Nacional”, e também a todos os outros objetivos da nova Perspectiva “Sociedade” que está sendo proposta, porquanto o Comando e Controle é um requisito básico de qualquer operação aérea.

O eixo “Gestão Estratégica” possui três objetivos: “Consolidar a Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica”, “Reforçar a relevância da missão da Força Aérea junto à sociedade” e “Aprimorar a governança sobre os sistemas de tecnologia da informação”, propondo-se que permaneçam apenas os dois últimos, com alguns pequenos ajustes. A consolidação da sistemática de planejamento e gestão institucional foi concluída em 2020 com a sua implementação em toda a instituição, culminando com a reedição da DCA 11-1 “Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica”, conforme informações obtidas junto ao Estado-Maior da Aeronáutica - EMAER (BRASIL, 2020c).

Em relação ao objetivo “Aprimorar a Governança sobre os sistemas de Tecnologia da Informação”, poderia ter seu conceito alargado para abarcar toda a Governança: “Aprimorar a Governança Institucional”. Quanto ao seu alinhamento, esta proposta contribui diretamente para os objetivos mais importantes da estratégia, porque a Governança promove o desenvolvimento de uma instituição mais eficiente, eficaz e efetiva (NARDES; ALTOUNIAN e VIEIRA, 2018).

Em referência ao objetivo “Reforçar a relevância da missão da Força Aérea junto à sociedade”, propõe-se que sua redação seja alterada para também abranger o público interno, com a substituição do termo “relevância da missão” por “reputação”, por ser um conceito muito mais amplo que, além da operacionalidade, envolve a integridade da instituição: “Reforçar a reputação da Força Aérea junto ao seu efetivo e à sociedade”. Quanto ao seu alinhamento,

contribui diretamente para a perspectiva superior, porquanto está ligada ao incremento da Moral da tropa e ao fomento do reconhecimento da sociedade como um todo, para suportar a atuação do COMAER no cumprimento de suas atribuições.

Além disso, propõe-se a inserção de três objetivos fundamentais que devem estar alinhados com o desenvolvimento das capacidades da perspectiva superior, dois deles já propostos e explicados no item 4.3 como integrantes da Perspectiva “Processos Internos”: “Aprimorar a capacitação operacional das equipagens” e “Aperfeiçoar a Infraestrutura Operacional e Administrativa”; e o seguinte objetivo: “Aperfeiçoar a Logística Operacional e Administrativa”, porquanto todas as funções logísticas desenvolvidas pela instituição estão relacionados a processos críticos imprescindíveis para o desenvolvimento das capacidades da perspectiva superior.

4.5 PERSPECTIVA APRENDIZADO E CRESCIMENTO

A perspectiva “Aprendizado e Crescimento”, apesar de não estar presente no atual mapa do COMAER, integra todos os mapas estratégicos estudados, às vezes, com a denominação de “Futuro” ou “Construindo o Futuro”, como no caso do Reino Unido (2009), ou “Pessoas”, como no caso do Exército americano (2003), sendo imprescindível, porque é focada no ativo intangível mais importante da organização: o capital humano.

Deste modo, na análise realizada, verificou-se a pertinência de inclusão desta perspectiva numa reedição do mapa estratégico, com a seguinte proposta de objetivos: “Desenvolver as competências do pessoal civil e militar”, “Promover a saúde e o bem-estar do pessoal civil e militar”, “Desenvolver a Integridade, a Liderança e os valores éticos”, e “Desenvolver Conhecimentos e Sistemas de Tecnologia da Informação”.

Esses quatro objetivos propostos estão focados no que há de mais importante para o desenvolvimento do ativo organizacional mais importante – o Pessoal necessário para aperfeiçoar a organização no presente e no futuro, porquanto tais objetivos abarcam, respectivamente: o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes (competências); a satisfação de pertencer ao COMAER (bem-estar e saúde); a formação de líderes comprometidos com os valores éticos; e a busca de sinergia entre a implementação de sistemas de TI sofisticados e o conhecimento do efetivo em utilizá-los da melhor forma. Quanto ao seu alinhamento, esses objetivos são a base de todas as demais perspectivas organizacionais e estão diretamente ligados à melhoria de desempenho dos processos relacionados à perspectiva imediatamente superior.

Algumas das propostas aqui apresentadas constam do atual mapa estratégico, na

perspectiva recursos, e serão melhor especificadas no próximo item.

4.6 PERSPECTIVA RECURSOS

Nos mapas do setor público, conforme apresentado anteriormente, esta perspectiva se refere àqueles recursos, de natureza financeira ou não, que são definidos por processo legal-burocrático-governamental. Deste modo, nesta perspectiva, os objetivos podem se referir ao orçamento autorizado para determinado exercício financeiro e também ao efetivo de pessoal máximo aprovado para ser lotado no órgão.

Conforme apresentado na Figura 6, esta perspectiva está na base do mapa estratégico, e é composta por dois eixos estratégicos: “Pessoas” e “Infraestrutura de Suporte”.

Em relação ao primeiro objetivo do eixo “Pessoas” - “Modernizar o Sistema de Ensino da Aeronáutica”, tal aperfeiçoamento é um processo que contribui para um objetivo com foco na construção de competências do capital humano e este objetivo seria mais pertinente se vinculado a uma perspectiva de “Aprendizado e Crescimento”, conforme já descrito no item anterior, onde foi sugerida a inserção do seguinte objetivo: “Desenvolver as competências do pessoal civil e militar”.

Em referência ao objetivo “Aprimorar o suporte de saúde aos usuários do Sistema de Saúde da Aeronáutica”, entende-se que o foco seja o usuário suportado, porquanto é a partir da satisfação do usuário que se deve aperfeiçoar o sistema, sugerindo-se, então, uma redação mais apropriada: “Promover a saúde e o bem-estar do pessoal civil e militar”. E, pois, à semelhança do caso anterior, este objetivo se encaixaria melhor numa perspectiva de “Aprendizado e Crescimento”.

No que se refere ao objetivo “Adequar o efetivo à nova estrutura da Força”, como se trata de adequação de quantitativos às carreiras existentes, este objetivo se enquadra na perspectiva de “Recursos”, entretanto, considera-se que este objetivo está ligado a um evento pontual, isto é, ao processo de reestruturação da força que se deu no período de 2016 a 2018 e, por conseguinte, não há mais motivo em mantê-lo, porquanto a instituição não está mais passando por adequações abruptas de pessoal que exijam a existência desse objetivo.

Em relação ao segundo eixo estratégico “Infraestrutura de suporte” e ao seu único objetivo “Consolidar a infraestrutura decorrente da reestruturação da Força Aérea”, considera-se que, à semelhança do caso anterior, também se referia ao processo de reestruturação da Força, que se encerrou no ano de 2018, e, portanto, sua presença no mapa estratégico perdeu o significado.

Não obstante a elisão dos objetivos anteriormente tratados, propõe-se que figure nesta

perspectiva um importante objetivo ligado aos recursos orçamentários do qual dependem todos os outros objetivos da estratégia, muito embora sua natureza não implique o mesmo padrão de desdobramento de medidas e de indicadores que os demais objetivos: “Assegurar os recursos orçamentários necessários para o cumprimento da missão”. Quanto ao seu alinhamento, é um objetivo ligado ao requisito material necessário para o desenvolvimento de todo o resto. Sendo assim, sua presença na base do Mapa Estratégico do COMAER é adequada e coerente, conforme descrito no item 2.2.

4.7 EIXOS ESTRATÉGICOS

Os Eixos Estratégicos representados no atual mapa do COMAER, representado pela Figura 6, são descritos na Concepção Estratégica - Força Aérea 100 (BRASIL, 2018a) e representam os grandes caminhos nos quais a instituição se propõe a atuar, com vistas a enfrentar os desafios futuros e alcançar a sua visão, ou seja, são grandes temáticas dentro das quais os objetivos estratégicos estão inseridos, as quais podem ser representadas ou não nos mapas estratégicos.

Não obstante, após a análise e proposta de aperfeiçoamento apresentadas no presente trabalho, concluiu-se que os referidos Eixos Estratégicos não estariam mais correlacionados com os Objetivos Estratégicos aqui propostos, cabendo uma análise posterior para a proposição de novos eixos e, por conseguinte, o aperfeiçoamento conceitual da atual Concepção Estratégica – Força Aérea 100 (BRASIL, 2018a).

4.8 PROPOSTA DE UM NOVO MAPA ESTRATÉGICO

A seguir, a Figura 7 apresenta uma proposta de um novo mapa estratégico para o COMAER, com fundamento nos argumentos consignados neste trabalho.

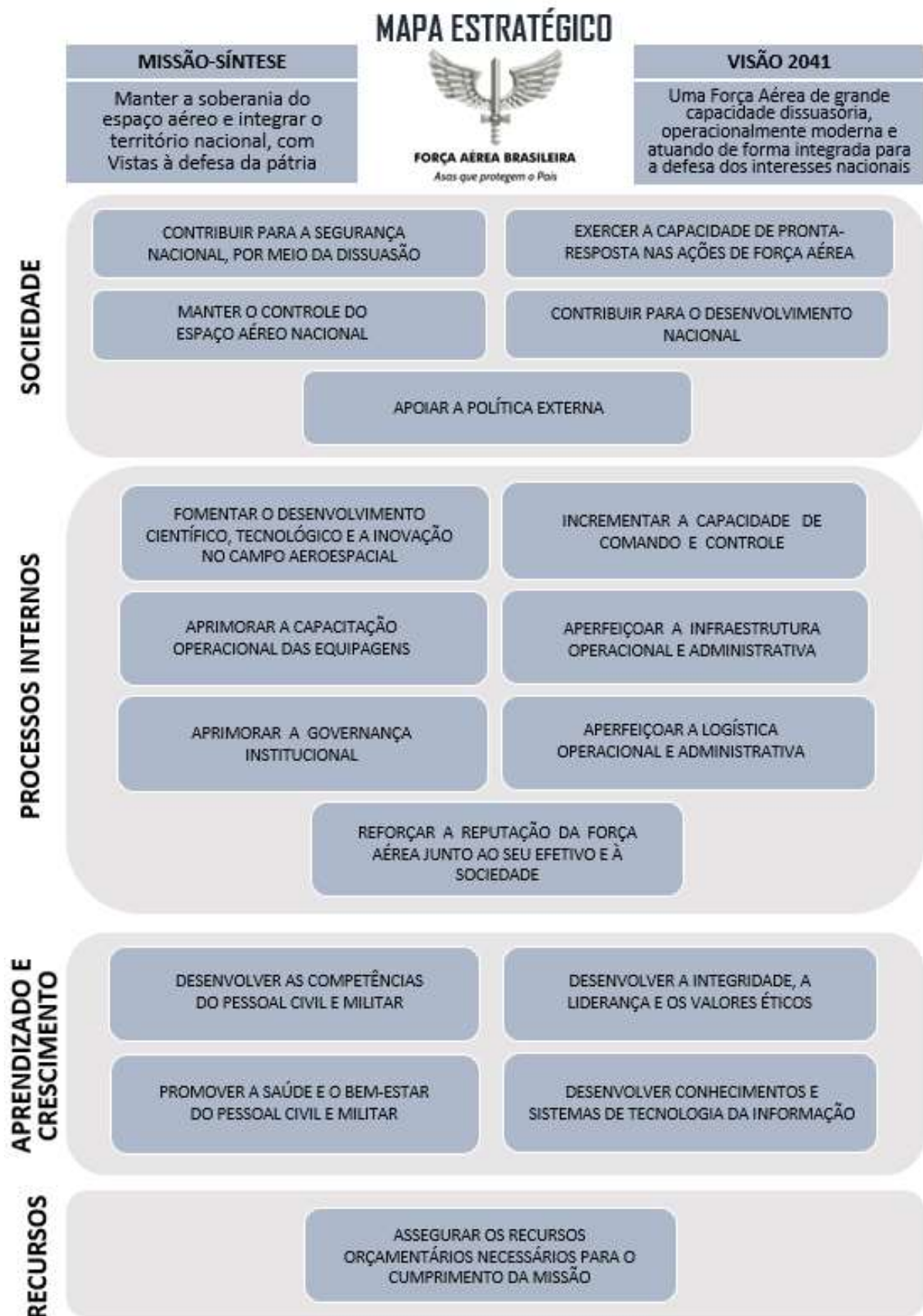
Nele, a perspectiva “Sociedade” passou a contar com cinco objetivos que contribuem diretamente para o cumprimento da missão e para o alcance da visão. A perspectiva “Operacionalidade” foi elidida, tendo seus objetivos redistribuídos no mapa.

A perspectiva “Processos Internos” apresenta sete objetivos que contribuem diretamente para a perspectiva “Sociedade” e que também são reforçados pela perspectiva subsequente.

A nova perspectiva “Aprendizado e Crescimento” proposta, conforme descrita por (KAPLAN; NORTON, 2004, 2017), conta com quatro objetivos que contribuem diretamente para a perspectiva “Processos Internos” e que são suportados pela perspectiva inferior.

Por fim, a perspectiva “Recursos” passa a figurar com um objetivo ligado aos recursos orçamentários que são necessários para suportar não somente a perspectiva superior, mas também a estratégia como um todo.

Figura 7: Proposta de Mapa Estratégico para o COMAER



Fonte: Elaborado pelos autores.

4.9 ANÁLISE FINAL DO MAPA DO COMAER

No que se refere ao objetivo específico concernente à análise da significância dos Objetivos Estratégicos dentro de cada Perspectiva do Mapa Estratégico, verificou-se que o Mapa Estratégico do COMAER atual possui uma estrutura de perspectivas e respectivos objetivos muito dissociada do que é preconizado pelo BSC, tendo em vista que o único objetivo da perspectiva “Sociedade” é praticamente uma repetição da missão, havendo uma carência de objetivos que estejam ligados à Concepção Política de Defesa e, conseqüentemente, à expressão militar do Poder Nacional, da qual a Aeronáutica faz parte; e não há a perspectiva de “Aprendizado e Crescimento”, a qual foi uma das mais importantes inovações do BSC.

Em relação ao objetivo específico relacionado com a análise do alinhamento dos Objetivos Estratégicos com a Estratégia como um todo, constatou-se que há uma carência de alinhamento entre os objetivos de diferentes perspectivas e entre cada um deles e o cumprimento da missão, tendo em vista que há uma carência de objetivos nas perspectivas, como relatado no parágrafo anterior.

Destarte, tendo sido atingidos todos os objetivos específicos relacionados com a integração e o alinhamento dos objetivos estratégicos do Mapa Estratégico do COMAER, bem como o referente ao atendimento pelo BSC dos preceitos da Governança Pública Brasileira, conforme visto no item 3; pode-se chegar a um parecer final consoante ao objetivo geral de analisar em que medida o Mapa Estratégico do COMAER descreve idoneamente a estratégia institucional da Aeronáutica, à luz do que é preconizado na teoria do BSC e os preceitos da Governança Pública.

Neste sentido, pode-se afirmar que, embora formalmente atenda aos preceitos da Governança Pública Brasileira, valendo-se de uma metodologia preconizada e reconhecida pela academia e pelo TCU, o Mapa Estratégico do COMAER não descreve idoneamente ou apropriadamente a estratégia institucional da Aeronáutica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs-se a analisar o Planejamento Estratégico do Comando da Aeronáutica, à luz do que preconiza a teoria do Balanced Scorecard (BSC) e a Governança Pública, tendo sido divisado como objetivo geral analisar em que medida o Mapa Estratégico do COMAER descreve idoneamente a estratégia institucional da Aeronáutica, à luz do que é preconizado na teoria do Balanced Scorecard (BSC) e os preceitos da Governança Pública. E para alcançá-lo, foram definidos como objetivos específicos: a análise se o mapa estratégico da teoria do BSC está em consonância com os preceitos da Governança Pública brasileira; a análise

da significância dos Objetivos estratégicos dentro de cada Perspectiva do Mapa Estratégico, para se perquirir se verdadeiramente cada um deles pertence à sua respectiva Perspectiva; e a análise do alinhamento dos Objetivos Estratégicos com a Estratégia como um todo, verificando-se se cada um dos Objetivos contribui para o cumprimento da missão e para o alcance de sua visão de futuro.

Neste contexto, inicialmente foi apresentada a teoria do Balanced Scorecard (BSC) e sua aplicação no setor público de defesa, com a descrição dos mapas estratégicos do Exército dos EUA (US Army) e do Ministério da Defesa do Reino Unido (Ministry of Defense), nos quais se mostrou que, ao contrário do setor privado, a perspectiva financeira é subsidiária e a perspectiva mais importante é a ligada à observância dos interesses da sociedade.

Subsequentemente, foi analisada e constatada a significância da estruturação de um mapa estratégico organizacional para um órgão do setor público, como o COMAER, em relação aos preceitos da Governança Pública, por meio do estudo da legislação brasileira, das orientações do TCU e dos principais estudiosos da Governança Pública brasileira, como Nardes, Altounian e Vieira (2018) e Martins e Marini (2010).

Deste modo, em relação ao objetivo específico acerca da análise se o mapa estratégico do BSC atende aos preceitos da Governança Pública Brasileira, pode-se dizer que o mapa estratégico do BSC atende plenamente a esses preceitos por proporcionar a tradução, consolidação e comunicação da estratégica, de forma objetiva e sistêmica.

Em seguida, cada objetivo do mapa estratégico do COMAER foi detalhadamente analisado quanto à sua integração à sua respectiva perspectiva, constatando-se que, em referência ao objetivo específico relativo à análise da significância dos Objetivos Estratégicos dentro de cada Perspectiva do Mapa Estratégico, verificou-se que o mapa estratégico do COMAER não está em consonância com o que é preconizado pelo BSC, tendo em vista que o único objetivo da perspectiva “Sociedade” é praticamente uma repetição da missão, havendo uma carência de objetivos que estejam ligados à Concepção Política de Defesa e à expressão militar do Poder Nacional, da qual a Aeronáutica faz parte; e não há a perspectiva de “Aprendizado e Crescimento”, a qual foi uma das mais importantes inovações do BSC.

Em relação ao objetivo específico relacionado com a análise do alinhamento dos Objetivos Estratégicos com a Estratégia como um todo, constatou-se que há uma carência de alinhamento entre os objetivos de diferentes perspectivas e entre cada um deles e o cumprimento da missão, tendo em vista que há uma carência de objetivos nas perspectivas, como relatado no parágrafo anterior.

Sendo assim, quanto ao objetivo geral da pesquisa, pode-se afirmar que, embora

formalmente atenda aos preceitos da Governança Pública Brasileira, valendo-se de uma metodologia preconizada e reconhecida pela academia e pelo TCU, o Mapa Estratégico do COMAER não descreve idoneamente ou apropriadamente a estratégia institucional da Aeronáutica, à luz da pesquisa bibliográfica realizada.

Deste modo, o resultado dessa análise também aportou uma proposta de um novo mapa estratégico para o COMAER, apresentado na figura 7, cuja estrutura está em consonância com o que é preconizado pelo BSC e atende os preceitos da Governança Pública brasileira, devendo-se registrar que os membros do Alto-Comando da Aeronáutica, que são os responsáveis por assessorar o Comandante da Aeronáutica na aprovação da estratégia organizacional, não foram consultados.

Finalmente, como uma sugestão para um trabalho futuro, propõe-se que seja feita uma revisão da Concepção Estratégica - Força Aérea 100, à luz das conclusões apresentadas no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **Guerra e Paz entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. São Paulo: Editora Uninversidade de Brasília: 2002.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941**. Cria o Ministério da Aeronáutica, Brasília, DF: Presidência da República, [1941]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2961.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares, Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria nº C-3/GC3, de 14 de fevereiro de 2008. Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2008-2023. **Boletim do Comando da Aeronáutica Confidencial nº 04**, Brasília, DF: Comando da Aeronáutica, 20 fev. 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, DF: Ministério da Defesa, 29 set. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 1.597/GC3, de 10 de outubro de 2018. Aprova a reedição da DCA 11-45 "Concepção Estratégica - Força Aérea 100". **Boletim do Comando da Aeronáutica nº 180**, Brasília, DF: Comando da Aeronáutica, 15 out. 2018a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica nº 222**, Brasília, DF: Comando da Aeronáutica, 20 dez. 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031**. Brasília – DF, 2020b. Disponível em: [diagra_planejamentoa_estrategicoa_17a_04a_2020.pdf](#) (www.gov.br). Acesso em 25 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 35/6SC, de 05 de junho de 2020. Aprova a reedição da DCA 11-1 "Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica". **Boletim do Comando da Aeronáutica nº 102**, Brasília, DF: Comando da Aeronáutica, 15 jun. 2020c.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. 17. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização Orientada para a Estratégia: Como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. 16. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2001

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos: Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. 24. Tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Alinhamento: Utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas**. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. MARINI, Caio. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Instituto Publix, 2010.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: O desafio do Brasil**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defense. **Defense Plan 2009-2013**. London: Crown, 2009. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27164/Defence_Plan_20090914.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

UNITED STATES. **The Army Strategic Planning Guidance 2006-2023**. Department of The Army, 2003. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=443218>. Acesso em: 11 jun. 2021.