

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj Inf ARLINDO JOSÉ DA CRUZ NETO

**Redução dos encargos administrativos nas
organizações militares operacionais do Exército
Brasileiro**



Rio de Janeiro - RJ

2013

Maj Inf ARLINDO JOSÉ DA CRUZ NETO

Redução dos encargos administrativos nas Organizações Militares Operacionais do Exército Brasileiro

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientadora: VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT

Rio de Janeiro - RJ

2013

S 574 Cruz Neto, Arlindo José da
Redução dos encargos administrativos nas Organizações
Militares Operacionais do Exército Brasileiro./ Arlindo José
da Cruz Neto. – 2013.

3.8.2.1 155f. : il ; 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-
Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

Bibliografia: f. 144 - 151.

1. Administração Pública. 2. Defesa 3. Encargos
administrativos I. Título.

CDD 658.15

Maj Inf ARLINDO JOSÉ DA CRUZ NETO

Redução dos encargos administrativos nas Organizações Militares Operacionais do Exército Brasileiro

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovado em de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Valentina Gomes Haensel Schmitt – Prof Dra. Presidente
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Luís Moretto Neto – Prof Dr. Membro
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Universidade Federal de Santa Catarina

Antonio Cesar Amaru Maximiano - Prof Dr. Membro
Universidade de São Paulo

À Tati, Lele e Nena pela compreensão dos momentos ausentes para a consecução desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

À Professora Valentina pelo incentivo e orientação precisa que tanto me ajudaram na elaboração deste trabalho acadêmico.

Ao amigo Major de Intendência Almyr Santos Costa pela troca de conhecimentos, sugestões e principalmente fornecimento de material didático e fontes de consulta.

RESUMO

Este trabalho teve como temática estudar a necessidade de uma redução dos encargos administrativos nas organizações militares operacionais do Exército Brasileiro. Para cumprir o objetivo desta pesquisa, estudou-se a administração estratégica, a evolução dos modelos da administração pública no Brasil e examinou-se como as organizações se estruturam e gerenciam suas atividades fins e meio. Em decorrência de tal estudo, foi verificado que as premissas extraídas apontaram para que ocorreu, diante de uma alteração no ambiente das sociedades, a adoção de uma nova estratégia governamental brasileira. A opção por esta nova estratégia de natureza gerencialista não foi acompanhada pela alteração da estrutura das organizações militares operacionais do Exército Brasileiro. A análise dos dados colhidos permitiram constatar inúmeras disfuncionalidades na gestão das organizações militares operacionais com autonomia administrativa em decorrência do quadro apresentado, onde os pesados encargos administrativos reduzem o grau de eficiência, tanto administrativa, quanto operacional dessas tropas. Além disso, no seio da Instituição, há diversos obstáculos organizacionais à mudança que tem dificultado a adoção das medidas necessárias para alterar esse cenário. Contudo, verificou-se que há alternativas disponíveis para se alcançar resultados de eficiência mais satisfatório no âmbito das organizações militares operacionais, principalmente na potencialização das experiências exitosas no seio do próprio Exército Brasileiro.

Palavras chaves: Estratégia. Encargos Administrativos. Organizações Militares. Exército Brasileiro

RESUMEN

Este trabajo ha tenido como temática estudiar la necesidad de una reducción de tareas administrativas en las Organizaciones Militares que operan en el Ejército de Brasil. Para cumplir el objetivo de esta investigación, se estudió la gestión estratégica, la evolución de los modelos de gestión pública en Brasil y se examinó cómo es la estructura de las organizaciones y la gestión de sus actividades de los propósitos y de los medios. Como resultado de un estudio de tales, se constató que los supuestos elaborados señalaron que se produjo, ante de un cambio en el entorno corporativo, la adopción de una nueva estrategia del gobierno brasileño. La elección de esta naturaleza nueva estrategia de gestión no fue acompañado por cambios en la estructura de las organizaciones militares que operan en el Ejército brasileño. El análisis de los datos recogidos mostró evidencia numerosas disfunciones en la gestión de las organizaciones militares que operan en las gestiones administrativas debido a la imagen presentada, donde las cargas administrativas pesadas reducen el grado de eficiencia, tanto administrativas como operativas estas tropas. además, dentro de la institución, existen varias barreras para el cambio organizacional, lo que ha dificultado la adopción de las medidas necesarias para cambiar esta configuración. Sin embargo, se encontró que se dispone de alternativas para lograr resultados satisfactorios con mayor eficiencia en las organizaciones militares que operan, principalmente en la potenciación de experiencias exitosas dentro del propio Ejército brasileño.

Palabras clave: Estrategia. Cargas Administrativas. Organizaciones militares. Ejército brasileño

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 Cadeia de valor	74
Figura 02 Atividades da cadeia de valor.....	78
Figura 03 Organograma do Exército Brasileiro.....	85
Figura 04 Distribuição das guarnições militares do Exército Brasileiro.....	87
Figura 05 Organograma de um batalhão de infantaria.....	100
Figura 06 Execução orçamentária do 19º BI Mtz em 2012.....	124
Figura 07 Execução orçamentária do Comando Logístico do Exército em 2012.....	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 Definição da variável independente.....	21
Quadro 02 Definição da variável dependente 1.....	22
Quadro 03 Definição da variável dependente 2.....	23
Quadro 04 Definição da variável dependente 3	24
Quadro 05 Efetivo das OM Op que compõe a população.....	30
Quadro 06 Categorização da amostra.....	31
Quadro 07 Principais guarnições militares do país.....	88
Quadro 08 Classificação das OM do EB.....	96
Quadro 09 OM Op com autonomia administrativa (UG).....	97
Quadro 10 Simulação da guarnição de Aracaju.....	120
Quadro 11 OM Op com redução de Enc Adm por centralização da gestão no âmbito das brigadas.....	128
Quadro 12 Relação entre o volume de orçamento gerido e o número de OM centralizadas.....	129
Quadro 13 Cronograma do PRORASAN.....	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Índice de confiança nas Instituições.....	89
Gráfico 02: Percepção dos OD quanto ao tempo dispendido com a administração.....	97
Gráfico 03: Opinião dos OD quanto a conciliação de suas atribuições fins e meio.....	98
Gráfico 04: Percepção dos OD quanto a redução dos encargos administrativos.....	98
Gráfico 05: Opinião dos OD sobre o desvio de função nas OM Op UG.....	101
Gráfico 06: Percepção dos OD sobre o aumento da dificuldade para gerir suas OM.....	103
Gráfico 07: Variável interdependente. Encargos administrativos das OM Op.....	106
Gráfico 08: Comparativo do pessoal empregado nos encargos administrativos.....	106
Gráfico 09: Compatibilidade da estrutura de pessoal das OM Op na visão dos OD.....	108
Gráfico 10: Percentual de pessoal habilitado a exercerem atividades administrativas nas OM Op.....	109
Gráfico 11: Percentual de pessoal com afinidade com a função administrativa no âmbito de uma OM Op.....	111
Gráfico 12: Tempo médio passados em uma determinada função Adm.....	114
Gráfico 13: Distribuição das OM Op com autonomia administrativa pelas guarnições militares do país.....	119
Gráfico 14: Processos possíveis de serem conduzidos fora das OM Op.....	121
Gráfico 15: Relação do orçamento anual com o Nr UG necessárias para executá-lo.....	123
Gráfico 16: Índice de produtividade administrativa (IPA).....	127
Gráfico 17: Comparação do índice de produtividade administrativa (IPA).....	128
Gráfico 18: Percepção dos OD sobre o impacto da retirada da autonomia administrativa sobre o desempenho operacional.....	131
Gráfico 19: Maiores problemas da retirada da autonomia administrativa das OM Op.....	133
Gráfico 20: Opinião dos OD sobre a centralização administrativa nas guarnições militares.....	135
Gráfico 21: Visão dos OD sobre a contratação de PTTC e SC nas OM Op.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS

Adm	Administração
Almx	Almoxarifado
BC	Batalhão de Caçadores
BIMtz	Batalhão de infantaria motorizado
Bda Inf L	Brigada de Infantaria Leve
Bda Inf SI	Brigada de Infantaria de Selva
Bda Inf Pqdt	Brigada de Infantaria Paraquedista
BIMth	Batalhão de Infantaria de Montanha
BIS	Batalhão de Infantaria de Selva
Cat	Categoria
CGU	Controladoria Geral da União
Cmt	Comandante
COMPRASNET	Portal de compras do governo federal
CPAEx	Curso de Política e
CSM	Circunscrição do Serviço Militar
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado Maior do Exército
EME	Estado Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
Esqd C Mec	Esquadrão de Cavalaria Mecanizado
EV	Efetivo variável
F Adm	Fiscal administrativo
FT	Força terrestre
FUSEX	Fundo de Saúde do Exército
GAC SI	Grupo de Artilharia de Campanha de Selva
GESPÚBLICA	Programa nacional de gestão pública e desburocratização
Mnt	Manutenção
OD	Ordenador de despesas
OM	Organização militar
Op	Operacional

PEG	Programa de excelência gerencial
PNR	Próprio Nacional Residencial
PRORASAN	Programa de racionalização administrativa de Santa Maria
PTTC	Prestador de serviço por tempo certo
SALC	Seção de aquisição, licitação e contratos
SC	Servidor civil
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SGEx	Secretaria Geral do Exército
SIAFI	Sistema Integrado de administração financeira
SIAPPES	Sistema automático de pagamento de pessoal
SISTAVOP	Sistema de avaliação operacional do Exército
SPP	Seção de pagamento de pessoal
SU	Subunidade
U	Unidade
UG	Unidade gestora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 REFERENCIAL METODOLÓGICO	27
3 REFERENCIAL TEÓRICO	36
3.1 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA.....	37
3.1.1 Definição	37
3.1.2 Implementação de Estratégias	38
3.1.3 Alterações no ambiente	40
3.1.4 Obstáculos à gestão estratégica	44
3.1.5 Corolário	48
3.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS.....	49
3.2.1 Modelo patrimonialista	50
3.2.2 Estratégia burocrática	51
3.2.3 Transição das estratégias da administração pública	55
3.2.4 A estratégia gerencialista	57
3.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	59
3.3.1 Descentralização e centralização	60
3.3.2 Razões para descentralizar	62
3.4 MODELOS ESTRUTURAIS.....	65
3.4.1 Departamentalização	65
3.5 EFICIÊNCIA.....	72
3.5.1 Eficiência na cadeia de valor	72
3.5.2 O princípio da eficiência na Constituição Federal	75
3.6 CORE BUSINESS E RELAÇÃO ATIVIDADE FIM E MEIO	78
4 ANÁLISES DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	82
4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO EB.....	82
4.1.1 Missão e visão de futuro	82
4.1.2 Departamentalização matricial (território e função)	85

4.1.3 Modelo burocrático e gerencialismo no EB.....	91
4.2 DISFUNCIONALIDADES EXISTENTES.....	95
4.2.1 Conjugação inadequada de atividades.....	95
4.2.2 Aumento dos encargos pela mudança do ambiente: estratégia nova, estrutura antiga.....	102
4.2.3 Diminuição da eficiência administrativa das OM Op.....	108
4.2.4 Diminuição da eficiência operativa das OM Op.....	115
4.2.5 OM vizinhas com encargos administrativos similares.....	117
4.2.6 Excessiva descentralização orçamentária.....	122
4.2.7 Custos operacionais elevados.....	126
4.3 OBSTÁCULOS PARA MUDANÇA NO EB.....	130
4.4 OPORTUNIDADES.....	134
4.4.1 Centralização das guarnições militares.....	134
4.4.2 Outras iniciativas.....	137
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
5.1 CONCLUSÕES.....	140
5.2 RECOMENDAÇÕES.....	142
5.3 SUGESTÕES A FUTURAS PESQUISAS.....	143
6 REFERÊNCIAS.....	144
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA O FISCAL ADMINISTRATIVO DAS OM Op.....	152
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA O ORDENADORES DE DESPESA DAS OM Op.....	154

1 INTRODUÇÃO

“Ao chefe não cabe ter medo das ideias, nem mesmo das ideias novas. É preciso, isto sim, não perder tempo, implementá-las e realizá-las até o fim.”

Marechal Castello Branco

A gestão dos recursos públicos nos dias atuais tem exigido cada vez mais a atuação dos agentes da Administração Pública Federal. A sociedade, pagadora de impostos e usuária dos serviços prestados pelo Estado, espera a promoção do desenvolvimento nacional e resultados tangíveis pela Nação, através dos fundos geridos pelos entes estatais.

Assim, a população observa com atenção o orçamento anual colocado a disposição de suas Forças Armadas, o qual representa a terceira maior execução orçamentária federal do ano de 2012¹. Tais recursos expressivos são alocados num momento em que o assunto Defesa Nacional é pouco entendido e discutido pela Nação, ao mesmo tempo em que ocorrem manifestações populares em busca de bens e serviços públicos básicos, os quais tanto faz falta no dia a dia do cidadão.

Nesse contexto, os gestores do Exército Brasileiro (EB) devem estar atentos ao uso de tão precioso patrimônio colocado a sua disposição. Para tanto, devem primeiro, como prega a Política Nacional de Defesa², “conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País”. Depois, num nível de igual importância, gerir com eficiência, eficácia e efetividade os meios financeiros administrados.

Cabe ao Exército a missão de contribuir com a manutenção da segurança e a defesa do Estado Brasileiro². Para tanto, deve estar permanentemente preparado e em condições de ser empregado e vale-se, nesse intento, dos recursos do tesouro colocados à sua disposição. Ocorre que o uso de fundos orçamentários está condicionado a uma série de procedimentos legais, os quais regem a administração pública federal e fundamentam o arcabouço jurídico do direito administrativo,

1

O orçamento executado em 2012 pelo Ministério da Defesa foi de R\$ 59.815.983.314,64, menor apenas que o pagamento da dívida pública federal e as despesas com a previdência social. Fonte: CGU, 2013.

² Brasil, 2013

definido como o “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes, e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”³.

O cenário da administração pública vigente fez surgir novas obrigações, as quais vieram se juntar às normas já existentes, tudo motivado pela contínua necessidade de controle e transparência dos órgãos e agentes estatais. Além disso, o advento da era da informação adicionou a necessidade de se controlar diversos sistemas informatizados, gerando procedimentos que nem sempre se mostram proveitosos. Em conjunto, tais eventos ampliaram sensivelmente os encargos administrativos necessários à execução do orçamento público federal, envolvendo naturalmente as unidades gestoras (UG) orçamentárias do EB.

Neste contexto, o Exército Brasileiro concebe seu funcionamento baseado na atuação de cerca de 650 Organizações Militares (OM)⁴, distribuídas amplamente pelo território nacional. Cada uma delas é um microcosmo dentro da Instituição, e são unidas pelas tradições e forte cultura organizacional, marcante traço da Força Terrestre Brasileira. Dessas unidades, cerca de 420 são também UG da administração pública federal, recebendo parte do orçamento da União e tendo, em consequência disso, seus comandantes que exercem também a função de ordenador de despesas (OD).

Independentemente do volume de recursos que são geridos pelas OM, a função de ordenador de despesas é extremamente burocrática, com responsabilidades amplas perante toda a administração pública federal. Ocorre que esses gestores na maioria das vezes também são os comandantes de OM operacionais, ficando assim com duas atribuições, a burocrática e a operacional. Infelizmente, em geral os encargos decorrentes são muito pesados e as estruturas das unidades militares operacionais insuficientes, o que drena tempo, energia, capital humano e material da atividade fim, reduzindo sobremaneira a capacidade dessas forças de combate.

O EB tem demonstrado interesse em alterar esse quadro. Contudo, as medidas adotadas até aqui não surtiram o efeito desejado. Durante meados da década de

³ Meirelles, 2008

⁴ EB, 2013

1990, tentou-se, sem êxito, implantar nas OM operacionais (Op) as bases administrativas, estruturas que deveriam abarcar todos os encargos administrativos.

Desde a publicação da Estratégia Nacional de Defesa, elaborada no ano de 2008, a qual valoriza a reestruturação das Forças Armadas, diversos documentos do EB relatam a necessidade de se racionalizar a administração das OM operacionais, culminando com a recente publicação da Portaria nº 136, Cmt EB, de 28 Fev 2012:

“Art. 1º Determinar que o EME elabore, até 31 de julho de 2013, Diretriz para a Redução dos Encargos Administrativos das Organizações Militares.

Art. 2º Determinar que a Diretriz priorize a redução dos encargos administrativos nas unidades operacionais da Força Terrestre e a redução do número de unidades gestoras.”

(Exército, 2012)

Tal portaria está inserida no Projeto de Força – PROFORÇA, idealizado para dar os contornos do Exército desejado no futuro, com renovadas capacidades de emprego e primando pela flexibilidade. A referida portaria é um importante passo para transformar o Exército Brasileiro num versátil instrumento de guerra a serviço da sociedade brasileira.

Este trabalho visa estudar modelos de racionalização administrativa e seus impactos na Força Terrestre. Para tanto, se verificará a viabilidade da redução dos encargos administrativos das OM operacionais do EB, inclusive averiguando a possibilidade de uma centralização administrativa em determinadas guarnições militares do país, o que poderia ocasionar uma redução de unidades gestoras (UG) entre as OM operacionais. Tudo isso, com o propósito de se causar um impacto favorável na eficiência da FT.

Até aqui, a discussão acadêmica e institucional sobre o assunto objetivou demonstrar a necessidade de desonerar as OM operacionais das atividades administrativas, sem se ater aos modelos necessários para a sua consecução, para ilustrar enumera-se a monografia do Cel Int Aires de Melo Jurema, do CPAEX-2011, com o título Racionalização da administração das organizações militares operacionais do Comando do Exército e o trabalho PROFORÇA, produzido pelo CPAEX-2011 de igual conteúdo.

Em vista disso, aplicando-se o rigor metodológico acadêmico, essa pesquisa pretende desvendar os problemas e as soluções decorrentes de tão necessária transformação na Força Terrestre Brasileira.

1.1 PROBLEMA

“Nada mais difícil de manejar, mais perigoso de conduzir, ou de mais incerto sucesso, do que liderar a introdução de uma nova ordem de coisas. Pois o inovador tem contra si todos os que se beneficiavam das antigas condições e apoio apenas tímido dos que se beneficiarão com a nova ordem.”

Nicolau Maquiavel

Fruto da Estratégia Nacional de Defesa elaborada em 2008⁵, o Exército Brasileiro reconheceu que precisa se desvencilhar da pesada burocratização que se estabeleceu em seus quartéis para possibilitar as transformações desejadas na Força Terrestre. A Estratégia Braço Forte representa o delineamento da trajetória pretendida para configurar, no Exército de 2030, as capacidades que permitam atender aos aspectos preponderantes da Estratégia Nacional de Defesa, representados pelo trinômio monitoramento/ controle, mobilidade e presença. Com tal objetivo, pretende contar com elevado nível de prontidão operacional e realizar uma racionalização administrativa, a qual incluirá, entre outros, projeto para a diminuição da quantidade de unidades gestoras⁶.

A necessidade da mudança ficou mais clara quando o Estado Maior do Exército (EME), no documento o Processo de Transformação do Exército, relatou que:

“a crise vivida no Haiti colocou em evidência a restrita capacidade de a Força Terrestre projetar força e de fazer face a situação de contingência, o que poderia ter colocado em risco nossa capacidade de manter o protagonismo entre os demais países ali presentes. Para desdobrar um segundo contingente foram necessárias três semanas e a participação de 84 organizações militares. Continua, afirmando que diante dessas dificuldades, setores da sociedade poderão questionar a razão de ser de um Exército de cento e oitenta mil integrantes, que consome um orçamento

⁵ Defesa, 2008

⁶ EME, 2009

anual de 22 bilhões de Reais (dados de 2010, autor), mas que não está em condições de atuar com presteza e eficiência em situações que, embora inesperadas, constituem-se na razão de ser de uma Força Terrestre⁷.

Diante dessas constatações, o PROFORÇA vislumbrou que a primeira condicionante é a imediata racionalização do Exército Brasileiro, com o objetivo de otimizar o emprego dos recursos em investimentos e custeio da Força⁸. Por outro lado, setores dentro da Instituição entende que a redução dos encargos administrativos irá redundar na perda de autonomia dos comandantes daquelas unidades militares. Este custo tem que ser recompensado com a efetividade do ganho operacional.

Por tudo isso, o EB reconhece a dificuldade das OM operacionais de alcançar um desejável nível de operacionalidade, carregando o ônus da administração, entretanto não se sabe se o modelo administrativo a ser adotado irá atender a esse anseio.

Em função do exposto acima, levanta-se o seguinte questionamento: em que medida a redução dos encargos administrativos nas unidades operacionais do EB aumentaria a eficiência dessas OM Op?

1.2 OBJETIVOS

Objetivo geral

Analisar se a redução dos encargos administrativos nas unidades operacionais aumentaria a eficiência dessas OM Op.

Objetivos específicos

a) Descrever e explicar o modelo atual de gestão administrativo nas unidades operacionais do EB.

b) Descrever e explicar as disfuncionalidades existentes no Exército decorrentes dos encargos administrativos nas unidades operacionais e o impacto sobre a eficiência.

⁷ EME, 2010

⁸ EME, 2012

c) Descrever os obstáculos existentes para a redução dos encargos administrativos das OM Op da FT.

d) Analisar as oportunidades existentes para a racionalização administrativa.

1.3 HIPÓTESE

A redução dos encargos administrativo nas unidades operacionais nas guarnições militares com mais de uma OM é possível e geraria um ganho de eficiência nas OM Op.

1.4 VARIÁVEIS

Variável independente – Encargos administrativos das OM operacionais.

Definição constitutiva – Categorização das OM operacionais EB em torno do grau de envolvimento de seus efetivos com atividades administrativas. Para tanto, se verificará percentualmente quanto do total do efetivo profissional de uma OM operacional desempenha predominantemente atividades administrativas nos diversos setores das unidades, diferenciando-se entre si pela intensidade de seu comprometimento com a atividade meio.

Definição operacional – A verificação será feita num recorte de OM operacionais que sirva como amostra no universo do EB, por meio de um índice percentual mensurável em acordo com quadro seguinte.

Quadro 01 - Definição da variável independente

Indicadores	Aspectos		Forma de medição
Encargos administrativos da OM	Ef Adm	Total Ef	Relação percentual (Ef Adm/ Total Ef)%
	Tesouraria		
	SPP		
	SALC		
	ALMOX		
	CONFORMIDADE		
	FISCALIZAÇÃO ADM		
	SIP		
	SFPC		
	FUSEX		

	OUTROS		
--	--------	--	--

Ef Adm: efetivos envolvidos na administração OM
 Total Ef: total de efetivos profissionais da OM

Fonte: Autor

Variáveis dependentes – grau de eficiência de uma OM Op. Como mensurar o controle da eficiência? Atuação do controle de resultados (finalístico e gerencial) e o controle de procedimentos (de meios, formal, burocrático). Eficiência mensurada a partir de três variáveis dependentes, uma de resultados com foco no grau de operacionalidade e duas de procedimentos apreciando a eficiência administrativa e organizacional.

- Variável dependente 1 (VD1)

Definição constitutiva VD1 – Verificação no Sistema de Avaliação de Operacionalidade (SISTAVOP) do nível de operacionalidade alcançado pelas mesmas OM operacionais. Posteriormente, serão comparadas as OM afins, relacionando o resultado do SISTAVOP com o grau de comprometimento com as atividades administrativas.

Definição operacional – A sua medição será feita por meio de consulta ao SISTAVOP no site do COTER, em acordo com os aspectos a seguir:

Quadro 02: Definição da variável dependente 1 (VD1)

Indicadores	Aspectos*	Forma de medição
Eficiência operacional da OM	Planejamento operacional	Resultado SISTAVOP
	Instrução	
	Tiro individual	
	PAB	
	Jornadas Sv em campanha	

* Aspectos exemplificativos

Fonte: Autor

- Variável dependente 2 (VD2)

Definição constitutiva VD2 – Verificação do grau de eficiência administrativa. Identificação da produtividade das pessoas envolvidas com a gestão administrativa das OM Op, verificando qual a relação entre o valor do orçamento anual gerido pela OM versus o número de pessoas envolvidas em atividades administrativas. Posteriormente, serão comparadas os índices atingidos por essas OM Op com

autonomia administrativa com outras organizações militares afins sem autonomia administrativa, da Força Aérea Brasileira (FAB) e da Marinha do Brasil. As organizações mais eficientes serão aquelas capazes de gerir um maior volume de orçamento com menor envolvimento de pessoas nas tarefas administrativas.

Definição operacional – A sua medição será feita por meio da divisão do orçamento anual da OM pela quantidade de pessoas envolvidas na administração. Quanto maior o índice, maior será a eficiência da OM, em acordo com os aspectos a seguir:

Quadro 03 - Definição da variável dependente 2 (VD2)

Indicadores	Aspectos		Forma de medição
Eficiência administrativa da OM	Ef Adm	Orçamento anual da OM	índice de produtividade administrativa - IPA (Orçamento/ Ef Adm)
	Tesouraria		
	SPP		
	SALC		
	ALMOX		
	CONFORMIDADE		
	FISCALIZAÇÃO ADM		
	SIP		
	SFPC		
	FUSEX		
	OUTROS		

Fonte: Autor

- Variável dependente 3 (VD3)

Definição constitutiva VD3 – Verificação do grau de eficiência organizacional. Identificação da habilitação e afinidade das pessoas com os cargos administrativos que desempenham em função dos encargos administrativos das OM. Posteriormente, serão comparadas os índices atingidos por essas OM Op com autonomia administrativa com outras organizações militares afins sem autonomia administrativa, da Força Aérea Brasileira (FAB) e da Marinha do Brasil. As organizações mais eficientes serão aquelas que possuírem pessoas que exercem determinados cargos com maior vocação e habilitação (treinamento e experiência) para o desempenho das tarefas administrativas.

Definição operacional – A sua medição será feita por meio do estabelecimento de um índice que medirá o quanto as pessoas de determinada OM estão habilitadas para gerir os encargos administrativos das unidades. O índice terá por base a experiência (Exp) dos integrantes do setor, medido em número de anos que

desempenha a tarefa administrativa. O índice será influenciado pela afinidade (Afi) e habilitação (Hab) dos integrantes do setor avaliado. O índice será acrescido proporcionalmente ao percentual de indivíduos do setor vocacionado para a tarefa, ou seja possuir afinidade. Da mesma forma, se os integrantes do setor tiverem realizado algum curso que o habilite ao desempenho da função, o índice será novamente acrescido proporcionalmente a quantidade de indivíduos no setor. Quanto maior o índice, maior será a eficiência da OM, em acordo com os aspectos a seguir:

Quadro 04 - Definição da variável dependente 3 (VD3)

Indicadores	Aspectos					Forma de medição
	Chefes do Setor	Experiência	Afinidade	Habilitação	Índice	
Eficiência organizacional da OM	Tesouraria				IEO(Tes)	Af – S(x %) / N (x1)
	SPP				IEO(SPP)	
	SALC				IEO(SALC)	Hab – S (x %) / - N (x1)
	ALMX				IEO(ALMX)	
	Conformidade				IEO(Conf)	IEO = Exp x Af x Hab
	Fiscalização Adm				IEO(Fisc)	
	Totalização (soma de todos os índices)					

IEO: Índice de eficiência organizacional

Fonte: autor

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O campo a ser estudado objetivamente será o quanto uma OM operacional que possui autonomia administrativa é exigida na gestão dos seus encargos administrativos e os consequentes reflexos para a eficiência da FT.

Não será objeto de estudo o impacto do Programa de Excelência Gerencial (PEG) na gestão das OM. A adoção do PEG em todas as unidades da instituição não alterou seus encargos administrativos, constituindo-se numa ferramenta para melhoria contínua da gestão das OM, sem alteração substantiva em suas estruturas e atribuições. O PEG das OM em geral não sinalizou para solução do problema dos encargos administrativos das OM operacionais.

1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O Exército já reconheceu a importância de desonerar as suas OM operacionais das atividades administrativas, com a finalidade de dispor de unidades com maior grau de prontidão para sua missão precípua. Contudo, os estudos para a efetiva racionalização administrativa ainda estão no começo, deveriam ser apresentados em 31 Jul 2013, em acordo com a Portaria nº 136, Cmt EB, de 28 Fev 2012⁹, o que não ocorreu, permanecendo o Alto - Comando do EB sem decidir-se pela sua implementação.

A redução dos encargos administrativos das OM operacionais pode se apresentar a um incauto como uma decisão óbvia. No entanto, tornar essa ação realizável não é tão simples como parece à primeira análise. Afinal, caso fosse, outros já teriam feito. Pois, em cada guarnição, as organizações militares construíram uma teia de relações econômicas complexas com a sociedade local. Em alguns casos, o orçamento da UG é motivo de dinamização da economia da região. É possível que haja até ingerências políticas e sociais sobre o Comando do Exército para demovê-lo de retirar a autonomia de determinada OM.

Também, a ampla capilaridade das unidades militares e o grau de credibilidade da Instituição, aproximaram diversos órgãos, nas variadas esferas de governo, na celebração de convênios, principalmente de cunho social, como a Operação Pipa e programas de distribuição de alimentos. Com a racionalização administrativa é possível que haja necessidade de um rearranjo desses convênios, dada a incapacidade futura daquelas OM de realizarem a gestão financeira das atividades dos convênios.

Dentro do próprio Exército, há posições contrárias a redução do número de UG entre as OM operacionais. Muitos comandantes veem como perda de poder e flexibilidade o fato de deixarem de ser ordenadores de despesas, dado que deverão estabelecer uma relação de dependência com a nova UG. Preferem, sob essa visão,

⁹ EB, 2012

se expor ao ônus de uma provável debilidade operacional de sua OM a submeterem a unidade que comandam a outro gestor.

Como se vê, embora o princípio da eficiência da administração aponte para a realização da racionalização administrativa no seio da Instituição, o Alto Comando do EB deverá ponderar a relação de custo X benefício na hora de decidir. Por tudo isso, este estudo visa ser um elemento para embasar a possível implementação de uma nova estrutura organizacional administrativa no EB.

Assim, a pesquisa poderá se tornar num argumento mensurável a favor da racionalização administrativa das OM operacionais, na ocasião em que se confirme a hipótese sugerida.

2 REFERENCIAL METODOLÓGICO

A presente pesquisa foi norteadada segundo o paradigma pós-positivista¹⁰. Neste, o elevado grau de objetividade e precisão presente no positivismo, que redundaria em uma pesquisa exclusivamente quantitativa, é atenuado ao incorporar elementos qualitativos, proporcionando maior riqueza ao trabalho. Da mesma forma, o pós-positivismo assegura maior relevância ao estudo, ao flexibilizar o rigor, permitindo os contextos naturais¹⁰.

Denzin e Lincoln¹¹ complementam ao afirmar que, apesar de o pós-positivismo permitir o emprego tanto da pesquisa quantitativa quanto da qualitativa, os pesquisadores raramente apresentam seus resultados em termos quantitativos.

Em concordância, Marconi e Lakatos¹² afirmam que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos”. Dessa forma, este estudo obedeceu a metodologia experimental/ hipotética dedutiva, enfatizando o “multiplismo crítico”, definido como uma forma elaborada de triangulação. No caso em questão, os resultados foram baseados no maior número possível de fontes. Tendo por base as teorias que regem a administração pública e as definições das técnicas de gestão, foi possível afirmar a ocorrência de uma relação entre redução de encargos administrativos e o aumento da eficiência nas unidades operacionais do Exército Brasileiro. Corroboraram esta afirmação conclusiva, os dados que emergiram da análise dos indicadores das variáveis¹³.

Quanto ao método de procedimento, o estudo seguiu os métodos monográfico e estatístico¹⁴. O método foi monográfico porque a gestão administrativa e eficiência das unidades operacionais do EB foram estudadas em profundidade, podendo-se

¹⁰ Guba, 1990

¹⁰ Guba, 1990

¹¹ Denzin e Lincoln, 1994

¹² Marconi e Lakatos, 2010

¹³ Mazzotti, 1996

¹⁴ Marconi e Lakatos, 2010

tornar este estudo representativo de todos os casos semelhantes. O método foi estatístico pois, durante partes da pesquisa, foi necessário reduzir os indicadores das variáveis a termos quantitativos e a manipulação estatística, comprovando a relação destes entre si.

2.1 TIPO DE PESQUISA

Segundo Vergara¹⁵, há várias taxionomias de tipos de pesquisa. Os critérios adotados no corrente trabalho divide a pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, esta pesquisa foi descritiva, explicativa e aplicada. Descritiva, pois visou expôr as características da gestão administrativa do EB, apurar como se deu a sua evolução e os modelos de outras instituições públicas. Explicativa, porque permitiu demonstrar o impacto da redução dos encargos administrativos nas unidades operacionais e as implicações dessa racionalização administrativa na operacionalidade da FT, identificando seus fatores determinantes, as correlações existentes e os obstáculos a sua implantação. Aplicada, em vista do caráter propositivo de soluções ao problema do encargo administrativo das unidades operacionais e de sugerir um nível de descentralização administrativa ideal da FT.

Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica, documental e de campo.

Bibliográfica e documental porque, para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho, foi realizado estudo em literatura consagrada sobre os seguintes assuntos: administração estratégica, modelos de administração pública, mudanças no cenário da administração pública brasileira, eficiência, estruturas organizacionais, *core business* e relação atividade fim e atividade meio. A base conceitual reunida permitiu a elaboração de premissas básicas que nortearam a compreensão da variada abordagem dos problemas ligados a gestão pública e das ferramentas necessárias para superar os desafios gerenciais. Da igual forma, desenvolveu o suporte teórico necessário para entender a administração pública como um fenômeno em constante evolução. Num segundo momento, possibilitou a investigação em documentos e material publicado para verificar o processo histórico

¹ ⁵ Vergara, 2009

de implantação e o modelo atual de gestão administrativa nas unidades operacionais da FT. As pesquisas foram realizadas em bibliotecas militares e civis, em livros adquiridos no comércio e pela rede mundial de computadores.

Posteriormente, a pesquisa de campo foi realizada por meio de questionários aplicados a militares que executam a gestão administrativa nas unidades operacionais do EB. Ao mesmo tempo, foram coletados dados de sistemas corporativos do EB e do Governo Federal.

Adicionalmente, pode-se afirmar que a pesquisa adotou a abordagem qualitativa.

Uma pesquisa pode ter abordagem qualitativa e/ou quantitativa. A qualitativa se preocupa com uma realidade que não pode ser quantificada. Ela trabalha com o subjetivo dos sujeitos (crenças, valores, atitudes, etc.). Esta abordagem também pode trabalhar com dados, porém, o tratamento não deve envolver estatística avançada. A abordagem quantitativa é aquela que tem como suporte medidas e cálculos mensurativos. A abordagem qualitativa busca a compreensão e a quantitativa a explicação¹⁶.

Na primeira fase do trabalho foi buscada uma maior interpretação dos dados coletados na bibliografia e documentação. Em uma segunda fase, a abordagem quantitativa foi empregada, por meio de questionários, com o intuito de complementar a primeira fase. Tal procedimento foi realizado para certificar, por meio de dados, as interpretações iniciais.

2.2 UNIVERSO E AMOSTRA

De acordo com Marconi e Lakatos¹⁷, universo ou população “é o conjunto de seres animados ou inanimados que representam pelo menos uma característica em comum”. Os mesmos autores afirmam ainda que a amostra é uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população).

Para Vergara¹⁸, o objetivo dessa seção é definir toda a população e a população amostral. Neste caso, o universo compreendido foi o conjunto de todas as

¹ ⁶ Costa e Costa, 2001

¹ ⁷ Marconi e Lakatos, 20010

¹ ⁸ Vergara, 2009

organizações militares operacionais do EB com autonomia administrativa, cuja a quantidade atual é de 188 unidades.

Da população foram retirado um grupo principal por adesão como amostragem. A amostra foi definida segundo os critérios de Vergara¹⁹ probabilística por adesão. Eis a descrição dela:

– Amostra – por adesão, sendo composta de todas as OM Op com autonomia administrativa do EB, conforme o quadro a seguir:

Quadro 05: efetivo das OM Op que compõe a população

Natureza	Valor SU	Valor U	Total
Infantaria	07	69	76
Artilharia	02	33	35
Cavalaria	08	26	34
Engenharia	05	09	14
Comunicações	05	05	10
Logística	01	17	18
Especiais	0	01	01
Total			188

Fonte: Autor

Em decorrência do tamanho relativamente reduzido do universo foi decidido separar a amostra a partir da própria adesão a pesquisa. Ocorre, que as OM Op do Exército encontram-se dispersas ao longo de todo território nacional e a coleta dos dados realizada por meio de questionários autoadministrados foi dificultada por esse empecilho. Assim, o grau de adesão da pesquisa teria um efeito limitador, uma vez que poderia inviabilizar a amostra por uma adesão muito aquém do esperado. Por isso, para evitar um prejuízo na acuracidade estatística decidiu-se abranger no espaço amostral todos os respondentes do universo que aderissem a pesquisa.

Após coletar todos os questionários respondidos, verificou-se que somente 76 OM Op com autonomia aderiram a pesquisa, perfazendo uma amostra de 40,43% do universo original. Após a análise estatística verificou-se que, aproximadamente,

¹ ⁹ Vergara, 2009

a margem de erro ficou em 7% e o intervalo de confiança 95%, o que consolidou a validação do tamanho da amostra.

Num segundo momento, após consolidar a amostra em 76 questionários respondidos houve necessidade de se reagrupar novamente em uma subamostra. A intenção aqui foi reunir os dados das OM Op segundo características que as distinguem quanto aos critérios de valor, natureza e efetivo médio. Dessa forma, as OM Op com autonomia foram reunidas em 12 categorias, em acordo com o quadro abaixo:

Quadro 06: categorização da amostra

Categorias	Valor	Natureza	Efetivo médio (sem EV)	Quantidade OM
Categoria 1	SU	Logística	80	2
Categoria 2	SU	Infantaria e Cavalaria	131	7
Categoria 3	U	Comunicações	251	4
Categoria 4	U (tipo 2)	Artilharia	254	8
Categoria 5	U (tipo 3)	Artilharia	266	7
Categoria 6	U	Engenharia	303	3
Categoria 7	U	Logística	342	6
Categoria 8	U (tipo 2)	Infantaria	387	12
Categoria 9	U (tipo 3)	Cavalaria	429	8
Categoria 10	U (tipo 4)	Cavalaria	474	3
Categoria 11	U (tipo 3)	Infantaria	513	13
Categoria 12	U (PE e BG)	Infantaria	704	3
Total				76

Fonte: Autor

A separação das OM Op por natureza (infantaria, cavalaria, artilharia, engenharia, comunicações e logística) e por escalão (U e SU) permitiu entender como cada tipo de organização enfrenta o problema da gestão dos seus encargos administrativos. Assim, foi possível observar separadamente o tamanho das equipes empregadas na gestão dos recursos administrativos, bem como interpretar o modelo de gestão a partir das vicissitudes de cada categoria analisada. Os dados colhidos entretanto não foram comparados entre as categorias para se obterem as

conclusões desta pesquisa, uma vez que a proposta metodológica empregada era realizar a interpretação dos dados.

Para coletar os dados das amostras, uma determinada quantidade de militares pertencentes as unidades militares do universo foi submetida à pesquisa, sendo os estratos diretamente relacionados as OM Op do espaço amostral.

2.3 COLETA DE DADOS

Vergara²⁰ afirmou que a forma como os dados são obtidos deve ser exposta para quem lê o trabalho de pesquisa.

Assim, os dados foram coletados por meio de:

a) Pesquisas bibliográficas em livros, teses, dissertações, revistas especializadas, dentre outros com dados relevantes ao tema. As bibliotecas consultadas foram principalmente da ECEME e da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Na internet se buscou dados correlatos em sites especializados, em particular nas páginas do site “contas abertas” da CGU, do EB e do Diário Oficial da União. Nesses locais, os dados referentes a gestão orçamentária das unidades do EB foram selecionados. Leis, decretos, portarias e outros documentos que regulam a gestão administrativa das instituições públicas federais também foram acessadas pela internet.

b) Pesquisa documental nos arquivos de diversos órgãos do EB, tais como:

– SGEEx: regulamentos internos e portarias sobre a organização administrativa das OM EB;

– SEF: portarias, pareceres, relatórios e outros documentos não publicados sobre gestão orçamentária no âmbito do EB;

– EME: estudos e diretrizes para a racionalização administrativa das OM Op do Exército.

²⁰ Vergara, 2009

As pesquisas bibliográficas e documentais justificam-se na medida que contribuíram para levantar os dados necessários para responder o problema do trabalho. Os dados colhidos possibilitaram:

- a descrição do histórico de implementação e a situação atual do modelo de gestão administrativa das OM Op do EB;
- a explicação dos encargos administrativos existentes nas OM Op;
- a comparação entre os índices de eficiência organizacional entre as unidades com e sem autonomia administrativa;
- a análise do volume de recursos geridos pelas OM Op do EB e de outros órgãos federais, em particular da Força Aérea Brasileira e da Marinha do Brasil.

c) Pesquisa de campo. Nesta, questionários com perguntas abertas e fechadas foram aplicados aos ocupantes de cargos de Ordenador de Despesa (OD) e Fiscal Administrativo (F Adm) de OM Op, selecionados de acordo com o especificado na seção de universo e amostra. Os quesitos foram enviados por meio de correio eletrônico.

Para a validação dos questionários, foi conduzido um pré-teste antes do envio para os militares da amostra. Tal ensaio foi dirigido a quatro militares da ECEME que poderiam ter uma visão crítica das questões, uma vez que já haviam desempenhado atividades semelhantes as dos respondentes. Após esta resolução, os quesitos foram analisados com o objetivo de verificar se todas as perguntas foram respondidas adequadamente e também se havia qualquer inadequação do questionário enquanto instrumento de coleta de dados. Além disso, foi realizada uma rápida entrevista com os militares que responderam ao questionário de teste, com a finalidade de se levantar as dificuldades encontradas e a existência, ou não, de termos confusos e que pudessem vir a gerar interpretações outras.

Os dados coletados nos questionários permitiram:

- verificar qual a percepção dos OD sobre o dispêndio de tempo dedicado a atividade fim e meio e sobre quais os maiores empecilhos para a redução dos encargos administrativos das OM Op;

- obter informações sobre qual o percentual de profissionais são empregados para gerir a administração das OM Op;
- obter os elementos necessários para elaboração dos índices de eficiência adotados na presente pesquisa; e
- levantar sugestões sobre qual deve ser o nível ideal de descentralização administrativa da FT.

Com base nas conclusões alcançadas pelas pesquisas bibliográficas, documentais e de campo, se buscou relacionar a desoneração dos encargos administrativos das OM Op e um possível ganho em eficiência, assim como levantar o grau ideal de descentralização administrativa da FT.

2.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados colhidos foram utilizados dentro de um quadro metodológico hipotético – dedutivo. Assim, a análise e a consolidação das informações serviram para embasar a comprovação da hipótese sugerida, ou seja: a redução dos encargos administrativos nas OM Op do Exército poderá redundar num aumento da eficiência dessas OM.

Para os fins que aqui se pretende, contudo, a explicação da relação entre essa racionalização administrativa e a eficiência não se constituiu apenas de mera constatação. Foi enfatizada a questão da falseabilidade, implicando submeter os dados a reflexões e expor as contradições pontuais que emergiram.

As perguntas abertas sofreram tratamento qualitativo ao se observar a análise do discurso adotado. Após o quê, foram codificadas em 40 proposições. Estas opiniões foram classificadas em importância em acordo com a sua frequência de citação pelos agentes. Desta forma, Aquelas que obtiveram uma frequência superior a dez citações foram exploradas quando se relacionavam com os objetivos da pesquisa.

As opiniões dos OD nos questionários foram tratadas dentro do parâmetro da mesma correlação, interpretando:

- como existindo dois grupos. Os favoráveis e os contra a hipótese sugerida; e

– sobre o posicionamento a respeito do grau ideal de descentralização administrativo da FT.

A intenção foi verificar qual a percepção desses agentes a respeito do assunto, bem como levantar os possíveis obstáculos organizacionais à realização da racionalização administrativa proposta na hipótese da pesquisa.

A natureza dos dados colhidos não exigiram tratamentos estatísticos mais elaborados, sendo em geral utilizadas as médias ponderadas. De qualquer forma, as constatações estatísticas foram acompanhadas pela 2ª Ten SHIRLEY, oficial especializada em estatística do Instituto Meira Mattos, a qual validou a coleta e análise dos dados quantitativos. O programa Libre Office Calc foi utilizado para a produção dos resultados percentuais e gráficos explicativos.

2.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A metodologia escolhida para a presente pesquisa possui determinadas limitações, a seguir apresentadas:

– A coleta de dados nas OM Op seria melhor efetivada com a aplicação pessoal do questionário e a observação *in loco* do grau de envolvimento do pessoal profissional nas atividades administrativas. Em vista da quantidade da amostra e da distribuição espacial dessas organizações pelo território nacional não foi possível o colhimento das informações pessoalmente. Assim, houve a necessidade da aplicação dos questionários via e-mail, dada a amplitude geográfica comentada.

– O sistema de avaliação operacional do EB encontra-se em fase de implantação, não sendo completamente confiável para se comparar o grau de operacionalidade de diversas OM. Isso causou uma inconsistências nos dados. Como foi verificada essa ocorrência as informações foram descartadas.

– Quando do tratamento dos dados coletados, há obviamente a limitação da interpretação tendenciosa do autor, em vista de suas próprias crenças e história de vida. Contudo, dada a metodologia empregada, se submeteu as conclusões ao contraditório, embora admita-se a possibilidade da existência de elementos específicos do universo que não se enquadre nas generalizações produzidas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta parte do presente trabalho é voltada para proporcionar uma visão ampla sobre as questões levantadas na pesquisa, apoiada na referência teórica da gestão administrativa, para se alcançar premissas que sustentem as propostas do estudo. Para sistematizar o texto, a estrutura está dividida em duas temáticas principais.

O primeiro tema abordado se relaciona com as intervenções humanas nas organizações públicas em busca de eficiência. A perspectiva adotada intenciona demonstrar que as organizações não devem ser imutáveis, havendo necessidade de um permanente estado de transição na busca de uma estratégia que melhor produza resultados positivos, e como a alteração do cenário implica na adoção de novas estratégias, as quais demandam novas estruturas. Ao final, se deseja refletir sobre a necessidade das transformações para se adequar ao ambiente em que as organizações estão inseridas, bem como a ocorrência de obstáculos à gestão estratégica nas instituições.

A segunda abordagem está centrada em demonstrar como as estratégias de administração pública foram se alterando ao longo do tempo, em busca de uma maior afinidade com o seu tempo. No decorrer da explanação será apresentado que a administração pública federal brasileira modificou sua estratégia. A partir daí, será estudado quais modelos estruturais podem servir de parâmetro para o Exército Brasileiro se organizar para se adequar as novas estratégias administrativas do

governo federal. Ao término, será estudado a influência de paradigmas recentes, tais quais o foco no “*core business*” e a relação atividade fim e meio, no processo de reorganização de uma estrutura organizacional.

3.1 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

3.1.1 Definição

A procedência da estratégia no campo da administração está relacionada com a temática da gestão da guerra na antiguidade, cristalizada pelas ideias de Sun Tzu²¹. Segundo o filósofo chinês as regras não são fixas na arte da guerra, cada circunstância determina soluções que lhe são harmônicas. Assim, administração estratégica consiste em decisões e ações administrativas que auxiliam a assegurar que a organização formule e mantenha adaptações benéficas ao seu ambiente²².

A concepção de uma gestão estratégica faz sentido para qualquer tipo de organização, seja pública, privada, pequena ou grande, uma vez que, independente da natureza da instituição, ao fazer uma escolha estratégica no presente será gerado um impacto no desempenho futuro²³.

Para Chandler²⁴, “estratégia é a definição dos principais objetivos a longo prazo de uma organização, bem como a adoção de linhas de ação e a alocação de recursos tendo em vista esses objetivos, com um plano de ação para alcançá-los”. Wright²⁵ vai além e a refere como planos da administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização. Porém, o mesmo autor pondera que a administração estratégica é muito mais do que estabelecer

2 1 Sun Tzu. 1994

2 2 Wright, 2000

2 3 Moretto, 2012

2 4 Chandler, 1998

2 5 Wright, 2000

objetivos e “posteriormente dar ordens aos membros da organização para se aterem a esses objetivos”. A estratégia de uma organização subordina-se a inúmeras considerações. Dentre as quais, a avaliação pela administração das ameaças e oportunidades do ambiente externo e a análise dos pontos fortes e oportunidades de melhoria da instituição. Nesse contexto, a avaliação do papel que desempenha na sociedade é vital para a melhoria da eficácia organizacional.

Por isso, ao pensar sobre como delinear as ações de uma instituição, a administração deve levar em consideração o planejamento estratégico. Em linhas gerais, planejamento estratégico é um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes e fracos da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade²⁶. Assim, muitos são os autores que argumentam que a responsabilidade do alinhamento entre organização e o ambiente é da orientação estratégica²⁷. Nesse sentido, o planejamento é um processo, ou seja, algo dinâmico, em busca constante por adequar a organização ao novo ambiente.

3.1.2 Implementação de Estratégias

Para a elaboração de estratégias que conduzirão a organização para um futuro de sucesso é importante condicioná-las a três aspectos fundamentais: o propósito da organização, o ambiente externo e a capacitação de seus quadros²⁸.

De início, deve-se ter clareza nos propósitos organizacionais, pois dessa forma poderão as energias de uma instituição serem canalizadas para alcançar seus objetivos. Assim, é crucial que qualquer organização tenha construído uma formulação compartilhada de sua visão de futuro, missão, princípios e valores. A formulação de uma visão explica com transparência qual a expectativa sobre sua posição no futuro, enquanto a missão traduz para a comunidade qual o papel social que desempenha. Uma organização que não possua um propósito bem consolidado poderá facilmente desviar a atenção da sua atividade principal e dispersar seu

² ⁶ Pereira apud Moretto, 2012

² ⁷ Morgan, 1996; Chandler, 1998; Porter, 1986

² ⁸ Costa, 2007

potencial em eventos secundários, que pouco contribuem para o sucesso organizacional.

O ambiente externo não pode ser controlado, constitui-se numa variável instável para quaisquer entidades. Todavia, cabe a elas, diante de uma eventual alteração do cenário externo, entenderem suas novas demandas e se adaptarem, por via de formulação de estratégias que irão aproveitar melhor as oportunidades e mitigar as dificuldades surgidas.

Já a capacitação dos quadros da organização é consequência intrínseca da estratégia adotada, a qual deverá condicionar um programa para melhor aproveitar a energia dos talentos humanos presentes.

Seria muito complexo implantar uma boa estratégia em situações conflitantes com os valores ou com os princípios de uma organização. Embora seja difícil é possível, para tanto as condições mais favoráveis a isto, seria quando se identifica um nicho de oportunidades que contrariam os valores ou princípios. Contudo, dada a importância dessas características, a organização teria que praticamente se reinventar²⁹.

Por outro lado, para alcançar seus fins, mais importante do que formular grandes planos, uma instituição precisa ir além e suplantar um desafio muito maior, implementar efetivamente suas estratégias. Contudo, se uma dessas tarefas for mal feita, é provável que resulte num fracasso da estratégia global e no comprometimento no resultado esperado.

Separar a fase da formulação do momento da implementação serve apenas para facilitar a compreensão. De fato, é essencial que fique claro que tanto uma como outra influenciam-se mutuamente e com frequência evoluem juntas. Destaca-se que uma boa implementação pode até transformar uma estratégia mal formulada em um relativo sucesso institucional, por outro lado, mesmo estratégias boas estarão destinadas ao fracasso se a fase da implantação não for realizada adequadamente. Em certa maneira, é difícil, senão impossível, categorizar uma estratégia formulada sem que haja uma implementação efetiva³⁰.

² ⁹ Costa, 2007

³ ⁰ Certo et al, 2005

Segundo Puppin³¹, diversos administradores assumem que, uma vez tendo o “plano certo”, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido distinta: diversos programas e projetos malogram na implantação como esboçado, ultrapassam os custos previstos ou desdobram consequências negativas inesperadas. No Brasil, a ênfase dada à burocracia de controle e formulação tende a ofuscar a porção mais importante: o processo. A importância desse elemento se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais dos projetos, programas e estratégias. Em geral, a teoria de avaliação de um processo de planejamento leva em conta, principalmente, a preparação dos planos. Erradamente, foca mais na ideia do que na efetiva ação. Para essa escola, caso o plano desenhado inicialmente seja bom, o resultado no final será bom. Essa visão contudo é deturpada, pois dissocia as fases da elaboração e implementação.

De certo modo, muitos dos problemas da implantação das estratégias estão relacionados principalmente a dificuldade de perceber a alteração do ambiente externo ou de não perceber a necessidade de reagir, dada aos obstáculos a serem transpostos para a efetiva modificação do *status quo* vigente.

3.1.3 Alterações no ambiente

Por meio ambiente, entende-se “uma denominação atribuída ao conjunto de forças externas que influenciam o modo pelo qual as organizações funcionam e obtêm recursos”³².

Há um consenso e até uma perplexidade em relação às grandes alterações do ambiente em que vivemos. Segundo Costa³³, há cinco áreas suscetíveis a alteração ambiental: mudanças tecnológicas, mudanças no estilo de vida das pessoas, mudança nas leis e regulamentos, mudanças demográficas e mudanças geopolíticas. Assim, na procura de possíveis ameaças e oportunidades para as organizações, devem-se investigar primeiro os cruzamentos ou intersecções de duas ou mais mudanças simultâneas. Existem outros tipos de mudanças, de natureza mais profunda, porém mais sutis, que também devem ser consideradas,

³¹ Puppin in Martins & Pieranti, 2007

³² Motta e Vasconcelos, apud Oliveira e Kovacs, 2006

³³ Costa, 2007

como mudanças significativas na composição da pirâmide etária, as mudanças drásticas de opinião pública, as mudanças do papel da mulher e minorias na sociedade, as mudanças nas atitudes e pressões em relação ao meio ambiente e as mudanças climáticas e suas consequências .

Para Wright³⁴, como tanto o ambiente quanto a organização modificam-se com a passagem do tempo, esse processo constitui um interesse constante para a administração. A interação das organizações com o ambiente é vista, pois, como necessária, embora seja entendida sob diversos enfoques, alguns de certa maneira orgânico (adapte-se ou morra), outro na forma da competição entre as empresas (modifique-se ou será derrotado) ou ainda como contingencial (ambiente modelando a estrutura), conforme explicado a seguir.

a) Enfoque orgânico

Morgan³⁵ teorizou que seria possível pensar em algumas organizações como se fossem organismos e outras como máquinas. Na visão desse autor, haveria distinção entre organizações com enfoques mecânico e orgânico da administração. Ambientes relativamente estáveis, com tecnologia rotineira e conhecida, tenderia a gerar uma organização altamente mecanicista. Em outras organizações que enfrentem condições ambientais mais incertas e turbulentas, o enfoque mecanicista da organização tenderia a ser abandonado por uma visão mais orgânica e flexível em relação à organização para o necessário sucesso operacional.

Assim, à medida que se olha à volta do mundo da organização, percebe-se que é possível identificar diferentes tipos de organismos em diferentes tipos de ambientes. Exatamente como se podem encontrar ursos polares na região ártica, camelos nos desertos e jacarés nos pântanos, nota-se que certas espécies de organizações estão mais adaptadas para determinadas condições ambientais do que outras³⁶. O naturalista Charles Darwin propôs a teoria da mudança evolucionária das espécies. De maneira elementar, a teoria de Darwin preconiza que as mudanças ambientais levam as espécies em direção a mutações ou transformações

³ ⁴ Wright, 2000

³ ⁵ Morgan, 1996

³ ⁶ Morgan, 1996

incrementais, porém contínuas. Uma espécie que não consiga adaptar-se às exigências ambientais é prejudicada, podendo extinguir-se. Para Wright³⁷, essa perspectiva de mudança tem influenciado diversos estudiosos da administração. Como resultado, acreditam que as organizações são influenciadas pelo ambiente; que a mudança ambiental é gradual, exigindo uma mudança organizacional concomitante; e que as organizações eficazes são aquelas que mais se adaptam às exigências ambientais.

Por outro lado, há aqueles que possuem uma visão diferente da mudança ambiental. Segundo esse ponto de vista, a mudança ambiental não seria gradual e ocorreria de maneira revolucionária e abrupta. Como resultado de mudança ambiental repentina e revolucionária, espécies antigas podem ser destruídas e novas espécies criadas. Do mesmo modo, segundo essa corrente, um ambiente econômico é caracterizado por períodos relativamente longos de estabilidade, pontuados por rápidos períodos de mudança descontínua e revolucionária. Dentro dessa visão orgânica das mudanças, há portanto duas teorias de transformação do ambiente, uma que propõe mudanças graduais e outra de maneira abrupta. Para Morgan³⁸, a organização eficaz dependeria de se encontrar o equilíbrio ou a compatibilidade entre estratégia, estrutura, tecnologia, envolvimento e necessidades das pessoas, bem como do ambiente externo.

b) Enfoque competitivo

Focada numa perspectiva mais competitiva, a teoria da organização industrial é determinística porque pressupõe que a sobrevivência da organização depende de sua habilidade de adaptar-se às forças setoriais. As estratégias, recursos e competências de uma organização são o reflexo do ambiente setorial. Por essa razão, empresas concorrentes em um mesmo setor operam de modo relativamente homogêneo. Uma empresa deve desenvolver estratégia ou competência operacional superior, mas sua singularidade terá vida curta. Organizações com menor sucesso podem imitar a empresa de alto desempenho comprando os recursos, competências

³ ⁷ Wright, 2000
³ ⁸ Morgan, 1996

ou talentos administrativos que fizeram a empresa líder tão lucrativa³⁹. Assim, forças ambientais básicas afetam as organizações tanto de maneira direta, com estratégias próprias e singulares, como por adoção das estratégias de sucesso da concorrência.

c) Enfoque contingencial

Alfred Chandler, que aplicou a vivência empresarial como ferramenta gerencial, escreveu o livro *Estratégia e Estrutura* em 1962. “O pressuposto estruturante de sua obra está fundamentado na premissa de que a definição da estratégia determina a estrutura, processo que exige adaptação organizacional e constante aprendizagem dos membros que a integram”⁴⁰. Para Chandler, a estrutura é modelada pela estratégia, seu célebre adágio que “estrutura segue estratégia” constitui-se a essência da teoria contingencial, a qual de caráter determinística prega a adaptação da organização ao ambiente. Essa abordagem teórica foca os aspectos estruturais (formalização, regras, normas e estruturas organizacionais) e ambientais, representados pela dinâmica externa de mercado⁴¹.

Em resumo, a teoria contingencial pressupõe que elementos particulares empresariais necessitam se adaptar as novas demandas a fim de ter um desempenho melhorado. Essa alteração organizacional ocorre quando “uma organização se move mudando suas características daquelas inadequadas para as adequadas, dada uma mudança ambiental”⁴². Tudo para se alcançar um ajuste fino entre estrutura e estratégia como caminho para obterem a performance desejada por seus objetivos.

Considere-se, neste contexto, a definição de Chandler⁴³ que estrutura é o modelo de organização pelo qual se administra uma empresa. Abrange, em primeiro lugar, as linhas de autoridade e comunicação entre os diferentes níveis e funcionários administrativos e, em segundo lugar, as informações e os dados que fluem por essas linhas de comunicações para as autoridades.

³ ⁹ Wright, 2000

⁴ ⁰ Moretto, 2012

⁴ ¹ Chandler, 1998

⁴ ² Donaldson apud Oliveira e Kovacs, 2006

⁴ ³ Chandler, 1998

Todavia, a teoria não é limitada a relação de duas variáveis: ambiente e estrutura organizacional, conforme apregoam seus críticos, pois nesse caso se transformaria apenas em um modelo de resposta ambiental, desprezando os elementos internos, como capacidades e a própria cultura organizacional. Em profundidade, a teoria contingencial coloca como hipótese principal que as tarefas envolvidas em processos com menor grau de incerteza “são executadas mais eficientemente por meio de uma hierarquia centralizada, por isso é mais simples, rápido e permite uma coordenação estrita e mais barata”⁴⁴.

De qualquer forma, seja qual for o enfoque dado na formulação da estratégia, no primeiro momento da implementação do planejamento é necessário avaliar o quanto a organização terá de mudar para se adaptar a nova estratégia. Como repetido até aqui, as estruturas organizacionais são influenciadas pelas estratégias, a fim de que se possa viabilizar a adequação da instituição ao novo ambiente externo. As alterações nas estruturas irão variar de acordo com a estratégia, algumas exigirão apenas modificações mínimas, enquanto outras alterações extremas. A adoção de uma estratégia de continuação e de apenas mudança de rotinas necessitarão de transformações limitadas na estrutura. Num outro pólo, uma estratégia de mudança radical poderá exigir inclusive o redirecionamento do foco organizacional.

O elemento comum em todos esses processos é a imprescindibilidade de se alterar as estruturas, pois, invariavelmente, departamentos ou unidades produtivas poderão ficar sem utilidade, sobrecarregados ou ainda subdimensionados, emperrando a adoção da nova estratégia⁴⁵.

3.1.4 Obstáculos à gestão estratégica

Como visto, da mesma forma como a sociedade se transforma e o ambiente muda, as organizações não podem ficar sem rumo. Precisam acompanhar as mudanças que ocorrem no seu contexto, por meio de uma gestão estratégica. Porém, a intenção de se mudar uma organização por meio de uma nova estratégia se desenvolve num campo de forças que atua dinamicamente em vários sentidos.

⁴ ⁴ Oliveira e Kovacs, 2006

⁴ ⁵ Certo et al, 2005

As forças de apoio à mudança apontam para um lado e, em sentido oposto, o vigor da resistência a mudança⁴⁶. Entender quais são os principais obstáculos de uma entidade para a mudança pode ser crucial para possibilitar a inclusão de uma nova estratégia. Segundo Costa⁴⁷, os principais obstáculos as mudanças são de natureza culturais, organizacionais e gerenciais. A seguir será descrito como esse autor vislumbra os empecilhos culturais, organizacionais e gerenciais para a implantação de uma nova estratégia.

a) Obstáculos culturais

Cultura organizacional, para a finalidade dessa parte, define-se como “um conjunto de valores e crenças compartilhados que influencia a efetividade da formulação e da implantação da estratégia”⁴⁸. “É um conjunto de verdades perenes e práticas consagradas, que ninguém se lembra, ou tem coragem de questionar. É a maneira pela qual a organização vê o mundo e a si própria. É o modo como se resolvem os problemas naquela organização”⁴⁹. Cada organização tem uma receita de sucesso: coisas que deram certo no passado e por isso mesmo são consagradas como padrão ou, ao contrário, aquelas que motivaram o insucesso e que acredita-se que devam ser evitadas ou proibidas.

Há tipos de culturas que valorizam tanto os paradigmas da organização, que embora úteis no passado, podem tornar-se obstáculo para a ação de transformação estratégica voltada para o presente e futuro. Por exemplo, as organizações que possuem culturas do tipo centenárias ou aquelas que confiam demasiadamente no sucesso garantido do passado.

- *Culturas centenárias*

⁴ ⁶ Chiavenato, 2004

⁴ ⁷ Costa, 2007

⁴ ⁸ Certo et al, 2005

⁴ ⁹ Costa, 2007

As organizações antigas, de tradição e culturas muito fortes, tendem a estabelecer políticas, práticas, crenças, estratégias e estruturas rígidas que dificultam uma visão crítica e objetiva com relação ao futuro. Nelas, tudo está voltado para o passado: símbolos históricos, monumentos, biografias, medalhas, placas, hinos, bandeiras, comemorações, museus, entre outros. Embora esses símbolos tenham o seu valor específico, muitas vezes eles bloqueiam as inovações. Não há ambiente para assuntos sobre o futuro, pois todos estão com a atenção voltada para o passado.

- Culturas de sucesso garantido no passado

Do mesmo modo, há organizações que foram, durante muito tempo, líderes incontestes no mercado e reconhecidas por todos entre as melhores do setor. Vários fatores podem ter dado origem a tal liderança. Sejam quais forem os fatores que originaram o sucesso no passado, ninguém pode garantir que esses mesmos fatores continuarão atuantes no futuro. O sucesso do passado e, talvez, do presente pode até provocar o fracasso no futuro. A questão é que o sucesso garantido no passado acabe criando uma atitude de complacência, de acomodação ou de excesso de confiança, inibindo as iniciativas para busca de alternativas necessárias à construção de um futuro de sucesso.

b) Obstáculos organizacionais

A maneira pela qual a instituição organizou-se e cristalizou-se ao longo do tempo também podem se constituir num obstáculo à estratégia. As estruturas que faziam todo sentido numa organização em determinado cenário podem tornar-se inadequadas com as mudanças contínuas no ambiente externo ou mesmo interno, como se poderá observar a seguir:

- Organizações burocráticas

As rígidas normas e procedimentos de uma instituição que cultua sua burocracia interna pode provocar uma aversão a novos procedimentos. O

sentimento de que tudo está previsto nas normas e regulamento que regem a rotina da organização acaba tolhendo a adoção de novas práticas e métodos, o que cristaliza a gestão nas práticas vigentes. As organizações burocráticas têm grandes dificuldades de visualizar o futuro, pois isso não consta em seus manuais ou procedimentos.

- *Organizações em feudos*

Ocorre principalmente em entidades de grande porte, familiares ou muito dispersas geograficamente, em que o poder central, por opção ou dificuldade de controle acaba partilhando o poder em instâncias, o que permite que cada responsável assuma cada vez mais poder sobre os processos, pessoas, orçamentos e instalações. Nesses pequenos feudos há uma tendência de se criar barreiras institucionais que dificultam adoção de medidas abrangentes a toda instituição. Os funcionários de dois feudos vizinhos possuem dificuldades de se comunicarem entre si, pois temem ferir suscetibilidades dos seus chefes, que acabam adotando uma postura concorrente entre si e não como se integrassem a mesma organização. Disso decorre a dificuldade da construção de uma visão estratégica compartilhada e unificada da instituição, pois há um clima de concorrência entre os diversos setores.

c) Obstáculos gerenciais

Outros obstáculos à adoção de uma estratégia clara estão relacionadas a maneira como a organização conduz a gestão de suas atividades. Pode-se visualizar dois modelos que dificultam a adaptação a novos cenários.

- *Administração espasmódica*

Nesse caso, a organização possui um interesse muito grande de buscar novidades de gestão, mas a implantação desses processos na instituição não tem consistência. Muitos esforços e programas são interrompidos e descontinuados, substituídos por outros antes de amadurecerem o necessário. A ausência de prioridades e a falta de perseverança criam grandes dificuldades para pensar no

futuro de modo estruturado e disciplinado, pois a submissão ao modismo ou visões personalistas de prioridades impedem a instituição de evoluir de maneira firme e persistente nos projetos escolhidos.

- Ambiente de aversão ao risco

Em oposição, algumas organizações possuem um temor estigmatizado tão grande do insucesso que adotam uma postura conservadora a qualquer novidade. Ocorre que algumas experiências mal sucedidas acabam gerando um trauma organizacional e criando um ambiente no qual as iniciativas criativas e inovadoras são tratadas com desconfiança antes de serem devidamente avaliadas.

Não quer dizer que se deva correr riscos irresponsáveis. Correr riscos em demasia contraria a norma de qualquer gestão comprometida com o sucesso institucional. Contudo, há necessidade em alguns momentos que a organização precisa adotar posturas mais expostas ao erro, devendo para tanto avaliar e comparar as medidas inovadoras com os possíveis benefícios decorrentes. Ambientes de aversão ao risco são contrários ao pensamento estratégico, uma vez que a adoção de algumas medidas focando o futuro da organização sempre trarão uma parcela de risco calculado⁵⁰.

3.1.5 Corolário

O pensamento de Sun Tzu pode perfeitamente influenciar as organizações nos dias atuais, uma vez que a noção de que não existem regras fixas, podendo apenas serem determinadas diante de uma circunstância peculiar vivida, está em consonância com os vigentes ditames da administração estratégica.

Como visto, a temática da gestão está centrada em como adotar uma nova postura estratégica diante de uma alteração ambiental. A necessidade de mudança na forma de conduzir uma instituição não é vazia, mas na constatação de que organizações desajustadas com um novo ambiente tornam-se inadequadas e sofrem

⁵⁰ Costa, 2007

um declínio de performance. Para Chandler, isso leva à adoção de uma nova estrutura de modo que a adequação é readquirida e o desempenho restaurado⁵¹.

Outro aspecto abordado, descreve a importância não só em elaborar planos exequíveis, mas colocá-los efetivamente em ação. O foco portanto não poderá ser concentrado exclusivamente no planejamento das estratégias, atenção proporcional tem que ser dirigida para sua implementação, pois conceitualmente, desempenho organizacional está ligado ao alcance dos objetivos estabelecidos. Enquanto forem apenas ideias não há resultados tangíveis, sendo crucial para tanto transformá-las em ação, onde talvez esteja o maior desafio dado os obstáculos existentes.

Os obstáculos organizacionais, sejam de natureza cultural, organizacional ou gerenciais, são elementos presentes em qualquer natureza de organização em maior ou menor intensidade. Portanto devem ser encarados muito mais como desafios a serem suplantados do que elementos que inviabilizam a adoção da estratégia. Nesse contexto, entender como estes vetores desfavoráveis a implantação de uma nova estratégia interagem com toda organização é crucial para que possam ser contornados ou mitigados.

Em suma, a percepção geral dos principais pensadores é que uma alteração no meio ambiente, invariavelmente, leva as instituições a se ajustarem com estratégias específicas para o novo cenário. Em decorrência, estruturas antigas precisam se adaptar aos novos planos de ação organizacionais, com o objetivo preciso de evitar que a ausência desse ajuste estrutural conduza a ineficiência e baixa performance.

Emerge daí a primeira premissa da pesquisa, ***a alteração da estratégia organizacional para enfrentar um novo cenário demanda por transformação nas estruturas vigentes.***

3.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS

A administração pública, objetivamente considerada, é a atividade concreta e imediata desenvolvida pelo Estado (aqui entendido como estado federativo, o que abrange a União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), visando a

⁵ ¹ Chandler, 1998

satisfação dos interesses da coletividade administrada. No aspecto subjetivo, é o conjunto de órgãos e de pessoas incumbidos do exercício da função administrativa estatal⁵².

Para gerir a máquina administrativa em qualquer instituição, seja pública ou privada, é necessário haver coordenação para atingir as metas propostas. O principal motivo para a existência das organizações é o fato de que certos objetivos só podem ser alcançados por meio de ação coordenada de grupos de pessoas. A coordenação das atividades é uma das funções do processo de administrar as organizações⁵³. Portanto, as diversas tarefas especializadas precisam combinar-se e integrar-se, porque elas são interdependentes. Para realizar uma tarefa, é preciso realizar outra, e assim sucessivamente, ou nada acontece. Dessa forma, o ato da coordenação procura atender às necessidades de interdependência e convergência das tarefas especializadas, de modo que o conjunto consiga atender a sua finalidade.

Os modelos necessários que as sociedades idealizaram para coordenar as tarefas foram reflexo do nível civilizatório em que se encontravam. As relações de mando das tribos neandertais, a escravidão ou o taylorismo caracterizam a variedade das fórmulas encontradas. A administração pública brasileira, ao longo do tempo, foi influenciada por modelos marcantes de administração os quais destacam-se o patriarcal, o burocrata e o gerencial. Evidenciá-los facilitará o entendimento da evolução da gestão administrativa no âmbito da administração pública federal e as estruturas atualmente existentes no Exército Brasileiro.

3.2.1 Modelo patrimonialista

O patrimonialismo foi o modelo predominante existente nos países ocidentais desde a criação do Estado-Nação (1648) até a ocorrência da 2ª revolução industrial no século XIX. Foi a estratégia que viabilizou a formação dos Estados, tais como conhecemos hoje. A principal marca desse modelo é a mistura entre os patrimônios

⁵ ² Santos, 2003

⁵ ³ Maximiano, 2004

estatal e pessoal do líder político. Bresser - Pereira⁵⁴ evidencia que a característica que define o governo nas sociedades pré-capitalista e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a inter permeabilidade dos patrimônios público e privado. “Patrimonialismo significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”⁵⁵.

No Brasil, o modelo patrimonial marcou culturalmente a sociedade. Segundo Holanda⁵⁶, não é fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade compreenderem os domínios do privado e do público. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais dos funcionários e não a interesses objetivos do Estado. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Holanda assevera ainda que é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.

O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre seja condenado. Corroborando com essa visão, Bresser-Pereira⁵⁷ afirmou que para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-lo, é preciso também puni-lo. A rejeição ao patrimonialismo surgiu com a alteração no cenário mundial, com a queda dos absolutistas e a ascensão da burguesia. A nova estratégia adotada pelas administrações públicas foi a burocracia. Dessa forma, o temor de algumas instituições públicas brasileiras, dentre elas o EB em particular, de serem associadas às nefastas práticas patrimonialistas ocasionou o apego às rígidas normas de controle que marcam o modelo burocrático.

3.2.2 Estratégia burocrática

⁵⁴ Bresser - Pereira, 2006

⁵⁵ Bresser - Pereira, 2006, Pg 26.

⁵⁶ Holanda, 1995

⁵⁷ Bresser - Pereira, 2006

No cotidiano, burocracia é entendida como administração da coisa pública por funcionários (de ministérios, secretarias e repartições) sujeitos a hierarquia e regulamentos rígidos, e a uma rotina inflexível, complicação ou morosidade no desempenho do serviço administrativo. Essa definição ressalta o sentido pejorativo atribuído à palavra, sendo algo pernicioso; um entrave ao funcionamento da máquina administrativa. O que foi descrito não é burocracia, mas suas disfunções, e elas existem também, em menor proporção, até em empresas privadas. Esses desvios da burocracia podem se constituir em ameaça para qualquer organização. Alguma forma de burocracia, como concebida originalmente, é inevitável em qualquer organização média ou grande. O que se deve combater não é a burocracia em si, mas a patologia burocrática. A questão do enfoque é em que grau ela deve ser admitida e sua maior ou menor eficiência⁵⁸.

A administração pública burocrática foi adotada em substituição a patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e privado eram confundidos. O propósito do modelo foi evitar o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, que eram a norma daquela forma de administrar. Bresser-Pereira⁵⁹ relatou que a administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX, nos EUA no começo do século passado e no Brasil em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabbuco e Luiz Simões Lopes. O modelo foi identificado por Max Weber, pensador alemão do século XIX, e o descrevia baseado no mérito profissional, destacando com muita ênfase a superioridade da autoridade racional - legal sobre o poder patrimonialista.

Segundo Matias-Pereira⁶⁰, o modelo burocrático se confunde também com o estado de bem – estar social, criado pelo Chanceler alemão Otto von Bismark ou modelo *Bismarkiano* (Estado corporativo), o qual pode ser considerado o precursor do *Welfare State*. Implantado no final do Sec XIX, sua aprovação contou com o apoio efetivo da elite daquele país para evitar uma revolução popular. O mesmo autor considera que, embora contando com um sistema de proteção social amplo, o

⁵ ⁸ Lacombe, 2003

⁵ ⁹ Bresser - Pereira, 2006

⁶ ⁰ Matias - Pereira, 2010

Brasil nunca teve um estado de bem - estar nos moldes universalistas, como os existentes em grande parcela dos países europeus.

Embora exista diversas denominações, o modelo burocrático é o tipo de administração caracterizada por uma hierarquia formal de autoridade baseado na meritocracia, senioridade e formalidade, na qual existem regras definidas para a classificação e solução de problemas. Em geral, é peculiar das repartições e instituições estatais; porém, em certa medida pode ser verificada nas grandes corporações privadas⁶¹. Da mesma forma, Lacombe⁶² sustentou que o modelo burocrático enfatiza a formalização (obediência a norma, rotinas, regras e regulamentos), divisão do trabalho, hierarquia (obediência às ordens dos superiores e conferência de status às posições hierárquicas elevadas), impessoalidade, profissionalização e competência técnica dos funcionários. Afirma ainda, que a burocracia ideal de Weber procura ser uma meritocracia, em que a promoção deve ser feita com base no mérito, sendo exemplo ideal da racionalidade administrativa, ao diminuir o arbítrio pessoal.

Também nessa mesma vereda, Maximiano⁶³ destacou que as organizações formais, ou burocráticas, apresentam três características principais, que as distinguem: formalidade, impessoalidade e profissionalismo, onde:

- são essencialmente sistemas de normas. A figura da autoridade é definida por lei, que tem como objetivo a racionalidade das decisões baseadas em critérios impessoais;

- as pessoas são ocupantes de cargos ou posições formais. A obediência é devida aos cargos, não aos ocupantes; e

- as burocracias são formadas por funcionários. Os funcionários são remunerados, obtendo os meios para sua subsistência. As burocracias funcionam como sistemas de subsistência para os funcionários.

A estratégia da administração pública burocrática surgiu com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista⁶⁴, o que influenciou na formação

⁶¹ Matias - Pereira, 2010

⁶² Lacombe, 2003

⁶³ Maximiano, 2004

de um corpo de funcionários públicos profissional. As instituições públicas brasileiras em geral, e em particular o Exército, organizaram ao longo do século XX suas estruturas baseadas nesse paradigma burocrático, onde a efetividade no controle dos abusos constitui sua principal qualidade⁶⁵.

Segundo Bresser-Pereira⁶⁶, foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática (o controle hierárquico e formalistas dos procedimentos) provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente.

O grande crescimento da estrutura estatal, em decorrência do modelo de bem estar social, levou o modelo burocrático ao limite. No raciocínio de Bresser-Pereira⁶⁷, era uma estratégia que já não fazia sentido, uma vez que o Estado havia acrescentado as suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade pública, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos em infraestrutura, de proteção ao meio ambiente. A partir de então, ao invés de três ou quatro ministros, era preciso ter quinze ou vinte. Ao invés de uma carga de impostos correspondente a 10% do PIB, necessitava-se de impostos que representavam de 30 a 60 % do PIB.

Em acordo com a visão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o que entrou em crise foi o welfare state, inviabilizando o modelo burocrático pouco eficiente. Segundo esse órgão, quatro fatores foram fundamentais para agravar a crise do modelo do estado do bem - estar: os crescentes desequilíbrio internos, evidenciados nos déficits fiscais; a espiral inflacionária, que repercutiu na dinâmica do comércio internacional; o crescimento desmedido dos índices da dívida externa; e a crise de legitimidade social, impulsionada pelo processo de segmentação da sociedade em que se confrontam setores minoritários enriquecidos com uma crescente classe média empobrecida.

⁶ ⁴ Matias - Pereira, 2010

⁶ ⁵ Lacombe, 2003

⁶ ⁶ Bresser - Pereira, 2006

⁶ ⁷ Bresser - Pereira, 2006

Como se vê, o enfraquecimento da estratégia burocrática aconteceu em decorrência da exaustão de um modelo de relação estado - sociedade.

De qualquer forma, à nova administração pública não bastava ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção, ela teria que mudar para ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar⁶⁸. Contudo, para administração pública essa transição não foi suave, principalmente para o setor da defesa nacional, dada a dificuldade de se medir a eficiência de serviços como segurança nacional.

3.2.3 Transição das estratégias da administração pública

Segundo Abrúcio⁶⁹, foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em declínio o antigo modelo de intervenção estatal. Nesse momento, uma grande crise econômica pôs fim à era de prosperidade que se iniciou após a 2ª guerra mundial. O tipo de Estado que começava a se esfalecer meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões: econômica, social e administrativa; todas interligadas. A primeira dimensão era keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional (telecomunicações e petróleo por exemplo). O *welfare state* correspondia a dimensão social do modelo. Adotada em maior ou menor grau pelos países desenvolvidos. O estado de bem - estar social tinha como objetivo primordial a promoção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo Weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

⁶⁸ Bresser - Pereira, 2006

⁶⁹ Abrúcio, 2006

O fenômeno da exaustão do modelo burocrático, em decorrência do novo ambiente, foi constatado por diversos governos. Segundo Donald F. Kettl⁷⁰, desde os primeiros anos 80, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma no setor público. Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública. Também Richardson⁷¹ observou as reformas ocorridas na Nova Zelândia, as quais tinham como objetivo melhorar o desempenho e aumentar a *accountability* do setor público em todos os aspectos, buscando melhorar a relação custo/ eficiência na produção de bens e serviços do setor público.

Reformar o aparelho do estado é uma experiência que vem sendo adotada por diversos países (como exemplo a Inglaterra, EUA, Espanha, México, Alemanha, Argentina) desde a década de 80 do século passado. No Brasil, a reforma do Governo Fernando Henrique Cardoso (1996-2003), comandada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, consta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e foi finalmente incorporada ao ordenamento jurídico pátrio através da Emenda Constitucional 19/98⁷².

Conforme relatado no PDRAE⁷³, o Estado enfrentava um problema de governança, pois sua capacidade de implementar políticas públicas era limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. Por isso, a pretensão de reforçar a capacidade de governo de Estado, através de uma transição programada de um tipo de administração pública burocrática (rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para uma administração pública gerencial de resultados (flexível, eficiente, voltada para o atendimento do cidadão-cliente).

A revolução gerencialista partiu do surgimento de um novo conceito. O *managerialism* combatia a tradicional hierarquia burocrática, que passou a ser vista como superada e inútil⁷⁴. Para Gabardo⁷⁵, o aparente sucesso de algumas técnicas de administração gerencial na iniciativa privada foi tomado como justificativa para a mudança. Assim é que começaram a ser adotadas os “programas de qualidade

⁷⁰ Kettl, 2006

⁷¹ Richardson, 2006

⁷² Santos, 2003

⁷³ Presidência da República, 1995

⁷⁴ Kettl, 2006

⁷⁵ Gabardo, 2002

total” dentro da administração pública. A nova estratégia apresentava um foco diferente na solução dos problemas da administração pública, pregando o controle de resultados (também chamado de controle finalísticos), em oposição ao controle formalístico (também chamado de controle de procedimentos, dos meios) da administração burocrática⁷⁶. A principal crítica ao modelo burocrático foi a constatação da ineficiência do modelo, Matias-Pereira⁷⁷ se referiu a administração pública burocrática como autorreferencial e concentrada no processo, sem considerar a alta ineficiência envolvida.

A abordagem gerencial levantou novas perspectivas para a administração pública. A principal questão era se havia a real necessidade de se ter tantos processos para controlar os gestores. Bresser-Pereira⁷⁸ teorizou que a estratégia burocrática está atenta aos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm a priori. Entende, além disso, que punir os desvios é sempre difícil, para não dizer impossível; prefere, pois, prevenir. A rigor não tem outra alternativa senão controlar os procedimentos, uma vez que sua ação não tem objetivos claros e definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil.

O objetivo geral da reforma administrativa seria transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Essa mudança, porém, resulta de um processo gradativo e com a intensidade particular da administração pública. Na verdade, a administração gerencial deve ser construída sobre a administração burocrática. Em acordo com o Bresser-Pereira⁷⁹, “não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve”. Contudo, a transição concebida é lenta, pois desde 1936 o Brasil vem promovendo reformas administrativas, sem lograr êxito⁸⁰. Kettl⁸¹ explicou em parte essa dificuldade, ponderando que ideias

7 ⁶ Santos, 2003

7 ⁷ Mathias - Pereira, 2010

7 ⁸ Bresser - Pereira, 2006

7 ⁹ Bresser - Pereira, 2006, Pg 264

8 ⁰ Santos, 2003

8 ¹ Kettl, 2006

fascinantes no papel podem acabar, na prática, por trazer à tona problemas novos, graves e até ocultos, uma vez que colidem violentamente com as práticas vigentes.

3.2.4 A estratégia gerencialista

Como se viu anteriormente, a administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século XX em resposta à crise do Estado, para enfrentar a crise fiscal, como estratégia de reduzir custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado. Bresser-Pereira⁸² sustentou que no Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967, muito antes de aflorarem as ideias neoliberais, das décadas de 1970 e 80. A reforma foi lançada durante a administração Castello Branco, pelo decreto Lei Nr 200, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira, incluindo as empresas de propriedade do Estado. De modo semelhante o PDRAE⁸³ informou que a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial.

Para Motta⁸⁴ o movimento do *new public management*, como ficou conhecida a estratégia gerencial na comunidade internacional, nasceu com a ideia de aplicar práticas de gestão privada na área pública. De qualquer forma, as ideias privadas do gerencialismo chegaram para revolucionar a administração pública, uma vez que tem como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade.

Abrúcio⁸⁵ confirmou essa visão de que o ponto central do gerencialismo é a busca da eficiência. Para tanto o gerencialismo parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo “weberiano”. Assim, propõe-se maior consciência acerca do valor dos recursos (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica do funcionamento da burocracia.

⁸ ² Bresser - Pereira, 2006

⁸ ³ Presidência da República, 1995

⁸ ⁴ Motta, 2001

⁸ ⁵ Abrúcio, 2006

As características do modelo gerencial foram sintetizadas por Richardson⁸⁶ com pressupostos do setor privado: objetivos claros, descentralização, controle estratégico, *accountability*, competição e eficiência. Já Bresser-Pereira⁸⁷, com o olhar voltado às necessidades da realidade brasileira, foi mais preciso ao enumerar as características da administração pública gerencial:

- a) Descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) Organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) Controle a posteriori, ao invés de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- f) Administração voltada para o atendimento ao cidadão, ao invés de autorreferente.

A questão em discussão está mais direcionada ao como fazer a transição para o modelo gerencial, pois ainda não é obra acabada no Brasil. A realidade nacional, segundo Matias-Pereira⁸⁸, presencia o surgimento da administração pública gerencial enfrentando grande persistência da cultura burocrática, mitigado por práticas patrimoniais; e elevado déficit de desempenho, tanto em quantidade quanto em qualidade na prestação de serviços públicos. Contudo, o consenso formado é que possivelmente a adoção cada vez mais intensiva de práticas gerenciais nas instituições públicas redundará num melhor serviço prestado pelo Estado.

Surge o segundo pressuposto do estudo **de que diante da mudança do cenário, recentemente houve uma alteração na estratégia da administração pública federal brasileira, transitando da administração burocrática para a gerencial, a fim de se alcançar mais eficiência.**

3.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

⁸⁶ Richardson, 2006

⁸⁷ Bresser - Pereira, 2006

⁸⁸ Matias - Pereira, 2010

Desde a introdução da administração pública gerencial, há uma crescente ênfase dentro do setor público em trabalhar mais como empresa⁸⁹. A busca do lucro, razão de ser das empresas privadas, foi traduzida no âmbito do Estado em proporcionar melhores serviços à comunidade com menor custo. As instituições públicas deveriam sofrer alterações em seus desenhos organizacionais em busca de melhores desempenhos. Chiavenato⁹⁰ sustentou que desenho organizacional é a estrutura que determinada instituição implementa para organizar e articular os recursos disponíveis, capacitando-se para servir à missão e aos objetivos principais. Assim, as reformas na administração pública surgiram prometendo agilizar a gestão. A ideia seria alterar o desenho organizacional para dotar os serviços públicos de maior eficácia, eficiência e reduzir custos, focando na redução do tamanho do Estado⁹¹.

Neste contexto, pretende-se verificar como as organizações tem se estruturado para alcançar seus fins, assim como, quais os modelos mais usuais de departamentalização empregados e os critérios utilizados para a crescente onda de descentralização que tem atingido a administração pública em geral⁹².

3.3.1 Descentralização e centralização

Peters⁹³ teorizou que a burocracia é agora menos centralizada e menos hierarquizada do que nos períodos da história recente. Os graus de descentralização da burocracia e da política governamental tem variado entre países, mas em quase todos há menos poder investido no centro do que no passado. De fato, o grau de centralização das organizações tem diminuído, embora este seja um tópico complexo e controverso. O argumento a favor da descentralização baseia-se tipicamente na observação de que a provisão local de serviços públicos favorece a responsabilização (*accountability*) do governo, porque o aproxima da população que ele serve. Os argumentos contrários a descentralização asseveram que ela requer

⁸ ⁹ Kok in Peters, 2010

⁹ ⁰ Chiavenato, 2008

⁹ ¹ Kettl in Bresser - Pereira, 2006

⁹ ² Lacombe, 2003

⁹ ³ Peters, 2010

uma capacidade administrativa maior e que ela pode induzir a uma restrição na administração orçamentária, aumentando eventualmente os custos⁹⁴.

Centralizar seria a concentração de poder e autoridade na chefia da organização. Descentralização, a distribuição de poder e da tomada de decisão para os níveis sucessivamente mais baixos da organização. Os conceitos referem-se ao grau em que a alta administração delega autoridade às divisões, às filiais e às unidades de nível mais baixo. Observa-se, porém, que nenhuma organização é completamente centralizada ou descentralizada, o espectro varia desde a maior centralização até a mais alta descentralização⁹⁵.

Megginson⁹⁶ afirmou que vários fatores afetam o grau de centralização e descentralização de uma organização. Além disso, esse grau pode variar nas diferentes divisões e departamentos e deve mudar de acordo com o ambiente interno e externo da organização. Assim, a abordagem contingencial é a maneira mais lógica de agir.

Dentre os principais fatores inter-relacionados que implicam no grau de descentralização ou centralização em certa organização, pode-se enumerar os seguintes⁹⁷:

1) A filosofia da administração da organização. Alguns administradores de alto nível são bastantes autocráticos e desejam um controle central forte. Eles se rodeiam de um grupo assessor forte e reservam as decisões principais para a alta administração.

2) A história do crescimento da organização. As organizações que se expandem mais internamente que externamente tem uma tendência para a centralização, porque esta foi a sua abordagem inicial.

3) A dispersão geográfica. Em geral, quanto mais dispersas as unidades organizacionais, tanto mais provavelmente será sua descentralização.

4) A disponibilidade de controle eficazes. Organizações desprovidas de meios eficazes para controlar os níveis mais baixos tendem a uma maior centralização, pois não podem supervisionar facilmente o desempenho das unidades de nível mais baixo.

⁹ ⁴ Przewoski in Bresser - Pereira, 2006

⁹ ⁵ Megginson, 1998

⁹ ⁶ Megginson, 1998

⁹ ⁷ Megginson, 1998

5) A descentralização exige maior número de administradores qualificados, pois os administradores de nível mais baixo terão permissão para tomar suas próprias decisões.

6) A diversidade de produtos e serviços oferecidos. Quanto maior a diversidade de produto e serviços oferecidos pela organização, maior será a tendência para a descentralização.

Dos fatores elencados, destacam-se dois por terem o caráter imutável para a aplicação no Exército Brasileiro. O histórico da administração burocrática hierarquizada constituiu-se num elemento indutor à tendência de centralização da administração pública brasileira e os grandes espaços do país geraram a necessidade de um proporcional grau de descentralização para qualquer instituição pública de alcance nacional.

3.3.2 Razões para descentralizar

Existe um forte e crescente consenso de que as estruturas organizacionais autoritárias e hierárquicas não são muito adequadas à implementação e à execução de estratégias em uma era em que as comunicações e as informações são a norma, com grande parte de ativo mais valioso da organização formado pelo capital intelectual e residindo no conhecimento e nas capacidades de seus empregados. Muitas organizações, portanto, passaram a capacitar os gerentes e funcionários de nível mais inferior em todas os setores, dando-lhes maior autoridade arbitrária para fazer ajustes estratégicos em suas áreas de responsabilidades e resolver o que precisa ser feito para implantar novas iniciativas estratégicas e executá-las com competências⁹⁸. Descentralizar passou a ser para muitos como um consenso no setor de gestão. Para Fayol⁹⁹, numa generalização aguda, o que contribuiria para aumentar a importância do papel do subordinado é descentralização; e para reduzi-la, é centralização.

⁹⁸ Thompsom, 2008

⁹⁹ Fayol apud Lacombe, 2003

Um dos motivos apresentados para a tendência à descentralização é indicado como uma adequação da estrutura organizacional às novas características da sociedade moderna. Os empregados atuais ao possuírem melhor padrão educacional que seus predecessores, permitiriam assumir maiores responsabilidades e participarem mais ativamente dos destinos de suas corporações. Segundo Radin¹⁰⁰, esse é o debate autonomia *versus* controle. A consideração a ser feita é em que medida os níveis mais elevados de governo deveriam empoderar os níveis mais baixos e deixar o caminho livre para que realizem suas tarefas. Isso envolve a questão contínua sobre o nível de descentralização a ser desenvolvido nas organizações como um todo. Lacombe¹⁰¹ sustenta que o empoderamento, também conhecido como *empowerment*, altera a motivação individual e melhora os resultados. Conforme observou, quando são dadas às pessoas oportunidades de participarem com maior envolvimento e poder decisório no seu trabalho, os seus desempenhos tendem a ser mais efetivos. Segundo os idealizadores desse conceito, *empowerment* não é somente dar poder às pessoas, mas permitir que façam uso do poder, conhecimento e habilidades que já possuem¹⁰².

Outro motivo para a tendência descentralizadora evidenciada é que tal prática redistribuiria funções e tarefas de unidades centrais da organização para escalões mais periféricas, ou seja, onde em uma organização as funções poderiam ser mais bem desempenhadas¹⁰³. Ou ainda, que estruturas por demais centralizadas dificultariam os gestores de administrarem, não favoreceriam a inovação e, por consequência, apresentariam pesados níveis de burocracia. Por exemplo, os ministros não deveriam ser solicitados a tomar decisões sobre o dia a dia de um ministério federal. O mais adequado seria a decisão ser tomada no nível mais bem situado para julgar corretamente¹⁰⁴. Para Thomsom¹⁰⁵, a autoridade para tomada de decisão deveria ser colocada nas mãos das pessoas mais próximas e mais

1 ⁰⁰ Radin in Peters, 2010

1 ⁰¹ Lacombe, 2003

1 ⁰² Lacombe, 2003

1 ⁰³ Kettl in Bresser - Pereira, 2006

1 ⁰⁴ Richardson in Bresser - Pereira, 2006

1 ⁰⁵ Thomsom, 2008

familiarizadas com a situação, as quais deveriam ser treinadas no exercício do bom julgamento.

Assim pode-se enumerar as vantagens e riscos para adoção de uma estrutura predominantemente descentralizada, em acordo com o enumerado a seguir¹⁰⁶:

a) Vantagens:

- liberar a direção superior de grande quantidade de pormenores;
- resolver problemas específicos com maior rapidez;
- estimular a iniciativa, senso de responsabilidade, motivação e a identificação com a organização.

b) Riscos da descentralização

Decisões erradas por:

- falta de visão de conjunto ou de informações sobre outras áreas;
- falta de competência;
- falta de identificação com a empresa, levando a negligência e desinteresse; corrupção, defesa de interesses pessoais e luta pelo poder;
- incoerência com outras decisões tomadas por outras pessoas;
- falta de compromisso com as consequências.

Embora os riscos da descentralização sejam apresentados como decorrentes de decisões equivocadas, não se pode perder de vista a desvantagem do aumento dos custos em determinados setores. Megginson¹⁰⁷, apresentou dados que enquanto descentralizar determinadas funções pode diminuir os custos pela eliminação de enormes departamentos, não há garantia de economia. Segundo pesquisa deste autor, um departamento financeiro centralizado poderia custar metade do valor de um descentralizado. Chiavenato¹⁰⁸ corroborou essa visão, apresentando que certas funções, como compras e tesouraria, permitem maior especialização e vantagens com a centralização. Ou seja, a redução dos custos não

¹ ⁰⁶ Lacombe, 2003; Thonsom, 2008

¹ ⁰⁷ Megginson, 1998

¹ ⁰⁸ Chiavenato, 2003

estaria exclusivamente ligada a eliminação de duplicidades, mas na possibilidade de ganhos de produtividade em escala para determinados setores com a centralização.

Donald F. Kettl¹⁰⁹ aprofundou a temática, ao afirmar que a descentralização excessiva pode impedir que uma organização se beneficie da economia de escala e pode impossibilitar a circulação de conhecimento institucional que faz com que as instituições funcionem. Uma reforma efetiva exige que se combinem equilibradamente responsabilidade e ação. Dessa maneira, alguma centralização seria fundamental para determinados setores da organização, principalmente quando houvesse escassez de recursos¹¹⁰. Outras situações especiais em que convém centralizar a gestão seria para facilitar a liderança pessoal, lidar com emergências e aumentar a integração no ambiente institucional¹¹¹.

O problema das estruturas organizacionais marcadamente centralizadas é que partem do pressuposto de que os supervisores da linha de frente e os outros funcionários não seriam confiáveis no que diz respeito à tomada de decisões corretas. Não saberiam o que é melhor para a organização. Esta postura restringe as potencialidades dos empregados e por isso mesmo desencoraja os níveis mais inferiores a exercerem qualquer tipo de iniciativa. Em oposição, a ciência da gestão reconhece que o comportamento empreendedor continuará a florescer somente se os dirigentes estiverem dispostos a aceitar e mesmo reconhecer o “fracasso bem intencionado”¹¹², numa referência a um dos obstáculos culturais à gestão estratégica.

Como se depreende em Lacombe¹¹³, existindo vantagens e desvantagens na centralização, é importante manter certo equilíbrio. Nem centralização, nem descentralização devem ser levadas às últimas consequências. Os dois extremos são danosos a qualquer instituição, sendo indispensável um equilíbrio¹¹⁴. O grau ideal de descentralização é específico, cada organização terá um ponto ideal de centralização em função de sua complexidade, tamanho, dispersão geográfica,

1 09 Kettl in Bresser - Pereira, 2006

1 10 Lacombe, 2003

1 11 Lacombe, 2003

1 12 Thompsom, 2008

1 13 Lacombe, 2003

1 14 Thompsom, 2008

variedade de produtos e mercados, qualidade de seu pessoal e tecnologia empregada.

3.4 MODELOS ESTRUTURAIS

3.4.1 Departamentalização

A escolha do critério de departamentalização de uma organização que se emprega em determinada situação, deve considerar fatores como proveito da especialização, facilidade de coordenação e controle, redução de custos, perspectivas de aumentar a receita e a flexibilidade¹¹⁵. Segundo Lacombe¹¹⁶, para alcançar a especialização deve-se maximizar aspectos do dia a dia das organizações como a divisão do trabalho, a supervisão técnica e a eficiência das tarefas. A maneira como uma organização se departamentaliza implica decisivamente em como se estrutura a cadeia de valor de qualquer instituição, seja pública ou privada.

A forma de dividir as tarefas entre os departamentos depende de princípios chamados de critérios de departamentalização. O modo mais simples de estruturação é o que se baseia no critério funcional. A partir de uma departamentalização funcional, a estrutura pode evoluir para outras formas mais complexas. Em geral, as organizações não adotam um único critério para se moldarem, utilizam uma combinação de critérios de departamentalizações. Para Maximiano¹¹⁷, os mais importantes critérios são os seguintes: funcional, territorial, por produtos, por clientes e por projetos. Já Chiavenato¹¹⁸, enumerou as abordagens funcional, divisional, matricial, de equipes e em redes.

a) Departamentalização funcional

O critério funcional está relacionado a divisão da organização por equipes gerenciadoras de processos, o que tenderia a facilitar a especialização, aumentar a

¹⁵ Lacombe, 2003

¹⁶ Lacombe, 2003

¹⁷ Maximiano, 2004

¹⁸ Chiavenato, 2003

eficiência e, em consequência, a reduzir as despesas. Levando a extremos, o critério funcional permitiria montar uma estrutura organizacional sem nenhuma duplicidade de atividades. Alguma redução de despesas poderia ser obtida pela eficiência, inexistência de duplicações de atividades e relativa centralização, concluindo-se que o critério funcional seria geralmente preferível sob este ponto de vista¹¹⁹. Assim, por certo seria desejável uma departamentalização focada na funcionalidade das unidades que compõe a instituição. Os demais critérios, como o territorial ou por clientes, seriam elementos circunstanciais, revelando-se necessários caso a caso diante da especificidade de cada organização. Chiavenato¹²⁰ interpretou igualmente, ao afirmar que as estruturas baseadas em processos constituem cadeias de valor mais dinâmicas e geram custos operacionais baixos.

Lacombe¹²¹ enumerou as principais vantagens das estruturas funcionais:

- facilita a especialização funcional, o que tende a melhorar a produtividade, aumentar a competitividade e a desenvolver ótimos especialistas;
- facilita a coordenação dentro da função, o que facilita a uniformidade de técnicas e procedimentos dentro da função;
- favorece a redução de custos;
- proporciona flexibilidade para aumento e redução de pessoal;
- facilita a centralização.

O critério de departamentalização funcional tira mais proveito da especialização, pois os profissionais da mesma especialidade ficam no mesmo órgão. Isso facilita contatos e comunicação para tratar de assuntos da mesma natureza, facilita o treinamento e atualização e tende a aumentar a competitividade¹²².

Também, este critério torna mais fácil a coordenação dentro da função, isso ocorre porque toda a linha de subordinação de cada função estaria interligada diretamente. Como exemplo, a função aquisição centralizada num departamento da organização permitiria a supervisão da função pela estrutura de chefia do departamento. Na departamentalização por produto, área geográfica ou clientela, cada função se fragmentaria nas diversas áreas responsáveis por determinado

¹⁹ Lacombe, 2003

²⁰ Chiavenato, 2008

²¹ Lacombe, 2003

²² Lacombe, 2003

produto, área geográfica ou grupo de clientes. Isso dificultaria a coordenação dentro da função, obrigando a instituição de possuir uma autoridade funcional (ou técnica ou normativa) para cada área funcional. Da mesma forma, exemplificando, haveria vários setores de aquisições espalhados pelos diversos departamentos, subordinados a estruturas com objetivos funcionais distintos, o que atrapalharia a coordenação da função aquisição¹²³.

Além disso, a estrutura funcional favorece a redução de custos em virtude da inexistência de duplicidade de órgãos com a mesma atividade funcional e da alta produtividade proporcionada pela especialização¹²⁴. Outra razão para diminuição dos custos seria o ganho em escala produzidos pela verticalização de aquisições de bens ou produtos comuns. Os ganhos seriam traduzidos tanto nos custos da aquisição, quanto na redução dos insumos alocados para o desempenho do processo em cada departamento.

Por outro lado, uma desvantagem marcante no estabelecimento de uma departamentalização funcional é a dificuldade de coordenação. Uma estrutura funcional tende a levar a coordenação formal de todas as funções para o topo, dificultando a descentralização. Além disso, as coordenações informais também são dificultadas pela quantidade de comunicações necessárias. A necessidade de coordenações e comunicações é muito grande nesta estrutura pela interdependência que existe entre as unidades¹²⁵.

Outras desvantagens apontadas referem-se a estreiteza de visão, pois cada administrador é um especialista dedicado a sua função o que dificulta a visão sistêmica dos negócios da organização e a preparação de administradores para o topo. Assim como, a dificuldade para avaliação dos resultados de cada unidade, pois é difícil comparar o desempenho de uma unidade com o de outra que tenha função diferente¹²⁶.

As críticas apontadas a departamentalização funcional devem ser encaradas como limitadoras a adoção integral de um único critério de departamentalização. De novo, o que deve prevalecer é uma combinação de critérios na estruturação da

1 23 Lacombe, 2003

1 24 Lacombe, 2003

1 25 Lacombe, 2003

1 26 Maximiano, 2004

organização¹²⁷. Por outro lado, o que seria indesejável é o que Lacombe¹²⁸ designou como “patologia organizacional”, onde algumas atividades não deviam coexistir sob uma mesma chefia, ou por não terem nenhuma afinidade, ou por serem até mesmo conflitantes. Como exemplo o autor cita a conjugação da divisão de fabricação com a divisão de assuntos jurídicos de uma mesma empresa.

b) Departamentalização geográfica

Numa abordagem geográfica a organização é dividida segundo o critério territorial. A intenção é que a estrutura esteja próxima do cliente, a fim de entender melhor suas características e oferecer os produtos adequados. A dimensão do mercado a ser coberto será a referência para a importância e o alcance das divisões, assim pode ser que enquanto uma parcela da organização seja responsável por uma cidade, outra seja responsável por dezenas. Não há um compromisso necessário em equiparar o tamanho da área territorial, mas de homogeneizar o tratamento a ser dispensado ao cliente típico da área considerada.

Na estrutura geográfica, cada divisão é criada como uma unidade auto-suficiente para produzir um determinado serviço ou produto¹²⁹. Cada área geográfica possui todos os departamentos funcionais necessários para atender seus clientes e produzir um resultado. Assim, a Instituição como um todo terá vários departamentos funcionais idênticos, nas diversas regiões físicas que estão divisionadas.

Segundo Chiavenato¹³⁰, a departamentalização apresenta as seguintes vantagens e limitações.

Vantagens:

1) focalização no mercado territorial. A organização é orientada para o mercado de atuação, de modo que cada área é melhor atendida;

2) visão extroversiva. A organização torna-se atenta as modificações ocorridas no cenário regional, podendo adaptar-se mais rapidamente as preferências e necessidades da área;

¹ ²⁷ Maximiano, 2004

¹ ²⁸ Lacombe, 2003

¹ ²⁹ Chiavenato, 2003

¹ ³⁰ Chiavenato, 2003

3) Retroação rápida. A unidade percebe mais rapidamente o grau de satisfação do consumidor com os produtos e serviços que lhes são ofertados.

Limitações da estrutura baseada em área geográficas:

1) duplicação de recursos. Os custos operacionais tornam-se elevados, uma vez que há uma duplicidade de esforços e de recursos em cada nova divisão geográfica criada.

2) complexidade organizacional. Os sistemas da instituição tem dificuldade de ser padronizados, pois cada divisão tende a se organizar de maneira diferente a fim de se adequar melhor a sua região e clientes. Esta departamentalização torna a organização mais complexa.

A departamentalização geográfica poderá levar ao dilema entre focar o mercado e dispersar as especialidades. Por isso a comparação do perde e ganha organizacional deverá ser considerado para se obter o grau ideal de importância para o fator territorial para cada organização.

c) Departamentalização matricial

A abordagem matricial é a combinação da departamentalização divisional (geográfica) e funcional na mesma instituição¹³¹. As cadeias de comando divisionais e funcionais atuam simultaneamente na mesma parte da organização. A matriz possui duas linhas de comando, cada divisão se reporta a duas instâncias diferentes. Uma para atender à orientação funcional (finanças, pessoal, suprimentos) e outras para atender as orientações divisionais ou geográficas (relacionados aos serviços e produtos). É uma estrutura mista, que aproveita tanto os benefícios da regionalização dos clientes, quanto a especialização de determinados setores.

¹ ³¹ Chiavenato, 2003

Nesta abordagem não fica caracterizado a unidade de comando. Isso significa que cada subordinado passa a atender a dois chefes, um funcional e outro divisional. Os conflitos podem ocorrer, havendo necessidade de uma maior especialização dos quadros para entender o contexto organizacional e resolver eventuais sobreposição de ordens e comandos.

Vantagens da estrutura matricial:

1) maximização das vantagens e minimização das desvantagens. Uma parte procura aumentar as potencialidades da outra, ao mesmo tempo que procura minimiza as fraquezas;

2) inovação e mudança. A estrutura matricial permite à organização fazer pleno uso de pessoas e das habilidades que possui, além de manter as habilidades técnicas;

3) cooperação. Os gerentes deixam de ser chefes absolutos e passam a adotar comportamentos mais colaborativos.

Limitações da estrutura matricial:

1) confusão. A dualidade de comando gera um ambiente complicado. Nem todos se adaptam a esse duplo comando, uma vez que facilita o controle lateral mas torna mais intrincado o vertical;

2) conflito e tensão. Há possibilidade de se gerar *stress* em decorrência de demandas e pressões exercidas por chefes distintos. As cobranças são realizadas por uma chefia sem atentar para o quanto de trabalho se está desenvolvendo para a outra parte;

3) disputa de recursos. Como os recursos são distribuídos flexivelmente, isso pode gerar uma disputa de poder entre os diversos gerentes o que gera naturais prejuízo ao desempenho com um todo;

4) antagonismo. Um gerente pode colocar um chefe contra o outro;

5) definições claras. Os sucessos e fracassos são compartilhados, tornando difícil identificar quais setores possuem boa produtividade e quais estão atrapalhando o sucesso da organização.

d) Departamentalização em rede

O mais recente tipo de abordagem é a *network structure*, a qual desagrega suas principais funções em companhias separadas que são interligadas por uma pequena organização central. Em vez de juntar estruturas como produção, marketing, pessoal sob uma mesma hierarquia, neste tipo de organização esses serviços são proporcionados por estruturas estanques, que trabalham sob contrato e conectadas com um organismo central. Há uma tendência em dividir em redes para melhor aproveitar as competências existentes em cada região. Assim, partes de um produto podem ser produzidas separadamente em diversos locais distintos, dentro de restritos protocolos, e depois serem montadas. É uma abordagem revolucionária.

e) Organizações híbridas

Nas grandes organizações nem sempre é possível adotar um único tipo de estrutura departamental para todas as instâncias hierárquicas. Em geral, nas grandes corporações há uma estruturação híbrida, procurando potencializar as linhas de comandos e formatar melhor os produtos e serviços para atender as demandas dos clientes.

O dilema do grau de centralização do poder e da tomada de decisão será o principal elemento considerado na elaboração da estrutura da organização. O quanto descentralizada será cada instituição decorrerá da conformação estratégica adotada para enfrentar os cenários. O que não pode ocorrer, contudo, é ocorrência de uma estrutura organizacional descalibrada com a estratégia organizacional adotada, pois geraria ineficiência.

3.5 EFICIÊNCIA

3.5.1 Eficiência na cadeia de valor

Se há um único tema que caracterize o setor público na década de 1990, é a demanda por desempenho. Um mantra surgiu em busca do registro de desempenho

e dos resultados explícitos da ação governamental, apareceu nessa década, e foi ouvido em todos os níveis de governo¹³². Grande parte da agenda da reforma administrativa daquela década preocupava-se com a busca da economia e da eficiência, e em menor grau, com a efetividade, a última recebendo maior atenção em direção ao fim daquele milênio¹³³.

No nível mais simples, havia o desejo de aumentar a eficiência do setor público. A questão vigente era como seria possível utilizar menos insumos, ou mais baratos, para alcançar determinado produto/ resultado? Essa visão supõe que as relações entre insumos, produtos e resultados são identificáveis e, pelo menos implicitamente, que os resultados estão garantidos, independentemente da qualidade dos insumos¹³⁴.

A estratégia da administração gerencial e outros programas recentes de reforma da administração pública brasileira mantem a preocupação com economia de recursos e eficiência na produção e na alocação de insumos, tudo em busca de um governo que custe menos¹³⁵. Medir o desempenho do governo requer especificar e quantificar um conjunto complexo de relações envolvendo os recursos usados pelos programas governamentais, as atividades ou trabalhos executados pela própria organização governamental e os resultados sociais mais amplos que devem ser alcançados pelo Estado.

Numa abordagem abrangente, o desempenho pode ser compreendido como esforços alocados na direção de resultados a serem alcançados. Para simplificar numa equação matemática, desempenho = esforço + resultado. Trata-se portanto de um modelo lógico - dedutivo, que estabelece uma ordem de causalidade entre variáveis: desempenho relaciona-se a aspectos relativos aos esforços que presumivelmente causam um conjunto de resultados. Avaliar o desempenho viabiliza a análise comparativa organizacional e de performance de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes, de onde poderia se aferir quais são as mais eficientes e efetivas, e ainda quais características e práticas lhes destacam.

Segundo Lacombe¹³⁶, a eficiência visa ao melhor uso dos recursos disponíveis

1 32 Heirich in Peters e Pierre, 2010

1 33 Brans in Peters e Pierre, 2010

1 34 Hilton & Joyce in Peters e Pierre, 2010

1 35 Heinrich in Peters e Pierre, 2010

1 36 Lacombe, 2003

pela organização para obtenção dos seus produtos ou serviços. A eficiência busca a melhor relação custo/ resultados, avaliando o processo dos insumos e procurando atingir alto nível de qualidade naquilo que está sendo feito. Em decorrência, para estudar o grau de eficiência de uma organização deve-se entender qual o peso desse elemento na cadeia de valor da instituição e a dimensão da sua influência no desempenho da organização.

A cadeia de valor representa a ação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos / serviços. De acordo com Martins e Marini¹³⁷, os elementos da cadeia de valor são:

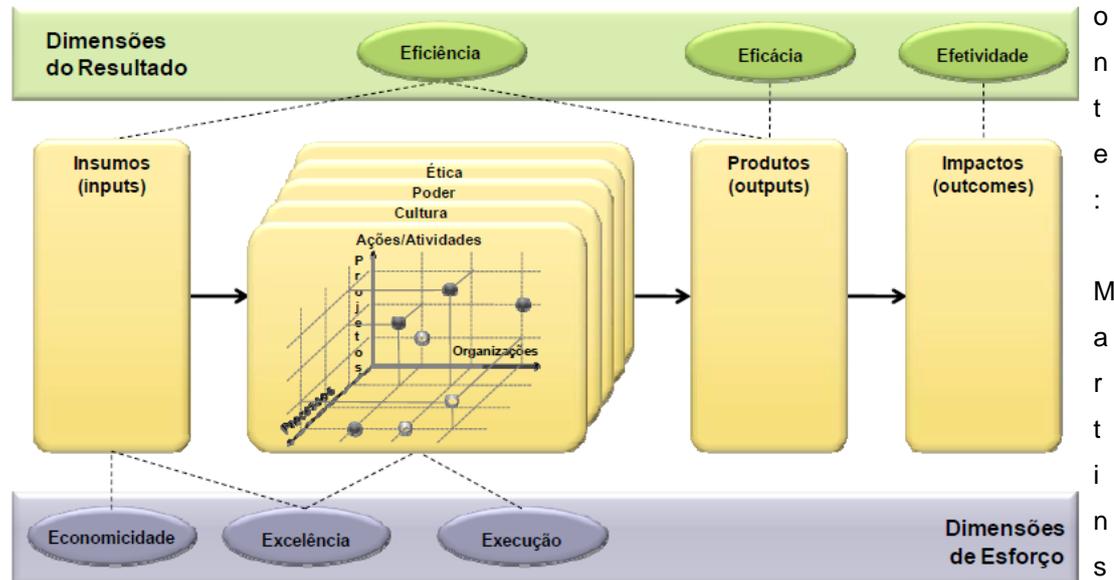
- insumos (*inputs*);
- processos/ projetos (ações);
- produtos / serviços (*outputs*); e
- impactos (*outcomes*).

Assim, na cadeia de valor de uma organização o grau da eficiência será evidente ao se verificar qual a relação entre os produtos / serviços gerados (*outputs*) com os insumos utilizados, verificando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade (figura 1).

Figura 01: Cadeia de valor

¹ ³⁷ Martins e Marini, 2010

Figura 1. Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho



Fonte: Martins & Marini. Guia de Governança para Resultados, 2010.

e Marini, 2010

A existência de padrões de eficiência balizam as ações nos mais variados processos. Almeja-se nas organizações públicas que abandonaram as práticas de predominância burocrática um rendimento aceitável, resultante da qualificação da força de trabalho, da racionalização do método e da otimização dos recursos. Para medir a eficiência é necessário reunir informações que traduzam a relação entre a quantidade produzida (fins) sobre recursos empregados (meios), o que indica o rendimento destes insumos (recursos) aplicados na prestação de serviços e disponibilização de produtos.

O Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA¹³⁸ identifica e descreve os seguintes indicadores para aferir o grau de eficiência de determinada organização:

1) custo – efetividade: relação entre os insumos para a prestação de um determinado serviço ou elaboração de um produto e a efetividade.

2) produtividade: relação entre o nível de produção (serviços e produtos) e os recursos utilizados, seja o capital humano, imobilizados, investimentos e o tempo;

3) tempo: tempo decorrido entre o início e o fim de um determinado programa, projeto ou processo;

¹ ³⁸ Ministério do Planejamento, 2009

4) custo unitário: conjunto de custos (fixos, variáveis, reais) a ser imputados a uma atividade por cada unidade de produto ou serviço gerado;

5) Custo – benefício (qualidade dos gastos): relação entre os dispêndios realizados por um determinado sistema e os retornos obtidos por conta desses dispêndios, apresenta a relação entre os insumos e os produtos gerados.

Os indicadores apresentados revelam uma preocupação excessiva da medição da eficiência a partir da compreensão geral de fazer mais com menos. Contudo, a busca exclusiva pela redução dos insumos pode afetar negativamente a qualidade dos produtos ou serviços gerados pelo processo. Por essa razão, deve-se submeter a eficiência ao controle da economicidade. Esse princípio está relacionado ao exame da despesa do ponto de vista da obtenção de resultado a custo adequado. Então, não se refere ao menor custo possível, visto que nem sempre o menor custo é o que atende adequadamente a coletividade¹³⁸. A economicidade está alinhada ao conceito do uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidos pelo *input*, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

Na mesma senda, Peters¹³⁹ alertou que a despeito de toda ênfase na administração pública gerencial, eficiência pode ser o menos importante valor para o setor público, especialmente aos olhos do público. Para este, importa mais a prestação dos serviços, e que estes sejam prestados de maneira responsável e humana, que o custo por unidade de serviço entregue. Isso não significa que o gestor público pode descuidar da eficiência, apenas que isso não necessariamente é um valor absoluto.

3.5.2 O princípio da eficiência na Constituição Federal

O princípio da eficiência foi introduzido expressamente no caput do Art 37 da Constituição Federal através da Emenda Constitucional Nr 19, de 04 Jun 1998. Após a nova redação, o referido dispositivo constitucional ficou redigido *in verbis*: “ Art 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União,

¹ ³⁸ Matias - Pereira, 2010

¹ ³⁹ Peters e Pierre, 2010

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...”¹⁴⁰. Estes princípios são o esteio de toda a atividade administrativa e regulam as ações dos órgãos públicos e de seus administradores.

O texto constitucional esculpiu inicialmente os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Após aprovação do PDRAE, em 1995, surgiu a necessidade de incorporar o princípio da eficiência. Em essência, o objetivo do PDRAE era permitir que a administração pública se tornasse mais eficiente e oferecesse ao cidadão mais serviços, com maior qualidade. A reforma do aparelho do Estado passou a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações¹⁴¹.

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal objetivou garantir que a gestão da coisa pública fosse cada vez menos burocrática e atingisse seus objetivos de forma mais rápida e eficaz, respondendo aos anseios da sociedade, às pressões externas e alcançando o fim ao qual se propõe¹⁴². Contudo, Santos¹⁴³ apontou que o princípio da eficiência não deveria ser visto como uma criação da tecnocracia, uma descoberta gerencialista. Anteriormente ao advento da Emenda Constitucional Nr 19/98 o princípio achava-se implicitamente incluído entre os deveres do administrador público, significando que este deveria atuar com presteza, perfeição e rendimento funcional. Portanto, não resta dúvida de que, mesmo antes do advento da citada Emenda, a atuação do administrador público devesse ser eficiente.

Por outro lado, uma crítica recorrente a inclusão da eficiência como princípio constitucional é enquadrá-la como mera retórica, uma vez que eficiência não seria princípio de administração pública, mas sim finalidade desta. Nada seria eficiente por princípio, mas por consequência. Não se podendo imaginar que a administração pública, a pretexto de atender à lei, “será doravante eficiente”¹⁴⁴. Na realidade,

1 40 Brasil, 1988

1 41 Presidência da República, 1995

1 42 Brasil, 1988; Santos, 2003

1 43 Santos, 2003

1 44 Lopes, 1998; Santos, 2003

segundo essa visão, não se trataria de princípio, mas de objetivo a ser perseguido pela administração.

Observe-se, contudo, que a introdução do princípio da eficiência na Constituição Federal configurou destaque a persecução de um serviço público de qualidade. De acordo com Di Pietro¹⁴⁵, o princípio da eficiência poderia impactar a administração pública em dupla face:

a) pelo lado do modo de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para alcançar os melhores resultados; e

b) pela face do modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração, também para alcançar o mesmo fim.

Ainda, dada que a eficiência administrativa na constituição pode ser interpretada não como um princípio da ciência administrativa, mas como um elemento do direito administrativo, invocá-lo para limitar a discricionariedade do administrador, levando-o a escolher a melhor opção, reforça a atuação do Ministério Público¹⁴⁶. Uma das funções institucionais deste órgão é zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na constituição. Da mesma forma, reforça a atividade do judiciário que poderia garantir a eficiência dos serviços prestados pela administração pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas¹⁴⁷.

Ao conduzir a discussão da eficiência sob o prisma jurídico, aflora uma possível oposição entre os princípios da eficiência e da legalidade. Uma vez que para se alcançar a eficiência plena, haveria necessidade de se abandonar os procedimentos formais. De igual maneira, para cumprir estritamente a lei, por vezes a burocracia estatal não se preocuparia com a eficiência. Enquanto a eficiência estava enquadrada no campo da ciência da administração um razoável grau de eficiência era desejável, agora tornou-se uma obrigação a ser perseguida sob pena de intervenção judiciária. O resultado dessa dualidade é que a administração poderia ser autuada pelo judiciário por faltar com um ou outro princípio. Naturalmente, não

1 ⁴⁵ Di Pietro, 2001

1 ⁴⁶ Gabardo, 2002

1 ⁴⁷ Brasil, 1988; Santos, 2003

deve haver sobreposição de princípios na constituição do país, a eficiência não pode ser colocada acima da legalidade e vice-versa. Ao gestor público caberia, como consequência, procurar a eficiência dentro da legalidade¹⁴⁸.

Desta temática, desvenda-se a terceira premissa, ***para se obter eficiência é necessário se fazer mais com menos, o que deve ser um objetivo a ser perseguido por toda organização pública.***

3.6 CORE BUSINESS E RELAÇÃO ATIVIDADE FIM E MEIO

Segundo Lacombe¹⁴⁹, no mundo privado, uma das formas mais inteligentes de diminuir custos é cortar atividades que não agregam valor ao produto ou serviço vendido. De acordo com essa lógica, se gastariam muitos insumos para coordenar cada uma das funções dentro da organização, havendo necessidade de se examinar se os custos dos controles não seriam mais altos do que os valores controlados. Nesse caminho, uma concentração na especialidade da organização seria muito bem vinda. Lacombe¹⁵⁰ teorizou que se trata de uma concentração de esforços nas competências que dão a empresa sua vantagem competitiva (*core competencies*). Concentração não só de tempo dos administradores, como dos investimentos da empresa e do treinamento do pessoal.

Chiavenato¹⁵¹ sugeriu que as organizações deveriam buscar seu *core business*, reduzindo o leque de múltiplas atenções de nível institucional e permitindo dedicar-se exclusivamente às suas atividades essenciais. Thompsom¹⁵² destacou a importância da valorização da competência central de uma organização, definindo-a como uma atividade interna que deveria ser desempenhada de modo proficiente, sendo fundamental para a estratégia e a competitividade de uma organização. A competência central seria um elemento forte e valioso, devido ao papel central da atividade bem desempenhada na estratégia da organização e da contribuição que traz para o sucesso da instituição no mercado.

1 48 Santos, 2003

1 49 Lacombe, 2003

1 50 Lacombe, 2003

1 51 Chiavenato, 2008

1 52 Thompsom, 2008

Assim, o *core business* deveria fazer parte da competência central de qualquer organização. Thompson¹⁵³ ensinou que a competência é algo que uma organização realiza bem. Quase sempre é produto da experiência, representando um acúmulo de aprendizado e a abstenção de proficiência no desempenho de uma atividade interna. Em geral a competência de uma empresa origina-se de esforços concentrados a fim de desenvolver a capacitação organizacional para fazer algo, mesmo que seja de modo imperfeito ou ineficiente. No caso da administração pública a competência é atribuída pela sua missão, onde cada organização recebe determinado setor para servir a sociedade. Gerir uma organização pública com eficiência seria focar na realização de sua competência para atender os anseios do cidadão. No caso do Exército se está falando objetivamente em desenvolver capacidades militares.

Outra maneira de identificar o *core business* de uma organização é segmentar as atividades que ela desempenha em fins e meio, de acordo com os propósitos desejados. Ensinou Lacombe¹⁵⁴ que atividades fins são atividades que constituem o conjunto de esforços visando a realizar os fins a que se destinam a organização (também conhecidas como produtivas ou substantivas). Enquanto atividades meio seriam ações empenhadas para apoiar ou facilitar a realização dos fins da organização (chamadas também de adjetivas, de apoio ou improdutivas). Exemplificando, as atividades meio no serviço público federal brasileiro seriam aquelas relacionadas a pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade, auditoria e serviços gerais, dentre outras.

Lacombe¹⁵⁵ fez uma ressalva relevante, afirmou que as atividades meios, ao serem chamadas de atividades de apoio ou improdutivas podem ser indevidamente consideradas como pouco importante, o que não corresponderia a realidade. O intuito da observação é alertar que a atividade fim para ser desempenhada satisfatoriamente precisaria do suporte eficiente e eficaz da atividade meio.

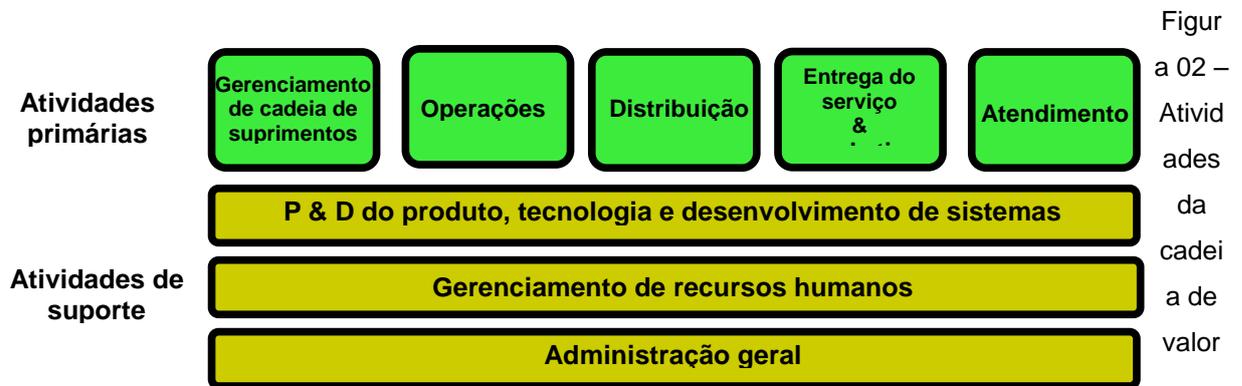
Thompson¹⁵⁶ adotou uma nomenclatura distinta, abordando as atividades de uma organização como primárias e de suporte, embora a essência da ideia seja idêntica a relação entre atividades fins e meio. Para exemplificar desenhou uma cadeia de valor, representando as atividades (figura 02).

1 ⁵³ Thompson, 2008

1 ⁵⁴ Lacombe, 2003

1 ⁵⁵ Lacombe, 2003

1 ⁵⁶ Thompson, 2008



Fonte: THOMPSOM (2008), adaptado pelo autor

Qualquer organização precisa entender a importância do seu *core business* para o perfeito equilíbrio de sua cadeia de valor. Os administradores frequentemente gastam muito tempo, energia mental e recursos negociando com grupos de suporte funcional e outras burocracias internas relacionadas aos serviços necessários, o que lhes tira tempo para que se dediquem à execução competente das atividades críticas para a estratégia. Assim, o objetivo seria reduzir tais distrações, permitindo que a instituição aumente seu foco estratégico e concentre todas as suas energias e recursos na execução mais competitiva das atividades da cadeia de valores que formam o núcleo de sua estratégia e para as quais ela podem criar valor único¹⁵⁷.

Em ambiente intensamente competitivo, muitas empresas encaram a terceirização para contratar as empresas líderes em sua categoria a fim de executar as operações rotineiras e depois se concentrar nas principais atividades em sua cadeia de valor, onde o impacto seria mais sentido pelo cliente¹⁵⁸. Chiavenato¹⁵⁹ acolheu esta ideia e afirmou que terceirizar trata-se, muitas vezes, de eliminar a

¹⁵⁷ Thompsom, 2008

¹⁵⁸ Thompsom, 2008

¹⁵⁹ Chiavenato, 2008

dispersão e aumentar a concentração do foco de atividades da organização. A seleção sensata de quais atividades seriam realizadas internamente e quais seriam terceirizadas pode levar a várias vantagens para a execução da estratégia, como custos mais baixos, maior foco estratégico, menos burocracia interna, tomada de decisão mais ágil e melhor arsenal de competências e capacidades¹⁶⁰.

As críticas a terceirização alegam que uma organização pode exagerar de modo que esvazie sua base de conhecimentos e capacidades, ficando a mercê de fornecedores externos e sem recursos fortes que permitam que ela seja dona de seu próprio destino¹⁶¹. Independente do perigo apontado para a terceirização excessiva, o que importa registrar é a constante busca pela concentração de esforços naquilo que representa o *core business* da organização, a fim de que possa exercer bem seu papel na sociedade.

Concluindo, a principal tarefa das organizações públicas é implementar as políticas aprovadas pelos governos. Por sua vez, a boa realização dos objetivos dessas políticas é, em grande parte, função da capacidade da administração pública¹⁶². Muitos aspectos contemporâneos da gestão pública permaneceram inalterados por décadas, ao mesmo tempo que outras passaram por mudanças fundamentais. A ênfase crescente no papel do gestor público como gerente e a necessidade de aplicar ferramentas gerenciais familiares ao setor privado são alterações oriundas da adoção da reforma gerencialista da administração pública. Esta trajetória em direção a uma gestão mais voltada para o *core business* ampliou a eficiência e talvez a efetividade do setor público¹⁶³.

Dessa abstração surge a última premissa da pesquisa: ***o foco no core business poderá ser uma baliza para os gestores identificarem quais arranjos devem ser realizados na estrutura de uma organização, quando se detecta a perda de eficiência.***

1 ⁶⁰Thompson, 2008

1 ⁶¹Thompson, 2008

1 ⁶²Bryner in Peters e Pierre, 2010

1 ⁶³Peters, 2010

4 ANÁLISES DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO EB

A fim de dar seguimento ao estudo do tema redução dos encargos administrativos nas OM Op do Exército Brasileiro é necessário que se compreenda em que contexto tais organizações estão inseridas. Para tanto, serão evidenciados a missão e visão de futuro do Exército Brasileiro, a maneira como a Instituição se articula para atingir seus objetivos e, finalmente, quais paradigmas da administração exercem influência mais marcante na gestão administrativa desta Força Armada.

4.1.1 Missão e visão de futuro

O Exército Brasileiro é uma das três Forças Armadas do país, ao lado da Marinha e da Força Aérea. As Forças Armadas são subordinadas ao Ministério da Defesa do Brasil, pasta cujo responsável submete-se diretamente ao Presidente da República.

O Exército tem como missão preservar e garantir a defesa da pátria, zelar pelo cumprimento pleno da constituição e pela manutenção da lei e da ordem. Uma das principais funções do Exército é defender as fronteiras brasileiras, garantindo a soberania nacional. No dia a dia, as organizações militares integrantes da Instituição devem realizar um cronograma de atividades para se manterem aptas a cumprirem suas missões. Além disso, o EB é empregado subsidiariamente na coordenação de ações de assistência social a comunidades carentes e de saúde em comunidades isoladas, em apoio à fiscalização ambiental, em missões de paz (como a do Haiti), em construção de obras públicas, entre outras iniciativas.

Responsável exclusivamente pelas operações terrestres das Forças Armadas, o Exército Brasileiro é composto por cerca de 200 mil homens e mulheres, o maior efetivo da América do Sul. O Exército atua por meio de unidades, subunidades e

comandos, estruturas responsáveis por garantir o cumprimento das obrigações militares nas diversas regiões do país. Devido à complexidade e ao tamanho do território nacional, o Exército Brasileiro ainda possui grupos especializados no combate em terrenos específicos, como a Região Amazônica, a Caatinga ou áreas montanhosas, como exemplo.

Os diversos equipamentos e efetivos do Exército são divididos em Armas (Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia e Comunicações), Quadros (Material Bélico, Engenheiros Militares e Complementar de Oficiais) e Serviços (Intendência, Saúde e Assistência Religiosa)¹⁶⁴.

A visão de futuro do Exército vislumbra o ano de 2022, quando o processo de transformação da força, ora em curso, pretende contar com o emprego de produtos de defesa tecnologicamente avançados, profissionais altamente capacitados e motivados. A intenção é que o Exército alcance naquela data as condições necessárias para enfrentar, com os meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional. A transformação almejada, entretanto, deverá ser conduzida respeitando os valores da organização, os quais são traduzidos pelo patriotismo, dever, lealdade, probidade e coragem¹⁶⁵.

Os fatores críticos para o êxito da missão do Exército, no entender da Instituição, estão relacionados ao:

- 1) Comprometimento com a missão, a visão de futuro e os valores, deveres e a ética do Exército.
- 2) Coesão, alicerçada na camaradagem e no espírito de corpo, capaz de gerar sinergia para motivar e movimentar a Força na consecução de seus objetivos.
- 3) Liderança que motive direta ou indiretamente, particularmente pelo exemplo, o homem e as organizações militares para o cumprimento, com determinação, da missão do Exército.

1 64 Brasil, 2013 b

1 65 EB, 2013

- 4) Qualificação profissional e moral, que desenvolva a autoconfiança, autoestima e motivação dos componentes da Instituição, reforce o poder de dissuasão do Exército e, ainda, contribua para a formação de cidadãos soldados úteis à sociedade.
- 5) Tecnologia moderna e desenvolvida, buscando reduzir o hiato em relação aos exércitos mais adiantados e a dependência bélica do exterior.
- 6) Equipamento adequado em qualidade e quantidade para conferir, no campo material, o desejado poder de dissuasão à Força Terrestre.
- 7) Adestramento capaz de transformar homem, tropa e comando - desde os escalões elementares - num conjunto harmônico, operativo e determinado no cumprimento de qualquer missão.
- 8) Integração inter forças nas operações combinadas e atividades de cunho administrativo em tempo de paz, compartilhando e otimizando recursos.
- 9) Excelência gerencial, caracterizada pela contínua avaliação, inovação e melhoria da gestão, que resulte na otimização de resultados, seja do emprego de recursos, seja dos processos, produtos e serviços a cargo da Força.
- 10) Integração à Nação, identificando suas necessidades, interpretando seus anseios, comungando de seus ideais e participando de suas realizações, conforme a missão constitucional ou por meio de ações subsidiárias¹⁶⁶.

Tais fatores apontam para um sentido idealístico do Exército Brasileiro para o perfeito desempenho de suas atribuições de segurança e defesa nacional. Servem para motivar os dirigentes da Instituição, ao apontar as desejáveis direções a serem trilhadas, dentro da perspectiva que uma vez obtida as condições elencadas os objetivos organizacionais fatalmente seriam atingidos.

¹ ⁶⁶ EB, 2013

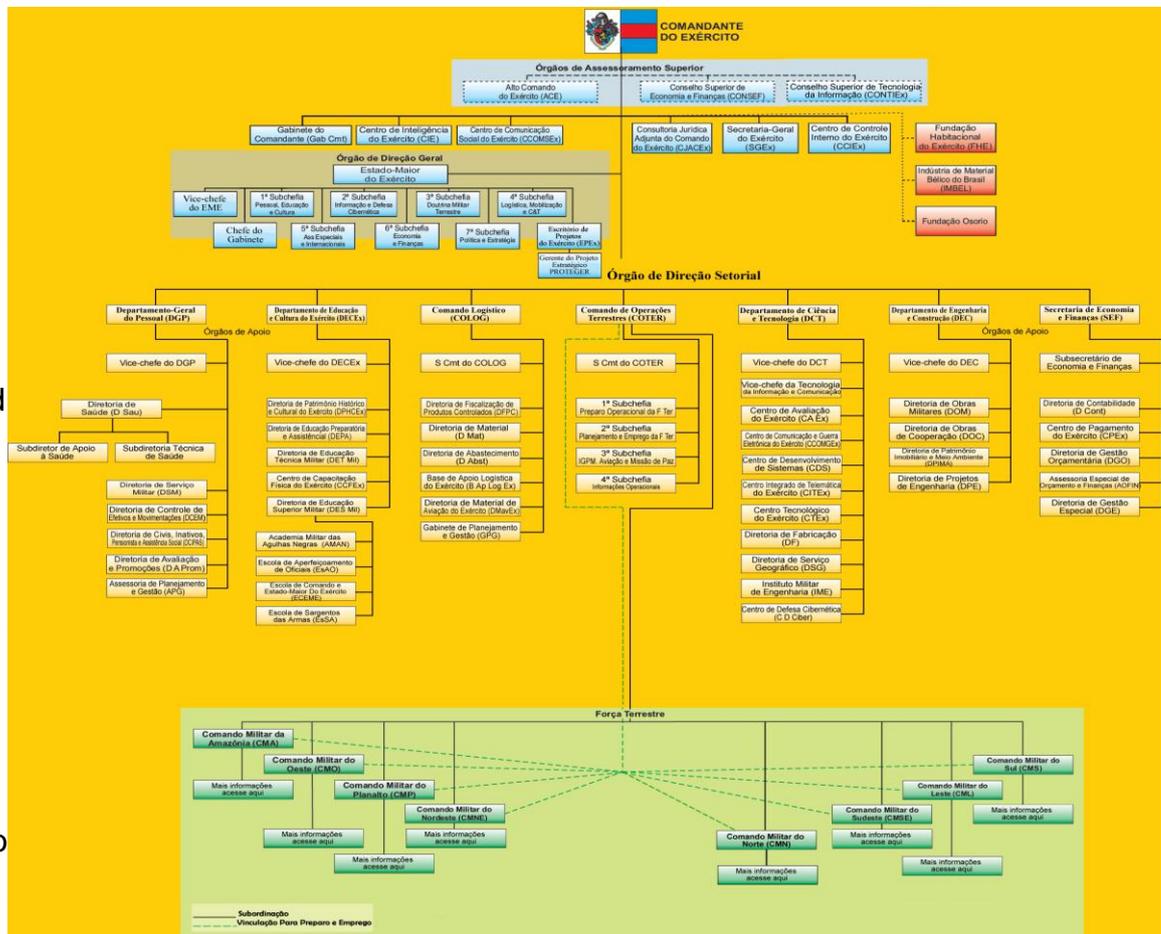
4.1.2 Departamentalização matricial (território e função)

O Comando do Exército pode ser dividido para fins de estudo em Órgãos de Direção e Força Terrestre. Os primeiros estão localizados principalmente em Brasília - DF e na cidade do Rio de Janeiro. A Força Terrestre constitui-se no braço operativo do Exército, em acordo com a figura 03.

Figura 03: Organograma do Exército Brasileiro

Fonte: Exército Brasileiro

Nor
des
te,
do
Sud
est
e,
do
Les
te,
do
Sul
e o
cria
do



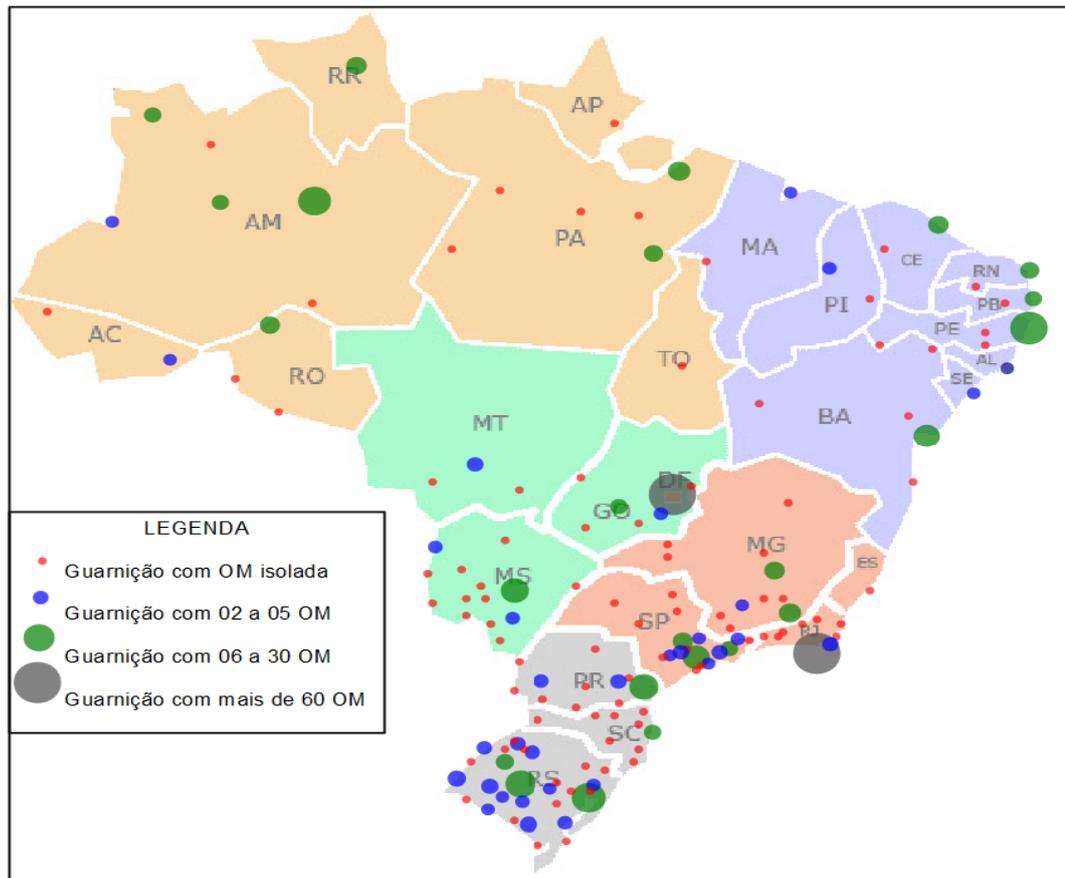
ritório naci

recentemente do Norte.

A distribuição das organizações militares (OM) se alastra sob o mesmo critério, havendo 155 guarnições militares (cidades onde se encontram as unidades militares) espalhadas pelo país, o que caracteriza a chamada estratégia da presença nacional. As guarnições militares possuem características bastante diversificadas.

Há guarnições que contam com somente uma OM, enquanto outras cidades podem sediar dezenas delas. Da mesma forma, podem abranger estados inteiros como o de Tocantins ou Espírito Santo, ou apenas pequenas cidades como Quaraí – RS. Esta peculiaridade marcante da instituição é decorrente do crucial papel exercido na manutenção da unidade territorial da nação, durante o império (1822 - 1889) e primeiros anos da república (1889 até hoje).

A ampla distribuição espacial das unidades do EB pode ser constatada pela figura 04, com a existência de OM em todos os Estados da Federação. Contudo, há claramente uma concentração maior da presença do Exército em determinadas regiões do país, pode-se observar uma grande concentração de OM no centro-sul do país, particularmente nos Estados do RS, RJ, SP, PR e MS. As cidades de Brasília e Rio de Janeiro concentram juntas cerca de 30% (167 OM) de todas as unidades do Exército, provavelmente pela centralidade do papel político e administrativo que exerce/ exerceu, respectivamente. O Estado do RS também possui grande quantidade de tropas do Exército, embora a predominância seja de pequenas guarnições militares (2 a 5 OM). O quadro a seguir ilustra a distribuição irregular das unidades do EB no espaço geográfico nacional.



Fonte: Autor

Na atualidade há uma tendência de se diminuir a quantidade de unidades militares do sul do país em detrimento da Amazônia. Nos últimos 20 anos, o efetivo do Exército na amazônia cresceu de cerca de 5.000 para 22.000, em decorrência da chegada de novas organizações militares para aquela região oriundas das regiões Sul e Sudeste do país. Contudo, em geral, não se está criando novas guarnições militares (exceção de Barcelos – AM), mas as unidades estão sendo transferidas para as guarnições existentes, como o que ocorreu em Tefé, SG Cachoeira e Manaus, todas no Amazonas, o que não altera o quadro de quantidade de guarnições.

Outro enfoque é analisar as características específicas de cada guarnição militar. A primeira constatação é que uma pequena quantidade de cidades concentram a grande maioria das OM do Exército. Verifica-se, de acordo com o quadro 07, que as 28 maiores guarnições concentram 70% (458 de 657) das OM do Exército. Ao mesmo tempo, somente 15% (96 OM) das unidades militares estão localizadas em guarnições isoladas (apenas 01 OM na guarnição). Por outro lado, com exceção da Amazônia, pode-se observar que a grande maioria dessas

guarnições isoladas encontram-se localizadas em regiões com ampla rede de estradas e próximas (menos que 200 Km) de outras guarnições militares, muitas vezes de médio porte, o que mitiga o seu grau de isolamento e favorece as suas ligações.

Quadro 07 - Principais guarnições militares do país

Nr Ord	Guarnição	Nr OM	Nr Ord	Guarnição	Nr OM
01	Rio de Janeiro	107	15	Boa Vista	9
02	Brasília	60	16	Porto Velho	9
03	Recife (Grande Recife)	27	17	Campinas	8
04	Porto Alegre	23	18	Natal	8
05	Manaus	22	19	Bagé	7
06	Santa Maria	20	20	Santiago	7
07	Curitiba	18	21	Uruguaiana	7
08	Campo Grande	17	22	S G Cachoeira	6
09	São Paulo	16	23	Tefé	6
10	Salvador	12	24	Goiânia	6
11	Juiz de Fora	11	25	João Pessoa	6
12	Belém	11	26	Alegrete	6
13	Fortaleza	9	27	Florianópolis	6
14	Belo Horizonte	9	28	Taubaté	6
Total de OM					458

Fonte: Autor

Em acordo com a teoria estudada, pode-se caracterizar a Força Terrestre como uma estrutura departamentalizada a partir do critério geográfico. Nesse entendimento, pode-se destacar as seguintes implicações para o Exército:

- 1) dispersão de especialistas em pequenos grupos nas diversas unidades gestoras. Isso provoca duplicação de recursos e de órgãos, com evidente aumento de custos operacionais;
- 2) ênfase na coordenação em detrimento da especialização. Por outro lado, a distribuição espacial facilita o ajustamento de cada unidade ao ambiente regional, o que marca positivamente a Instituição.

Sobre este tema, a diretiva de transformação do Exército fixou a manutenção da estratégia da presença, como um dos três pressupostos básicos para a sua consecução. Os outros dois são a valorização do serviço militar obrigatório e a preservação dos valores e tradições da organização¹⁶⁷. A manutenção da estratégia da presença encontra amparo numa corrente muito forte no seio da Instituição que a percebe como o principal elo de contato com a população nacional. Essa apreciação possibilita inclusive alguns entenderem que a dispersão territorial das unidades do Exército constitui-se num elemento fundamental para manter os índices satisfatórios de confiança que a Instituição goza em acordo com pesquisas de opinião (gráfico 01).

Gráfico 01: Índice de confiança nas Instituições

Fonte:

FGV/

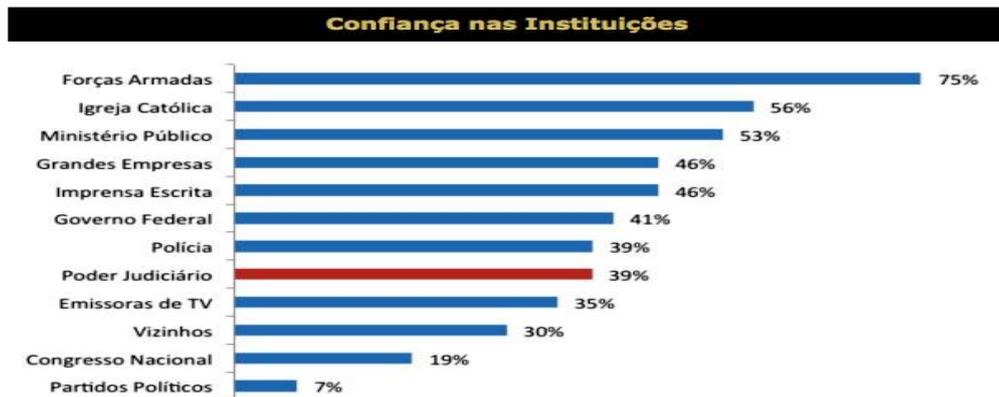
Monte

do

De

certa

maneiri



ra, a adoção do pressuposto da estratégia da presença indica uma contradição com a END/08, a qual elegeu que a transformação do Exército em vanguarda, teria como base a priorização do módulo brigada, em detrimento da estratégia de presença¹⁶⁸. No documento do PROFORÇA admite-se a estratégia da presença, mas de maneira seletiva, com o intuito exclusivo de atender as demandas internas.¹⁶⁹ Talvez, a

¹⁶⁷ EME, 2009

¹⁶⁸ Defesa, 2008

¹⁶⁹ EME, 2012

justificativa para a manutenção da estratégia da presença, em oposição a visão do Ministério da Defesa, seja a proeminência daqueles que a vê como útil na manutenção dos índices elevados de aceitação popular. Essa posição, contudo, tem sido contestada a partir do surgimento de pesquisas recentes de opinião pública mais estratificadas, cujos dados recolhidos não relacionam a quantidade de unidades militares do EB em determinado Estado com o grau de aceitação da Instituição naquele local.

Já os órgãos de direção do Exército consistem num agrupamento de estruturas que orientam as tarefas e atividades de acordo com as funções principais desenvolvidas. O órgão de direção geral é o Estado Maior do Exército (EME). O EME é o responsável pela elaboração da política militar terrestre, pelo planejamento estratégico e pela orientação do preparo e do emprego da Força Terrestre, visando ao cumprimento da destinação constitucional do Exército Brasileiro¹⁷⁰. Os demais órgãos de direção da instituição, além do EME, são de natureza setoriais e envolvem as seguintes estruturas: 1) Departamento Geral de Pessoal; 2) Departamento de Educação e Cultura do Exército; 3) Comando Logístico; 4) Comando de Operações Terrestres; 5) Departamento de Ciência e Tecnologia; 6) Departamento de Engenharia e Construção; 7) Secretaria de Economia e Finanças.

A partir de estruturas centralizadas em Brasília e do Rio de Janeiro, os órgãos de direção do Exército exercem influência em cada organização militar espalhada pelo território nacional. Assim, esses órgão descentralizam os recursos, alocam e capacitam o pessoal e suprem bens críticos. Essa modalidade de homogeneizar as atividades no âmbito da direção da Instituição caracteriza a adoção de uma departamentalização funcional.

Como explicado, há duas maneiras de entender a departamentalização no âmbito do Exército. A união das duas modalidades caracteriza uma departamentalização matricial. A primeira, na parte operativa da Força Terrestre, a estrutura é organizada geograficamente. O outro critério utilizado é a departamentalização funcional, motivada pela composição dos órgãos de direção de acordo com a semelhança de funções. Por isso, matricialmente as OM estão

¹ ⁷⁰ EB, 2013

subordinadas aos seus comandos regionais, mas também recebem influência direta em determinadas funções dos órgãos de direção da Instituição.

De certo modo, a departamentalização matricial faz todo sentido para o EB. A grande extensão territorial e de fronteiras do país exigem forças militares articuladas ao longo de ampla área. Pois, para bem cumprir suas missões cruciais, precisa de tropas prontas a qualquer hora, seja para defender a soberania na Amazônia, seja para resguardar o parque hidroelétrico nacional no Paraná, ou ainda a lei e a ordem em cada Estado do país. Por outro lado, a boa gestão recomenda a busca de uma departamentalização funcional para se alcançar uma economia de escala, pela utilização integrada de pessoas, meios e sistemas. Porém, o problema maior, como se verá na análise mais profunda da Instituição, encontra-se no âmbito das Organizações Militares operacionais, onde ocorrem problemas de eficiência operacional, em decorrência dos pesados encargos administrativos a que são submetidas.

4.1.3 Modelo burocrático e gerencialismo no EB

O modelo de gestão burocrático weberiano prepondera no funcionamento das atividades do Exército Brasileiro. Uma constatação previsível, pois o próprio Max Weber se inspirou no exército prussiano de Frederico II para descrever a burocracia¹⁷¹. Por conseguinte, é possível observar no EB as características do modelo burocrático descrito por Lacombe, Gabardo, Secchi e Chiavenato¹⁷² como aquele que enfatiza a formalização, divisão do trabalho, hierarquia, meritocracia, impessoalidade, profissionalização e competência técnica dos integrantes.

As características do formalismo, divisão do trabalho e hierarquia conseguem ser visualizadas no Exército a partir dos pilares institucionais da hierarquia e disciplina. O Estatuto dos Militares descreve a hierarquia e a disciplina como sendo a base institucional das Forças Armadas. Conceituando-os da seguinte maneira:

“Art 14 do Estatuto dos Militares

¹ ⁷¹ Chiavenato, 2003

¹ ⁷² Lacombe, 2003; Gabardo, 2002; Secchi, 2009 e Chiavenato, 2003

§ 1º A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por posto e graduação...

§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

§ 3º A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados.”¹⁷³

O exercício pleno da disciplina implica no conhecimento das normas pelos integrantes da corporação militar. Parte-se do pressuposto de que sem regras bem divulgadas não se pode exigir o seu cumprimento. Por isso, na vida militar há uma inclinação para descrever formalmente cada atividade que necessite ser desempenhada por meio de manuais diversos. Os indivíduos são alocados nos postos de trabalho previstos em regulamento para exercerem tarefas descritas em algum roteiro. Da mesma forma, o trabalho é dividido por especialização, capacidade e experiência. Em geral, uma organização militar é estruturada para funcionar bem quando cada indivíduo executa o seu microprocesso a contento. Esta estrutura é vocacionada à guerra, onde os soldados não devem contemporizar muito sobre valores como sua vida, apenas faça a sua parte, o seu trabalho. O adágio predominante é: “o soldado não deve pensar muito, apenas cumprir ordens”. Portanto, a estrutura do Exército valoriza sobremaneira a formalidade, a divisão do trabalho e a hierarquia, traços marcantes do modelo burocrático.

A meritocracia e senioridade também são elementos do modelo burocrático encontrados no EB. A cultura de recompensar o mérito e de punir o erro é muito arraigada na Instituição, constituindo-se de certa maneira num dos eixos da manutenção da hierarquia e da disciplina, e critério básico para a ascensão na profissão. Em decorrência há um sólido plano de carreira para os militares. No dizer de Abrúcio¹⁷⁴ “carreiras burocráticas digna desse nome não foram instaladas no

¹ ⁷³ Brasil, 1980

¹ ⁷⁴ Abrúcio in Bresser - Pereira, 2006, p 254

serviço público brasileiro. Apenas entre militares pode-se falar de carreira pública no Brasil”. Por outro lado, a evolução na carreira está condicionada a aquisição de uma experiência nas lidas castrenses, o que ocorre por meio de diversos ritos obrigatórios de passagem, caracterizados pela promoção gradual entre os diversos graus hierárquicos, sempre obedecendo um interstício de tempo entre um posto ou graduação e outro. Em consequência, sem o mínimo “tempo de casa” é impossível algum talento ascender a posições mais elevadas da Instituição.

A burocracia ainda pode ser observada pela impessoalidade, profissionalização e competência técnica dos quadros do Exército Brasileiro. De forma ordinária, a autoridade do militar é referida muito mais ao cargo que ocupa do que a sua pessoa em particular. Ao deixarem as funções que desempenham, os militares perdem automaticamente o status e a influência social inerentes a posição que ocupavam. Ainda, a valorização do profissional é destacada pelo grau de competência técnica demonstrada pelo militar. A verificação e avaliação dos atributos profissional desejados quantificam o mérito dos indivíduos. Com essa abordagem, as práticas da Instituição são para evitar o apadrinhamento e a formação de feudos setoriais, característicos do modelo patrimonialista de gestão.

Os valores morais são as grandes balizas para se evitar o patrimonialismo na Instituição e evitar corrupção. Em tese, os militares devem pautar suas atividades com manifestações de elevado valor moral. O sentimento do dever, o pundonor militar e o decoro da classe impõem, a cada um dos integrantes das Forças Armadas, conduta moral e profissional irrepreensíveis. No Estatuto dos Militares há uma enumeração de preceitos éticos que devem ser observados, como lê-se a seguir:

Art. 28.

I - amar a verdade e a responsabilidade como fundamento de dignidade pessoal;

II - exercer, com autoridade, eficiência e probidade, as funções que lhe couberem em decorrência do cargo;

.....

IV - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades competentes;

.....

XIII - proceder de maneira ilibada na vida pública e na particular;

.....

XVII - abster-se de fazer uso do posto ou da graduação para obter facilidades pessoais de qualquer natureza ou para encaminhar negócios particulares ou de terceiros;

XVIII - abster-se, na inatividade, do uso das designações hierárquicas.¹⁷⁵

Muitas profissões e instituições possuem códigos de ética semelhantes, sem que haja a garantia de serem observados por seus integrantes. O grau de importância dada a tal instrumento e o nível de aceitação dos valores morais é que distinguem as instituições militares, notadamente o EB. Uma cultura profissional estaiada em valores éticos e morais muito contribui para o afastamento de práticas patrimonialistas ou pelo menos para sua rejeição. No seio da população há uma percepção peculiar das instituições militares em relação as demais entidades públicas quanto a corrupção. A maioria dos brasileiros, segundo a BBC¹⁷⁶, acredita que os partidos políticos e o Poder Legislativo são as instituições mais propensas a ter corrupção. “Em uma escala de 1 (nem um pouco corrupto) a 5 (extremamente corrupto), tanto os partidos quanto o Legislativo ganharam uma nota média de 4,1. Em seguida, vem a polícia (3,8) e o Judiciário.” A instituição tida como menos corrupta pelos brasileiros são as Forças Armadas (2,4)¹⁷⁷. Para qualquer instituição essa é uma percepção bem vinda a qual deve ser tratada como um patrimônio, no Exército Brasileiro não é diferente, sendo-lhe muito prezada a manutenção de sua imagem positiva no seio da população.

Com uma gestão mais centrada na legalidade do que na eficiência o EB busca a efetividade no controle de abusos, característica marcante da administração pública. Contudo, junto a isso, o modelo burocrático traz consigo a ineficiência e a autorreferência¹⁷⁸. Funciona portanto para evitar a corrupção e o nepotismo, mas as novas demandas da atualidade exigem organismos públicos que ofereçam mais que isso. Assim, a alta cúpula do Exército sentiu a necessidade de incrementar em sua administração elementos do modelo gerencial. Por meio de um Programa de Excelência Gerencial (PEG), desde os anos 2000, a Instituição vem alterando seu

1 ⁷⁵ Brasil, 1980

1 ⁷⁶ BBC, 2010

1 ⁷⁷ BBC, 2010

1 ⁷⁸ Santos, 2003

desenho organizacional, focando principalmente uma estrutura baseada em processos. As mudanças mais marcantes do PEG foram a implantação de ideias como mapeamento de processos, avaliação diagnósticas da gestão, delimitação de fatores de custos e adoção de estruturas funcionais, tudo em acordo com a visão da administração pública gerencial. Assim, o EB é uma organização sob o paradigma da burocracia, mas com traços do gerencialismo.

4.2 DISFUNCIONALIDADES EXISTENTES

4.2.1 Conjugação inadequada de atividades

O Exército executa sua ação pública por meio das organizações militares da Força Terrestre (figura 03), as quais são categorizadas em acordo com as destinações finalísticas correspondentes. Assim, há unidades operacionais (objeto de estudo desse trabalho), de comando e apoio administrativo, podendo-se mesmo categorizá-las como aquelas voltadas para atividade fim e as direcionadas para a atividade meio. Relembrando que Lacombe¹⁷⁹ definiu atividades fins como as que constituem o conjunto de esforços visando a realizar os fins a que se destinam a organização (também conhecidas como produtivas ou substantivas) e as atividades meios aquelas que constituem o conjunto de esforços visando a apoiar ou facilitar a realização dos fins da organização (chamadas também de adjetivas, de apoio ou improdutivas).

O Exército para alcançar seus objetivos precisa possuir competências, traduzidas na capacidade de intervir por meio da aplicação da força quando se faz necessária. Por isso, para o Exército as OM voltadas para o emprego operacional da Força Terrestre, que implique projeção de poder de combate, são as consideradas do vetor da atividade fim. Enquanto aquelas que dão o suporte à estrutura de funcionamento de rotina da Instituição são a parte de atividade meio do Exército.

Importa registrar, que as atividades meio, ao serem chamadas de atividades de apoio, ou adjetivas, ou ainda improdutivas, podem ser indevidamente consideradas como pouco importante, o que não corresponde a realidade. De certa maneira a gestão financeira, de pessoal e de serviços de apoio, como por exemplo as escolas

1 79 Lacombe, 2003

militares, arsenais de guerra, hospitais militares, elementos de economia e finanças e instituições de apoio aos militares e aos seus familiares, as quais são vocacionadas para a atividade meio, são indispensáveis para a Força Terrestre.

Assim, para efeito deste trabalho, as OM do Exército Brasileiro serão classificadas como:

Quadro 08: Classificação das OM do EB

Tipo	Qtdd
OM Op valor U e SU	248
Demais OM	409
Total	657

Fonte: Autor

Em geral, as ações operacionais do EB são essencialmente descentralizadas. Da alta direção da Instituição localizada em Brasília emanam diretrizes, ordens, regulamentos e missões. As estruturas de comando da Força Terrestre (divisões e brigadas) são elos de planejamento e coordenação, mas as unidades básicas de emprego são as OM Op. Por isso, cabe as 248 organizações militares operacionais valor U e SU, constituintes da Força Terrestre (Figura 03), a execução efetiva das missões atribuídas. Assim, poder-se-ia mesmo afirmar que essas OM Op se constituem a espinha dorsal do EB, uma vez que as missões precípuas da Instituição são realizadas por essas 248 organizações e todas as outras demais 409 OM existem para permitir a melhor funcionalidades daquelas.

Como visto, essas OM Op estão distribuídas em todos os Estados da Federação dada a previsão estratégica de seu emprego. Cada uma delas é um microcosmo dentro da Instituição, unidas contudo pelo mesmo elo das tradições e cultura organizacionais, outro marcante traço do Exército Brasileiro. Dessas, 188 OM Op são também unidades gestoras da administração pública federal, recebendo parte da fração orçamentária federal e tendo seus comandantes que exercerem também a função de Ordenador de Despesas. Justamente nesse escalão é que as transformações propostas pelo PEG tiveram menor disseminação efetiva.

Quadro 09: OM Op com autonomia administrativa (UG)

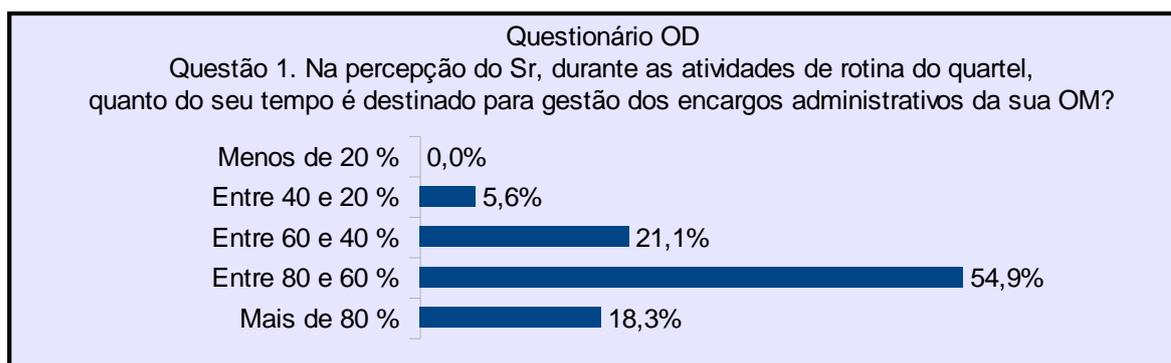
Natureza	Valor SU	Valor U	Total
Infantaria	07	69	76
Artilharia	02	33	35
Cavalaria	08	26	34
Engenharia	05	09	14
Comunicações	05	05	10
Logística	01	17	18
Especiais	0	01	01
Total			188

Fonte: Autor

As dificuldades atuais das OM Op em gerir os seus encargos administrativos por ser UG constituem-se o tema central desta pesquisa. O que ocorreu foi um aumento das tarefas administrativas, decorrentes de exigências da administração pública federal. Contudo, as estruturas das OM Op gestoras não foram alteradas, o que gerou sobrecarga e perda de eficiência. A perpétua busca de efetividade no controle de abusos ocasionou uma alocação maior de meios, pessoal e energia para gerir a atividade meio, relegando a atividade principal das OM Op a um segundo plano.

Sobre esse tema, durante a realização da pesquisa de campo, ao serem inquiridos sobre a execução ao mesmo tempo das tarefas de OD e Cmt OM Op, aqueles agentes responderam da seguinte forma:

Gráfico 02: Percepção dos OD quanto ao tempo dispendido com a administração

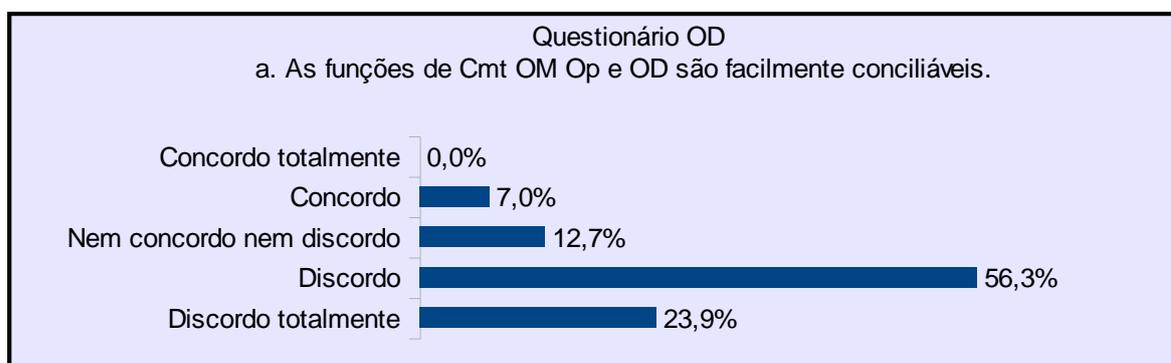


Fonte: Autor

As opiniões dos comandantes das OM Op que também são UG, portanto possuem encargos administrativos relevantes, indicam duas posições predominantes. Primeiro, que as funções de Cmt OM Op e OD não são facilmente conciliáveis¹⁸⁰, ao que parece pelo motivo indicado por 73,2 % dos entrevistados, os quais percebem que utilizam mais de 60% de seu tempo focando nos encargos administrativos, em detrimento naturalmente de dedicar atenção a razão de ser de sua unidade militar, qual seja desenvolver capacidades militares.

Já o segundo posicionamento se clarificou ao serem perguntados se concordavam com as assertivas seguintes:

Gráfico 03: Opinião dos OD quanto a conciliação de suas atribuições fins e meio



Fonte: Autor

¹⁸⁰ Mais de 80 % das opiniões discordaram da assertiva

Gráfico 04: Percepção dos OD quanto a redução dos encargos administrativos



Fonte: Autor

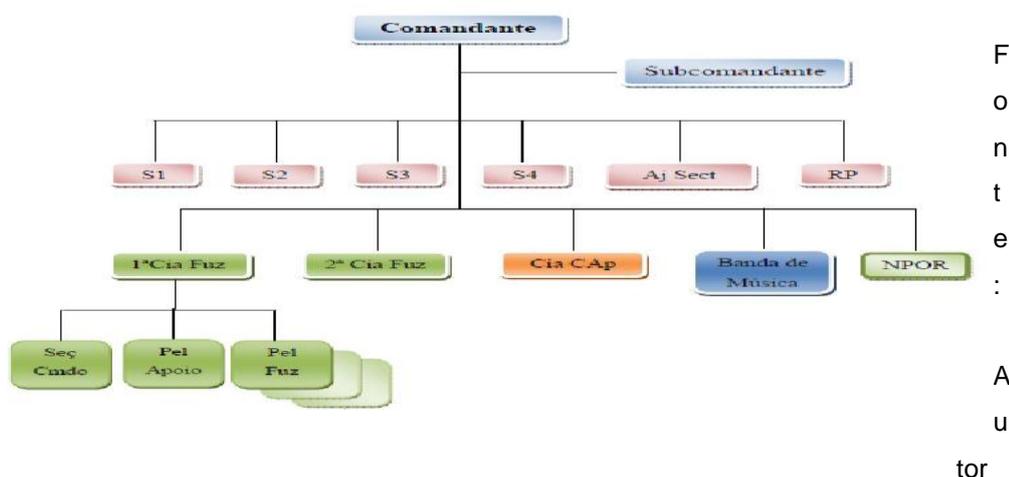
O outro posicionamento claro nas respostas refere-se ao interesse dos comandantes de serem desobrigados de tais encargos administrativos. Ao que parece, os 87,3 % dos entrevistados desejam se livrar de tais tarefas apresentadas como incompatíveis por eles, pois lhes consomem tempo. Desejam que lhes sobre tempo para se dedicarem às suas atividades fins, relacionadas ao grau de operacionalidade das tropas que comandam.

A questão crucial na gestão das OM operacionais é a conjugação inadequada de atividades. As organizações militares que fazem parte da Força Terrestre, portanto vocacionadas para o desenvolvimento do poder de combate, ao também serem unidades gestoras do orçamento carregam uma pesada carga de atribuições administrativas, as quais consomem tempo e recursos materiais e humanos dos comandantes. Na explicação de Lacombe¹⁸¹, nesses casos se configura uma patologia organizacional, onde algumas atividades não deveriam coexistir sob uma mesma chefia, ou por não terem nenhuma afinidade, ou por serem até mesmo conflitantes. Emblemática é a situação do comandante que não pode se ausentar para acompanhar um adestramento operacional de sua tropa realizado no campo, fora da cidade sede da OM, pois tem que permanecer no quartel para autorizar no SIAFI o pagamento de um fornecedor de material de limpeza da OM ou mesmo homologar um pregão de aquisição de mobílias para a unidade.

¹ ⁸¹ Lacombe, 2003

Em geral, uma Organização Militar operacional possui uma configuração de pessoal vocacionada para sua atividade fim, acrescida de alguns elementos com o fito de gerir a atividade meio da administração. Assim, como exemplo um batalhão de infantaria (Figura 05) possui um efetivo de cerca de seiscentos militares, divididos em companhias de fuzileiros (elementos de manobra) com aproximadamente cento e quarenta militares cada e uma companhia de apoio, responsável por prover o apoio logístico e de fogo aos elementos de manobra. Ao comandante do batalhão cabe a decisão de como e quando empregar tal poder de combate, enquanto ao estado-maior a coordenação e planejamento das ações. O estado-maior é composto de elementos de assessoramento nas áreas de pessoal (S1), inteligência (S2), operações e instrução (S3) e logística (S4). O modelo de OM operacional seguido pelo EB é consagrado em muitos exércitos ocidentais e permite, em ação, a aplicação dos sistemas operacionais (manobra, apoio de fogo, inteligência, logística, comando e controle, etc) com boa flexibilidade.

Figura 05 – Organograma de um batalhão de infantaria



As organizações militares operacionais, por natureza, são forças que devem manter elevado nível de prontidão, estando ou em atuação ou se preparando para tal. A estrutura de uma OM operacional (Figura 05) é considerada adequada para atuar no cenário esperado, exceto para atender uma missão específica quando há necessidade de pequenas alterações, como reforço de elementos de inteligência ou de uma fração blindada, por exemplo. Portanto, não se cogitam alterações

importantes na configuração das OM operacionais, as quais estão bem estruturadas para o desempenho de suas funções precípuas, ou seja, para ser um instrumento de força do país.

Contudo, durante o período em que as OM operacionais não estão em ação, quando deveriam estar se preparando para tal, as atividades administrativas passaram a preponderar sobre as atividades fim e a configuração da estrutura da OM (Figura 05) não consegue atender as demandas, uma vez que a nova estratégia gerencialista do Governo Federal impactou com um aumento substancial dos encargos administrativos para as OM do Exército. Por não ter sido concebida para tal, a configuração da OM mostra-se insuficiente para desincumbir das complexas tarefas de gestão orçamentárias e em decorrência mostra-se pouco eficiente, precisando haver uma alteração na estrutura do Exército para se adequar a nova realidade estratégica do Governo Federal.

Durante a pesquisa realizada sobre o assunto, os Comandantes das OM Op UG afirmaram massivamente (mais de 95%) a necessidade de lançar mão de efetivos operacionais para gerir os encargos administrativos (gráfico 05). Tal fato evidencia que os meios de pessoal nas unidades não estão dimensionados adequadamente para realizar as tarefas administrativas necessárias.

Gráfico 05: Opinião dos OD sobre o desvio de função nas OM Op UG



Fonte: Autor

Ao que parece, por não contar com efetivos em número suficientes vocacionados para os encargos administrativos, invariavelmente os comandantes desviam militares de sua preparação operacional finalística para reforçar a equipe da administração. Em decorrência, na maioria das operações em que a tropa é

empregada, com raras exceções como as tropas paraquedistas, há necessidade de se fazer uma preparação extra. Para participar das operações da Força de Pacificação no Morro do Alemão e no Haiti as OM operacionais que foram empregadas precisaram passar por uma preparação que em geral demorava seis meses, denotando que não estavam no nível de prontidão desejável. No dizer do jargão militar, o exército mais caro é aquele que quando se precisa empregar não está pronto. A razão de ser das OM operacionais nesses termos estaria desvirtuada, pois as ações meio superam em prioridade as atividades fim, motivo de ser de tais organismos.

Segundo Chiavenato¹⁸², trata-se de eliminar a dispersão e aumentar a concentração do foco de atividade da organização, reduzindo o leque de múltiplas atenções do nível institucional e permitindo a organização dedicar-se exclusivamente às suas atividades essenciais. Em outras palavras, o que se precisa é focar no “*core business*” das Organizações Militares operacionais, atribuindo tais encargos administrativos a outras instâncias, de modo a torná-las mais eficientes e alinhadas com a administração pública gerencial. Mas não é o que está ocorrendo nos dias atuais.

4.2.2 Aumento dos encargos pela mudança do ambiente: estratégia nova, estrutura antiga

Em acordo com o estudado, a reforma orçamentária, que passou a vigorar a partir do ano de 2000, representou uma drástica mudança no planejamento e na execução orçamentária do Governo Federal. Tratou-se de uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase nas responsabilidades dos agentes da administração pública e na rigorosa cobrança por resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade. Assim sendo, como visto, os agentes da administração passaram a ser exigidos, em todos os níveis, na aplicação ainda mais racional e transparente dos recursos alocados para as suas gestões.

Nesse contexto e consoante as diretrizes emanadas do Governo Federal, o Exército Brasileiro, por intermédio de suas inúmeras unidades gestoras, tem

¹ ⁸² Chiavenato, 2003

envidado todos os esforços no sentido de, a cada exercício financeiro, apresentar resultados alinhados com uma gestão moderna. Aumentou, portanto, o papel do ordenador de despesas no gerenciamento dos recursos que lhe são disponibilizados pela sociedade¹⁸³.

O incremento das sistemáticas gerenciais de controle e transparência na administração pública não foi acompanhado pelas estruturas administrativas das OM operacionais com autonomia orçamentária. A organização da unidade gestora se manteve quase imutável desde a criação do primeiro Regulamento de Administração do Exército, de 1938, até o atual Regulamento de Administração do Exército, aprovado em 1990, os quais estabelecem rudimentares estruturas de gestão, como se observa a seguir.

“Art. 21. Os agentes da administração da Unidade Administrativa são:

1 Agente Diretor

2 Agentes Executores Diretos:

a) Fiscal Administrativo;

b) Encarregado do Setor de Pessoal;

c) Encarregado do Setor de Contabilidade (Contador);

d) Encarregado do Setor de Finanças (Tesoureiro);

e) Encarregado do Setor de Material Almojarifado;

f) Encarregado do Setor de Aproveitamento (Aproveitador)”¹⁸⁴

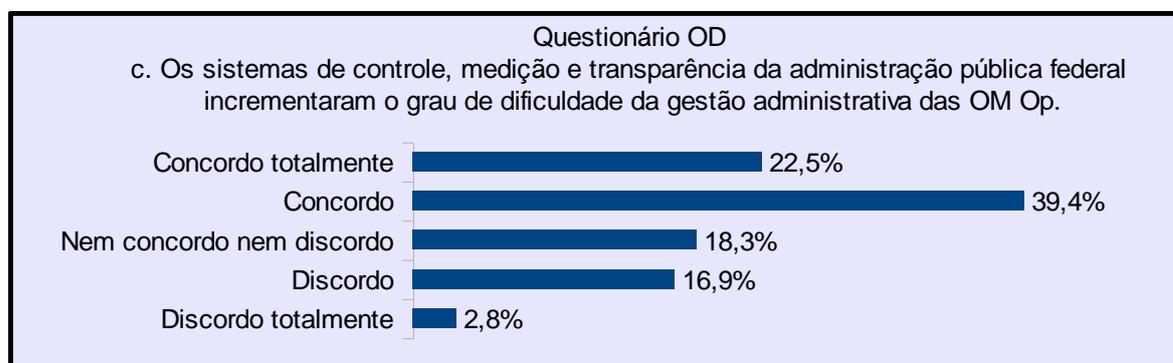
A quantidade desses agentes não está dimensionada para os encargos correntes da administração pública federal. Para 1938, com uma gestão orçamentária menos atribulada, sendo escriturada a mão, com as transações realizadas em espécie da moeda corrente e sem os sistemas da administração atual, os efetivos eram suficientes. Para os dias correntes são recursos escassos que invariavelmente são reforçados, como demonstrado, com vários outros militares.

Durante a pesquisa de campo, conforme o Gráfico 06 ficou evidenciado que o grau de dificuldade para gerir o orçamento cresceu nos últimos anos com a reforma gerencial do Governo Federal. Mais de 60 % dos entrevistados declararam que houve um aumento do esforço dos administradores (gráfico 06).

¹ ⁸³ DGO, 2011

¹ ⁸⁴ Brasil, 1990 e Brasil, 1938

Gráfico 06: Percepção dos OD sobre o aumento da dificuldade para gerir suas OM



Fonte: Autor

Na pesquisa feita por Jurema¹⁸⁵ apresentou-se uma modelagem do rol de atividades a que o comandante de uma OM operacional está decisivamente submetido. O ordenador de despesas utiliza vários sistemas federais, do poder executivo e corporativo do Comando do Exército para o desempenho de suas atribuições. A gestão de tais sistemas é realizada pelos agentes executores diretos e indiretos, porém a validação normalmente é realizada pelo agente máximo da organização (OD), por intermédio de senhas intransferíveis e indelegáveis. Os principais sistemas são os elencados a seguir:

- Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI;
- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG;
- Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET;
- Sistema Automático de Pagamento de Pessoal - SIAPPES;
- Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário – SIGA;
- Sistema de Custos – SISCUSTOS;
- Sistema Gerencial de Acompanhamento e de Controle Patrimonial – SISPATR;
- Ficha Cadastro;
- Sistema Unificado de Processo de Obras – OPUS;
- Sistema de Registro Funcional – SIRF;
- Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária – SIPEO.

Esses sistemas, e tantos outros, em sua maioria foram sendo criados com o objetivo de controlar, medir ou proporcionar maior transparência à administração

¹ ⁸⁵ Jurema, 2011

pública federal como um todo. Tal fenômeno foi intensificado com as demandas do modelo gerencialista do governo, assim como pela disseminação de novas ferramentas computacionais. Contudo, a cada novo sistema criado, havia uma demanda maior por agentes administrativos para zelar por eles, para mantê-los atualizados. Além disso, quase sempre os sistemas implantados não eram encadeados, o que acabou gerando em muitas ocasiões retrabalho. Essa tendência ainda não foi esgotada e novos sistemas continuam brotando no seio da administração pública federal.

Por outro lado, os cargos administrativos existentes não sofreram aumento de efetivos nas OM Op. Alguns sistemas foram criados, como a conformidade de registro de gestão, dentre outros, e não havia previsão de cargos para gerenciá-los. Durante a pesquisa, ao opinarem livremente, a sexta sugestão mais frequente dos Cmt e F Adm apontou para a necessidade de se aumentar o efetivo ou a provisão de novos cargos administrativos nas OM Op.

Além dessas atribuições, há OM que possuem outras responsabilidades administrativas, como por exemplo gestão do Fundo de Saúde do Exército ou administração de inativos e pensionistas do Exército no âmbito da guarnição militar em que situa sua sede, o que onera ainda mais as frágeis estruturas administrativas das OM operacionais.

Acrescenta-se que os processos envolvidos na gestão de cada sistema não possuem um mapeamento padronizado no âmbito do Exército. Assim, cada uma das cerca de quatrocentas e vinte UG do Exército encontra uma solução diferente para o mesmo problema. Tal fato ocorre porque cada UG é autônoma e é baixa a interação entre elas, ocasionando pouca uniformidade de técnicas e procedimentos dentro das mesmas funções em OM diferentes.

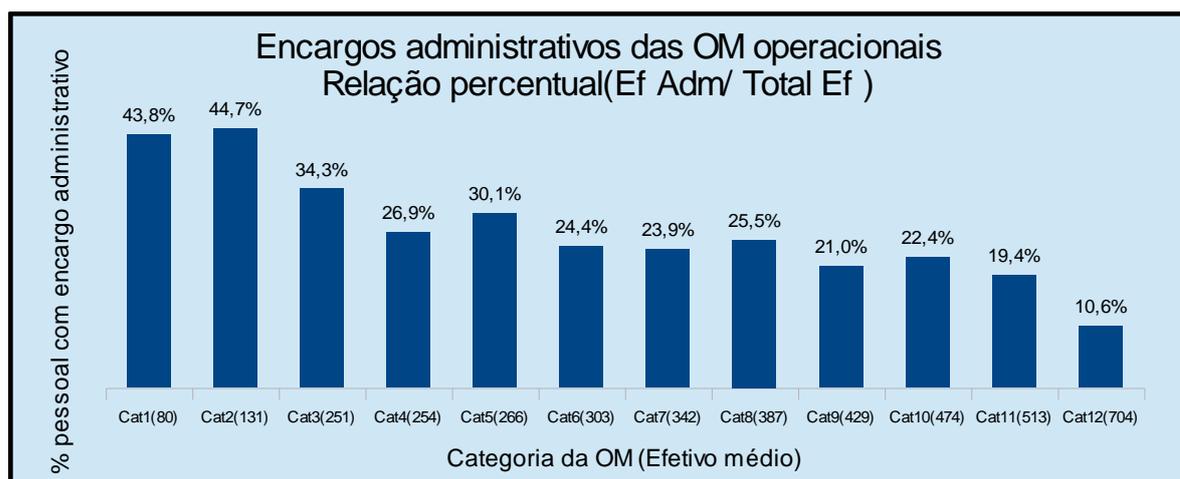
A consequência prática do quadro apresentado foi que a necessidade da ampliação das atividades meio drenou pessoal para a realização das tarefas decorrentes, conforme exposto no gráfico 05. A equação é simples, o aumento das responsabilidades relacionadas ao elevado número de processos levou a unidade militar, ao longo do tempo, a empregar cada vez mais capital humano nesta ação.

Na quase totalidade das OM operacionais, onde surgia uma nova tarefa administrativa e não se dispunha de pessoal específico para realizá-la buscava-se

reforço nos quadros operacionais, desfalcando o “braço-forte” dos quartéis. Tal prática foi se perpetuando ao longo do tempo, até a situação crítica atual, onde a maioria dos quadros profissionais (oficiais e sargentos) possuem amplas atribuições administrativas. Mesmo cabos e soldados são aproveitados na atividade meio, basta que cumpram sua preparação individual básica, afinal seus chefes estão mais preocupados com aquilo que são exigidos diariamente pelo comandante da OM, ou seja a administração.

O impacto dos encargos administrativos nas OM Op durante a presente pesquisa pôde ser medido pelo levantamento de qual percentual do efetivo de uma organização militar operacional estava empenhado em atividades administrativas.

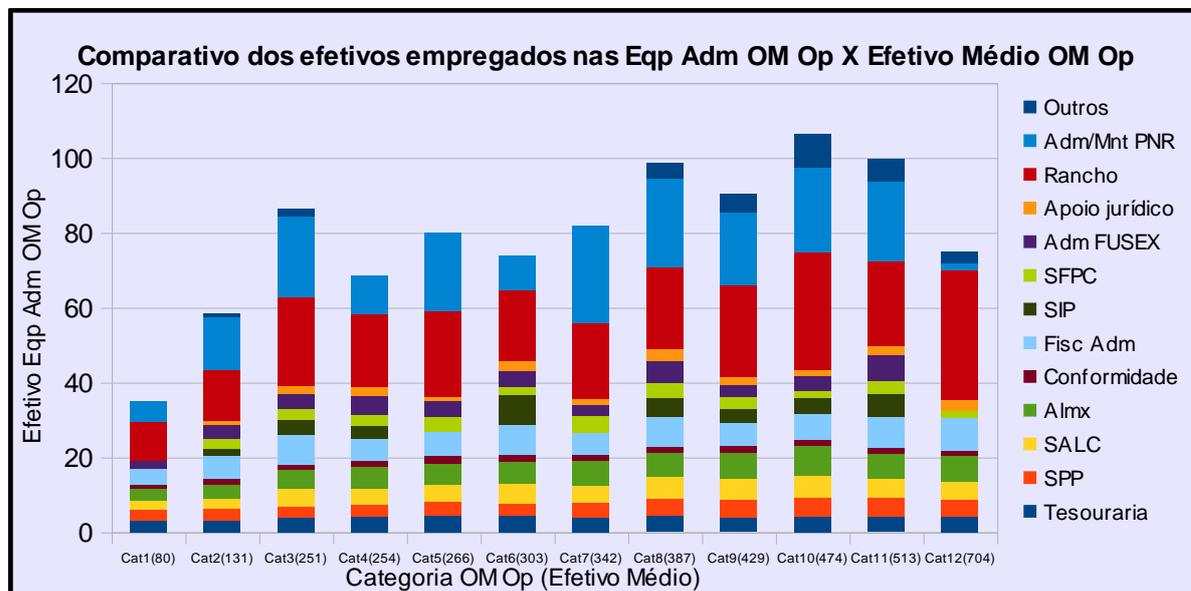
Gráfico 07: Variável interdependente. Encargos administrativos das OM Op



Fonte: Autor

Os dados levantados sugerem que quanto menor o efetivo das organizações, maior o percentual de pessoal envolvido nas atividades administrativas. Tal constatação decorre porque enquanto a quantidade de pessoas compondo uma organização militar é variável, o número daqueles que se dedicam às atividades administrativas apresenta-se relativamente constante. No quadro a seguir, pode-se observar que a quantidade de pessoas para compor uma equipe capaz de gerir a administração de uma OM Op não varia muito, independente do efetivo gerido.

Gráfico 08: Comparativo do pessoal empregado nos encargos administrativos



Fonte: Autor

Na análise dos dados, pode-se observar que enquanto o efetivo médio dos grupos de OM Op Cat 2 e 12, respectivamente, possuem a variação de 131 para 704 (cerca de 540%), o pessoal empregado para gerir os encargos administrativos destas mesmas categorias de OM varia de 59 a 75 pessoas, uma oscilação desproporcional de apenas 27%. Verifica-se, dessa forma, uma tendência geral a todas as categorias de OM Op, onde os efetivos médios aumentam na escala horizontal do quadro 06 e os números de pessoas envolvidas na gestão não são incrementadas na mesma proporção. Dai conclui-se que as OM Op encontraram um efetivo ideal para gerir seus encargos administrativos.

Ao analisar todas as OM Op pesquisadas, o número médio de pessoas necessárias para gerir os encargos administrativos foi de 89,1. O que se pode caracterizar como um número ótimo de pessoas para constituir uma equipe padrão de uma UG genérica do EB com uma pequena variação de cerca de 20%, independente do efetivo gerido. Essa quantidade de pessoas, como foi constatado pelos entrevistados, é superior ao previsto na estrutura atual, de onde decorre a necessidade de se buscar reforço de pessoal de outras áreas, notadamente da atividade fim, motivo pela qual precisa-se alterar a estrutura vigente.

A intenção aqui é tentar buscar maneiras para diminuir a pressão das atividades meio das OM operacionais e privilegiar sua preparação operacional, no

dizer de Lacombe¹⁸⁶ sua vantagem competitiva: “A concentração na especialidade trata-se de um acúmulo de esforços nas competências que dão a organização sua vantagem competitiva (*core competencies*)”. Aplicação concentrada não só de tempo dos administradores, como do investimento da organização e do treinamento do pessoal. Tudo isso, nos permite concluir que a mudança da estratégia governamental motivou, nas OM Op do Exército, um aumento dos encargos administrativos que não foi acompanhado pela estrutura de pessoal. O impacto decorrente foi o desvio de recursos, principalmente humano, da atividade fim, por isso se faz necessário a adoção de novas estruturas para tornar a se obter a eficiência desejada.

4.2.3 Diminuição da eficiência administrativa das OM Op

A situação da gestão dos encargos administrativos é agravada em muitas OM operacionais pela falta de especialização do pessoal envolvido na administração. Para os Cmt OM Op que foram questionados a posição de mais de 90% é discordante com a compatibilidade da estrutura de pessoal atual com os encargos existentes (gráfico 09). Não só no que se refere a quantidade, mas também quanto ao grau de especialização.

Gráfico 09: Compatibilidade da estrutura de pessoal das OM Op na visão dos OD



Fonte: Autor

No concernente a especialização dos quadros, foi pesquisado junto as OM Op qual o nível de preparação dos quadros para desempenharem as tarefas administrativas. A questão colocada foi qual o percentual de indivíduos tinham realizado cursos ou estágios que lhes proporcionassem preparação adequada para exercerem sua função.

Gráfico 10: Percentual de pessoal habilitado a exercerem atividades administrativas nas OM Op



Fonte: Autor

O resultado expresso no gráfico 10 evidenciou um pequeno grau de habilitação dos militares em geral para desempenhar suas tarefas. Somente na SALC (53%) e na Seção de Apoio jurídico (61%) os números de pessoas que foram preparadas para desincumbirem-se das tarefas superam aqueles que aprenderam o ofício pela prática. Até mesmo para tarefas que exigem conhecimento apurado da legislação da administração pública, como a SPP (20%), conformidade (32%) e tesouraria (40%), o resultado apontou um grau insipiente de especialização. Uma formação sistematizada possibilita a compreensão mais abrangente do profissional sobre a tarefa que desempenha, o que viabiliza inovar, criar novos processos, sistemáticas e ganho de eficiência. Consoante com o estudado, em Chiavenato¹⁸⁷ e Donald F. Kettl¹⁸⁸, as estruturas com departamentalização geográfica, como a distribuição das OM Op do EB, tendem a dificultar a especialização dos quadros, uma vez que é baixa a interação entre os indivíduos. Para Lacombe¹⁸⁹, a centralização facilita contatos e comunicações para tratar de assuntos da mesma natureza, facilita o treinamento e atualização e tende a aumentar a eficiência.

A constatação dos dados da pesquisa adquire um sentido maior pois está orientada com as opiniões dos Cmt OM Op com encargo administrativo. Durante a pesquisa, a segunda reclamação (35 sugestões) com maior frequência desses agentes foi “a necessidade de se alocar pessoal mais qualificado para assessorá-los”. Essa insatisfação evidencia o grau insipiente de especialização existente no âmbito das OM Op para gerir seus processos administrativos. Tudo isso acarreta um desgaste maior em toda a administração, seja com desperdícios, decisões equivocadas por falta de conhecimento ou ainda retrabalho. Uma centralização maior da administração destes encargos poderia facilitar a formação de especialistas e aumentar em consequência a eficiência administrativa.

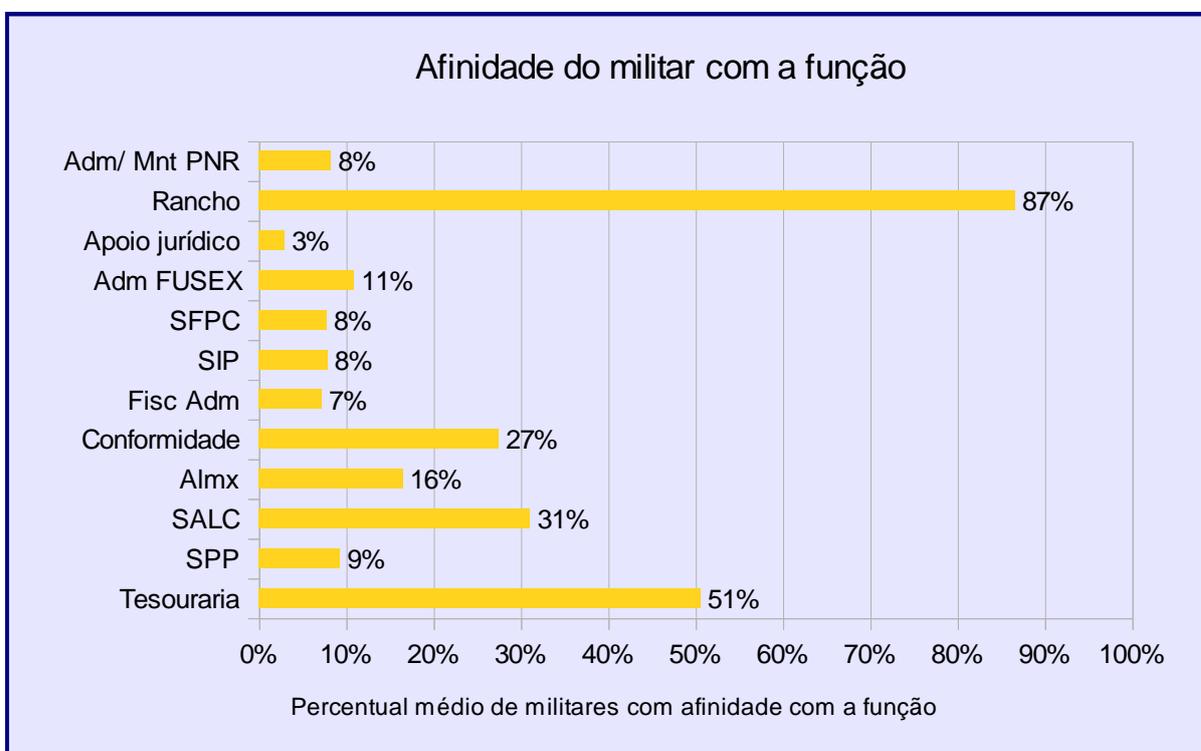
Além disso, durante a pesquisa, procurou-se verificar dentro deste quadro de habilitação se os militares que estavam desempenhando aquelas tarefas eminentemente administrativas entraram para o Exército com esse propósito. Ou ainda, se havia afinidade entre sua formação especializada e a tarefa que desempenhavam. Os dados colhidos podem ser observados no gráfico seguinte.

¹ ⁸⁷ Chiavenato, 2003

¹ ⁸⁸ Kettl in Bresser - Pereira, 2006

¹ ⁸⁹ Lacombe, 2003

Gráfico 11: Percentual de pessoal com afinidade com a função administrativa no âmbito de uma OM



Op

Fonte: Autor

O resultado, em geral, foi de uma baixa afinidade entre o profissional e o cargo que ocupa. Exclusivamente o Rancho¹⁹⁰ (87%) e a Tesouraria (51%) apresentaram um percentual médio de pessoal com afinidade na função. As demais seções apresentaram percentuais baixíssimos de afinidade. O mais comum foi encontrar um militar combatente desempenhando tarefas eminentemente administrativas, tais como as desempenhadas nas seções do gráfico 10. Exemplificando, a pesquisa revelou que há sargentos enfermeiros prestando assessoria jurídica e fiscalizando produtos controlados, assim como músicos realizando conformidade de gestão, mecânico de helicópteros gerindo sistema de pagamento de pessoal, mecânico de viaturas na Tesouraria e outros tantos casos emblemáticos da falta de afinidade entre a formação do militar e a tarefa que desempenha na parte administrativa das OM Op.

Os elementos colhidos deixam mais evidente a situação de desajuste estrutural em que se encontram as OM Op com encargos administrativos. Durante a pesquisa uma consideração muito recorrente (30 ocorrências) entre os comandantes destas OM era que “a estrutura de pessoal das OM não é compatível com os encargos administrativos existentes”. O desejável naturalmente seria dispor, como no 2º BIS, de um oficial técnico temporário ou a exemplo do 34º BIS, um oficial de quadro complementar de oficiais, ambos formados em contabilidade, para realizarem a conformidade de gestão da OM, contudo não há quadros formados especificamente para gerir a administração de todas as UG do EB.

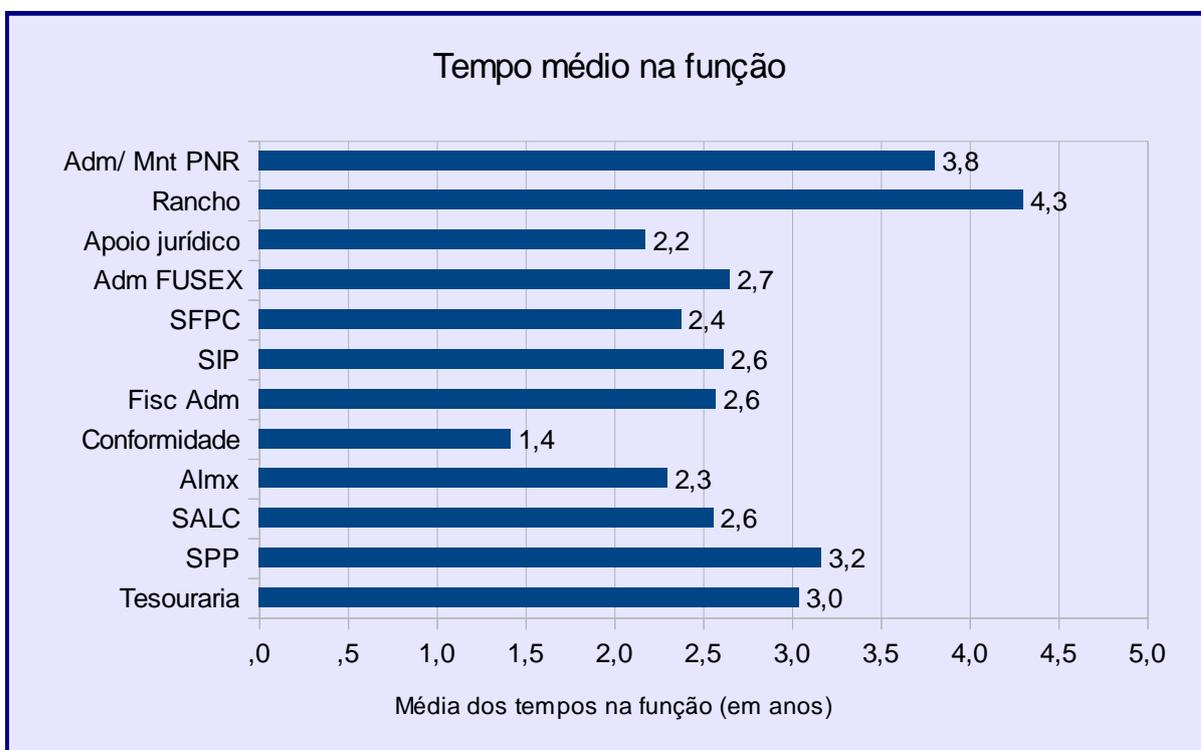
Normalmente, os militares e servidores civis com formação intrínseca existentes são priorizados para trabalhar em OM não operacionais, expondo a Força Terrestre a esse óbice. Esta evidência encontra amparo no que foi estudado em Megginson¹⁹¹, para quem a descentralização das organizações exige maior número de administradores qualificados. Uma concentração maior dos encargos administrativos das OM Op poderia diminuir a incidência de militares combatentes e especializados em tarefas complexas de combate executando atividades administrativas, para as quais não foram preparados.

¹⁹⁰ Rancho é uma seção do quartel voltada para a confecção e distribuição da alimentação para a tropa.

¹⁹¹ Megginson, 1998

Ainda foi utilizada na pesquisa outro parâmetro para medir o grau de eficiência administrativa das OM Op com autonomia administrativa: a experiência na função. Esse elemento foi levado em consideração uma vez que a perícia aprendida no cotidiano pelo trabalhador não deve ser desprezada. Thompson¹⁹² ensinou que a competência, algo que uma organização realiza bem, quase sempre é produto da experiência, um acúmulo de aprendizado. Assim, o tempo no desempenho de qualquer tarefa desenvolve um amadurecimento no profissional, o que lhe possibilita a visão de conjunto da organização. A medição obtida do tempo médio na função administrativa dos militares das OM Op com autonomia foi a do gráfico 12.

Gráfico 12: Tempo médio passados em uma determinada função administrativa



Fonte: Autor

¹ ⁹² Thompson, 2008

Os resultados do gráfico 12 são de certa forma homogêneos, em torno de 2 a 3 anos, destoando um pouco para um valor menor a Conformidade (1,4) e para maior o Rancho (4,3) e Adm/ Mnt PNR (3,8). O resultado da Conformidade pode ser explicado porque o cargo foi criado recentemente, em 2008, cerca de cinco anos. Durante a pesquisa o militar que possuía mais tempo na Seção de Conformidade foi um sargento do 6º BIS, o qual se encontra a 4,5 anos na função. Portanto, é possível que tenha saído da mediana das demais seções administrativas que estão mais consolidadas. Já o Rancho e Adm/ Mnt PNR são seções compostas predominantemente de cabos e soldados, dada a natureza das tarefas (cozinheiro, garçom, pedreiro, pintor, etc). Os cabos e soldados no EB permanecem por volta de oito anos na Instituição e não são movimentados da OM que incorporam. Hipoteticamente, havendo na seção, ao mesmo tempo, soldados sendo incorporados (recrutas) e sendo licenciados pelo término do tempo, é possível que a média se aproxime do metade (quatro anos) do tempo de serviço máximo.

Então, retirando as exceções, o tempo médio ficou em torno de 2 a 3 anos. Ocorre que, coincidentemente, esse é o tempo médio que um militar precisa permanecer numa OM para ser movimentado por necessidade do serviço para outra guarnição militar. A similaridade desses números foi observado em decorrência de uma reclamação recorrente dos principais agentes da administração em virtude da alta rotatividade de pessoal nos quartéis. Durante a entrevista, quatro oficiais opinaram espontaneamente que “o militar quando começa a entender a sua função é retirado dela, seja por uma movimentação ou pela “dança de cadeiras”. Ao que parece, se referem que o rodízio dos militares dificulta a permanência na mesma função por mais de três anos. Assim, muitas vezes, quando determinado agente da administração começa a compreender o processo administrativo que desempenha nos complexos sistemas como SIAFI, COMPRASNET ou SIAPPES, dentre outros, tem que abandonar a função em decorrência de sua movimentação para outra OM. Por isso, é baixa a experiência dos quadros do EB que trabalham com a parte administrativa das OM Op.

O quadro é agravado por dois motivos. Primeiro, o militar, após ser movimentado ao chegar em seu destino, não será necessariamente aproveitado na

função que ocupava na OM de origem, portanto onde possuía alguma experiência. Não há na Instituição ainda um banco de dados referente as funções administrativas desempenhadas pelos militares. Assim, em geral, a tarefa que o militar desempenhará na próxima OM dependerá muito mais da necessidade imediata da OM do que nos seus predicados ou experiência anterior. Essa descontinuidade traduz bem os 2 a 3 anos médios de experiência do militar na execução de determinada tarefa administrativa. Dentro desta interpretação, a cada movimentação, de 2 a 3 anos em média, o militar retornará a situação de novato em seu novo desafio, provavelmente relacionado a administração.

A segunda razão para o agravamento do cenário, é que se deve somar, a essa inexperiência permanente para desempenhar os cargos administrativos, os dados apresentados anteriormente nesta parte da pesquisa. Ou seja, em geral, além de inexperiente, o militar que desincumbe os encargos administrativos das OM Op com autonomia administrativa não recebe qualificação apropriada, tão pouco é vocacionado para essa natureza de lide.

Ao interagir o grau de experiência, com a afinidade e a qualificação, esta pesquisa procurou elaborar um índice de eficiência administrativa. Ao compará-lo com estruturas mais centralizadas, dentro do próprio Exército e com outras Instituições, observa-se uma franca desvantagens das OM Op com autonomia administrativa. As OM Op poderiam passar tais encargos administrativos para instâncias onde se conseguisse índices melhores de eficiência, o que de certa forma se constituiria na chamada racionalização Administrativa propalada pela Portaria nº 136, Cmt EB, de 28 Fev 2012¹⁹³.

4.2.4 Diminuição da eficiência operativa das OM Op

A mudança da estrutura para gerir os encargos administrativos das OM Op também poderá impactar diretamente o grau de operacionalidade das tropas. O Estado Maior do Exército¹⁹⁴, ao explicar o processo de transformação do exército, descreveu que a crise vivida no Haiti, em decorrência do catastrófico terremoto de 2009, colocou em evidência a restrita capacidade de a Força Terrestre projetar força

¹ ⁹³ EB, 2012

¹ ⁹⁴ EME, 2010

e de fazer face a situação de contingência. Tal fragilidade do componente militar poderia ter colocado em risco a capacidade brasileira de manter o protagonismo entre os demais países ali presentes. Após o terremoto, para desdobrar um segundo contingente foram necessárias três semanas e a participação de oitenta e quatro organizações militares. Continuou afirmando que, diante dessas dificuldades, setores da sociedade poderiam questionar a razão de ser de um exército de duzentos mil integrantes, que consome um orçamento anual de cerca 27 bilhões de reais (dados de 2012, autor), mas que não está em condições de atuar com presteza e eficiência em situações que, embora inesperadas, constituem-se na razão de ser de uma Força Terrestre. O estado de prontidão das tropas não estaria no nível considerado razoável até mesmo para as lideranças da Instituição.

A rotina do quartel das OM operacionais com autonomia administrativa acabou focando a gestão dos recursos, o atendimento das demandas dos processos administrativos, relegando o preparo operacional da tropa a um segundo plano. É notório que o EB quando instado a cumprir suas tarefas constitucionais as fazem com eficácia. Na atualidade, há um grande emprego da Força Terrestre em operações de garantia da lei e da ordem (movimentos grevistas de policiais ou ações em favelas), missões de paz (Haiti) e missões subsidiárias (ações humanitárias em apoio aos atingidos por enchentes em todo país ou pela seca no nordeste, construção de grandes obras de infraestrutura e tantos outros). Em todas essas operações, a marca da participação do Exército tem sido a competência, alcançando ou mesmo ultrapassando as metas colocadas pelo Governo Federal, como pode se depreender dos resultados alcançados, como o reconhecimento internacional pelo excelente trabalho na missão no Haiti ou ainda no encerramento das obras da pista do aeroporto de Congonhas com um prazo e custos menores do que os esperados inicialmente pelo Governo Federal.

Contudo, pode-se verificar que essas ações não demandaram grande nível de operacionalidade ou se requereram, como as primeiras ações no Haiti e no próprio Complexo do Alemão, a primeira tropa a ser empregada em ambas foi a paraquedista. Na Brigada Paraquedista, localizada na Vila Militar do RJ, as dez OM operacionais¹⁹⁵ desta GU são aliviadas de atividades administrativas, as quais são

¹ ⁹⁵ Ver constituição da Brigada Paraquedista no quadro 11

reunidas numa estrutura centralizada pelo comando da brigada. Ou seja, mesmo a própria Instituição não delega missões críticas às OM operacionais que tem autonomia administrativa, haja vista saber que precisaria de um determinado tempo para se prepararem, contando nessas crises apenas com as tropas da Brigada Paraquedista. Todavia, já foi demonstrado neste trabalho que para a administração pública gerencial isso não é suficiente. Há necessidade de se obter uma maior eficiência, o que somente poderá se alcançar com uma adequação da estrutura do EB para a nova realidade da estratégia do Governo Federal.

A transição necessária das OM operacionais do EB deve ser dirigida à racionalização da administração. Denota-se a racionalização, segundo Gabardo¹⁹⁶, como um processo de busca do modo ótimo (sentido idealístico) ou do melhor modo possível (sentido utilitarista) na realização do fim. Nesta vereda, Santos¹⁹⁷ evidenciou que eficiência e eficácia tem de andar juntas, significando que, em qualquer empreendimento ou organização, deve-se sempre buscar o melhor resultado, com o menor esforço ou custos possíveis.

Para as OM operacionais serem eficientes há que se concentrar os meios materiais e de pessoal na atividade fim, o que potenciará o nível de prontidão desses organismos e em consequência do EB, não havendo mais necessidades de preparações longas para desempenhar as missões. Quando essas preparações complementares são realizadas, como citado no caso do Haiti e da Força de Pacificação do Alemão, há caracterização da ineficiência da Força Terrestre, dado que está se gastando recursos para preparar aquilo que a sociedade imaginava pronto para ser empregado. Está se tentando prover poder de combate a quem já deveria tê-lo a todo momento e não possui porque estava mergulhado em atividades estranhas a sua destinação. Como estudado, Lacombe¹⁹⁸ corroborou essa visão ao afirmar que uma das formas mais inteligentes de diminuir custos é cortar atividades que não agregam valor ao produto ou serviço vendido. Há que se examinar se os custos dos controles não são mais altos que os valores controlados.

Até aqui ficou caracterizado um exército eficaz no cumprimento de suas tarefas, porém ineficiente na preparação rotineira das forças operacionais. Como

1 ⁹⁶ Gabardo, 2002

1 ⁹⁷ Santos, 2003

1 ⁹⁸ Lacombe, 2003

visto em Santos¹⁹⁹, a eficiência é uma medida mais quantitativa que qualitativa, ou seja, trata-se da razão entre o custo dos insumos e o valor dos produtos. Para o Exército os insumos são os recursos orçamentários colocados a disposição e os produtos são mensurados pelo grau de prontidão da Força Terrestre. Ao que parece o EME considera que há espaço para se obter um maior grau de prontidão (eficiência operacional) com os mesmos recursos disponíveis. Essa interpretação está perfeitamente alinhada com a terceira premissa apresentada nesta pesquisa: ***fazer mais com menos é um objetivo a ser perseguido por toda organização pública.***

4.2.5 OM vizinhas com encargos administrativos similares

A proposta para aumentar o grau de prontidão das OM operacionais do Exército é melhor gerir o capital posto a disposição da Instituição, passando necessariamente por uma adequação da sua estrutura à estratégia governamental vigente. Como até aqui apresentado, a eficiência das OM operacionais é baixa porque seu preparo é prejudicado pelas atividades meio, as quais drenam capital humano e material dos processos finalísticos. Como visto em Lacombe¹⁹⁹, a eficiência visa ao melhor uso dos recursos disponíveis pela organização para obtenção dos seus produtos ou serviços. A eficiência busca a melhor relação custo/resultados, avaliando o processamento dos insumos e procurando atingir alto nível de qualidade naquilo que está sendo feito.

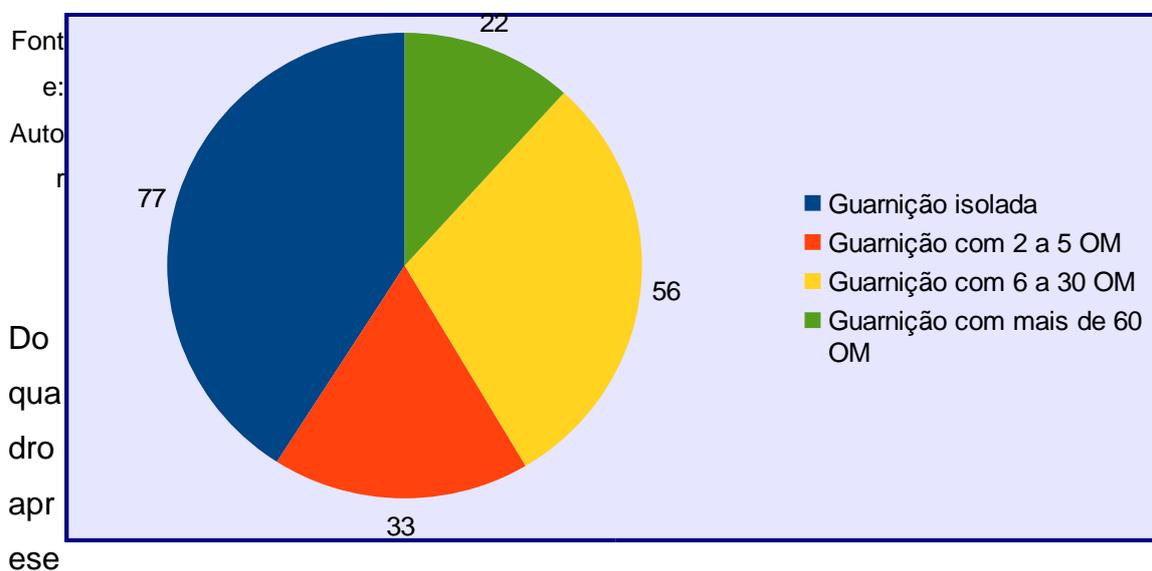
O importante é que se deve procurar sempre, eficiência e eficácia, pois ambas são fundamentais. A medida numérica, porém, é a produtividade, que no curto prazo, dá a indicação do resultado. Como observado anteriormente por Lacombe²⁰⁰, a produtividade é o quociente que resulta da divisão entre a produção obtida e um dos fatores empregados na produção ou entre a produção obtida e um conjunto ponderado dos fatores de produção, nada mais sendo do que uma relação entre o que foi obtido e um dos recursos usados para obtê-la. Como exemplo, a produtividade de um hectare de terra. Produtividade requer menos pessoas fazendo

1 ⁹⁹ Santos, 2003
1 ⁹⁹ Lacombe, 2003
2 ⁰⁰ Lacombe, 2003

mais coisas, focalizando a atividade fim em detrimento da atividade meio. Inconcebível, pois sob essa lógica quase vinte Organizações Militares vizinhas, como na Guarnição da Vila Militar do Rio de Janeiro por exemplo, manterem seções idênticas de pagamento de pessoal, aquisições, rancho e tantas outras, quando uma centralização da gestão levaria a uma melhor performance na administração por resultados.

Assim como ocorre no Rio de Janeiro, pode-se observar no gráfico a seguir que a maioria das OM Op com autonomia administrativa também possuem outras OM vizinhas com seções duplicadas. Portanto há espaço para um ganho de eficiência com a redução de pessoas desempenhando papéis administrativos similares.

Gráfico 13: Distribuição das OM Op com autonomia administrativa pelas guarnições militares do país



ntado pode-se verificar que das 188 OM Op com autonomia administrativa, há 111 delas localizadas em guarnições com mais de duas OM, ou seja possuem outras organizações vizinhas também realizando tarefas administrativas similares as suas.

Como exemplo, observe-se a situação de duas OM vizinhas na guarnição de Aracaju – SE, o 28º BC e a 19ª CSM. Embora o 28º BC seja uma OM Op e a 19ª

CSM não seja operacional, ambas devem possuir seções semelhantes para desincumbirem-se dos encargos administrativos decorrentes. Como demonstrado anteriormente, cada UG possui uma quantidade média de cerca de 89,1 militares empenhados na atividade meio em virtude dos encargos administrativos existentes, independente do efetivo total presente na OM.

Uma vez que o número de pessoas para realizar esta gestão (Ef Adm) é fixo, emerge a constatação de que para se obter a maximização da eficiência administrativa, a variável a ser ampliada é o efetivo total (Total Ef) a ser gerido, como fica evidente na fórmula seguinte:

$$\text{Relação de eficiência} = \frac{\text{Ef Adm}}{\text{Total Ef}}$$

Em resumo, a constatação é de que uma estrutura com o agrupamento de encargos administrativos de várias OM Op sob a responsabilidade de uma única equipe padrão resultaria maior eficiência, uma vez que é possível menos pessoas fazerem o mesmo trabalho. Ocorreria então a alteração da estrutura antiga para uma mais adaptada a nova estratégia governamental, onde haveria uma redução geral de UG no EB, particularmente, mas não exclusivamente, de OM Op com autonomia administrativa. Assim, por exemplo, numa guarnição militar como Aracaju a estrutura atual transitaria para uma com maior eficiência da seguinte maneira:

Quadro 10 – Simulação da guarnição de Aracaju

	Nr UG	Ef Adm (médio)
Estrutura atual	02 (19ª CSM e 28º BC)	179,8
Estrutura de maior eficiência	01(19ª CSM)	89,1

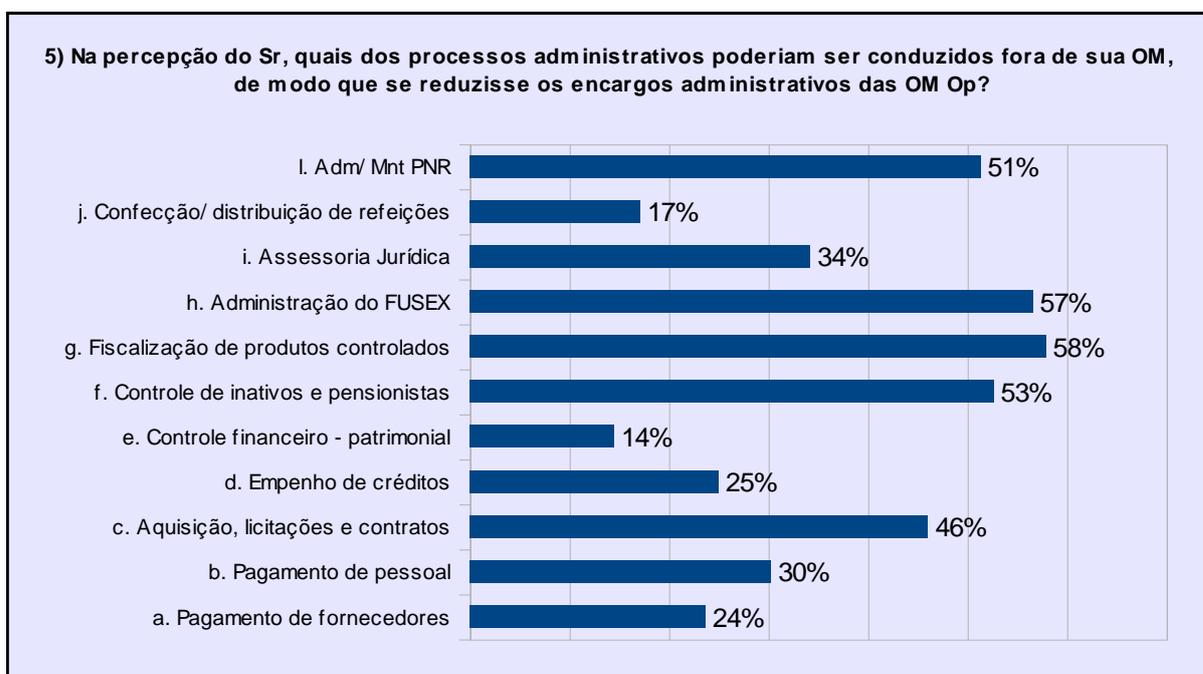
Fonte: Autor

Onde os encargos administrativos do 28º BC seriam geridos pela outra UG não operacional da guarnição (19ª CSM). Disso resultaria que uma única equipe,

provavelmente do mesmo efetivo médio (89,1), passaria a gerir o dobro de efetivos, o que acarretaria, com a nova estrutura, uma desejada melhoria na eficiência.

De acordo a pesquisa realizada, os Fiscais Administrativos revelaram que diversos processos podem ser conduzidos fora da OM (gráfico 14).

Gráfico 14: Processos possíveis de serem conduzidos fora das OM Op



Dos processos sugeridos no gráfico 14 fica evidenciado a percepção da maioria dos entrevistados que os encargos relacionados a administração/manutenção de PNR (próprios nacionais residenciais), administração do Fundo de Saúde do Exército, fiscalização de produtos controlados e controle de inativos e pensionistas deveriam ser conduzidos fora das OM Op. De fato, não se precisa realizar uma avaliação aprofundada para se entender que essas atividades estão longe da competência principal de uma tropa operacional combatente.

De certa forma, como estudado anteriormente em Thompson²⁰¹, para citar apenas um, contraria completamente a necessidade constante da busca pela concentração de esforços naquilo que representa o *core business* da organização. Às tropas operacionais do Exército importa realizar ações que contribuam diretamente a potencialização do seu poder de combate. Assim, reduzir os encargos administrativos das OM Op com autonomia por meio de um compartilhamento dessas atividades parece ser um caminho viável para a racionalização administrativa.

Se a situação apresentada for projetada a todas as 111 OM Op, expressadas no gráfico 13, que possuem unidades vizinhas com encargos semelhantes, é possível que haja uma modificação drástica na estrutura do EB. Talvez a adequação necessária para fazer frente a nova estratégia gerencialista implantada pelo Governo Federal.

4.2.6 Excessiva descentralização orçamentária

Embora a centralização seja vista como um elemento da ultrapassada administração burocrática, há correntes que entendem como necessária uma ponderação no grau de descentralização. Lacombe²⁰² sustentou, como já visto, que há vantagens e desvantagens na centralização, sendo importante um certo equilíbrio. A harmonia é fundamental. O nível de descentralização é específico para cada organização, a qual terá um ponto ideal de centralização em função da sua complexidade, tamanho, dispersão geográfica, variedade de produtos e mercados, qualidade do seu pessoal e tecnologia empregada. Sob esse prisma, há algum

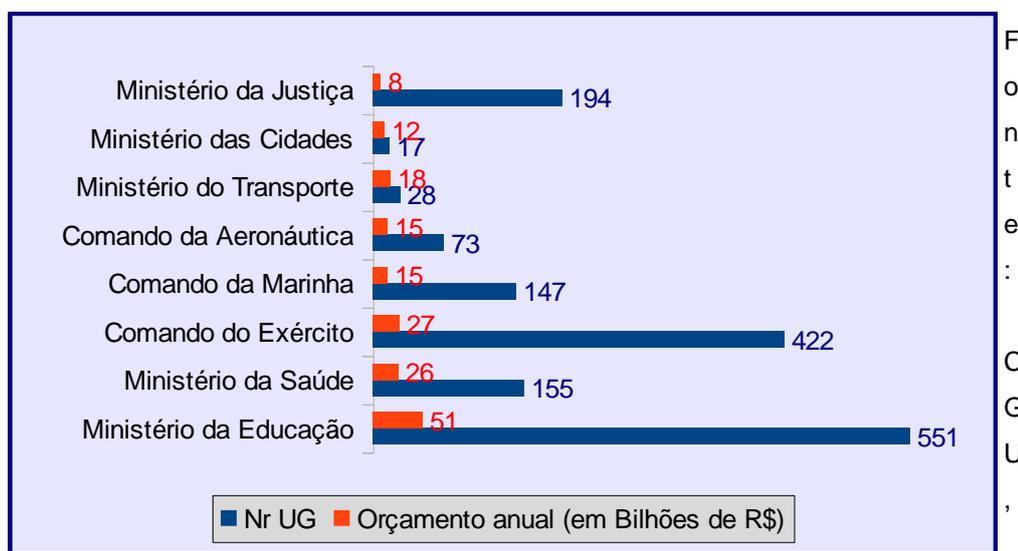
² ⁰¹ Thompson, 2008

² ⁰² Lacombe, 2003

espaço propositivo para diminuir a ampla e custosa descentralização administrativa existente no EB.

A descentralização no EB é ampla porque o alto comando compartilhou a responsabilidade pela gestão dos recursos orçamentários da Instituição com cerca de quatrocentas e vinte unidades gestoras espalhadas pelo país. Essa grande delegação orçamentária faz com que o EB seja uma das instituições públicas federal com maior quantidade de unidades gestoras da federação, segundo dados do portal de transparência da Controladoria-Geral da União (CGU). Ao atribuir responsabilidade orçamentária a uma unidade gestora um órgão federal precisa prover esta unidade com ampla infraestrutura, em vista das atribuições decorrentes. O gráfico, a seguir, efetua a comparação com outras instituições federais.

Gráfico 15: Relação do orçamento anual com o Nr UG necessárias para executá-lo



2013

Como observado, no âmbito de diversas instituições de âmbito federal do governo, o Comando do EB (422) é a segunda com maior número de UG, com menos UG apenas do que o Ministério da Educação (551). Embora o volume de

recursos administrados pelo Ministério da Educação seja quase o dobro do EB, R\$ 51.323.574.84,99 e R\$ 27.445.229.857,1²⁰³, respectivamente. O Ministério da Saúde, com um orçamento anual quase similar ao Comando do Exército possui quase um terço das UG do EB, 155 e 422 UG, nesta ordem. A Marinha (147 UG) com praticamente metade da dotação anual de recursos também possui quase um terço de UG. No Comando da Aeronáutica a relação entre números de UG e orçamento anual gerido é ainda mais discrepante quando comparado com o Exército.

A única Instituição do gráfico 15 que está fora desta tendência verificada é o Ministério da Justiça, não obstante deve-se considerar que esta Instituição enquadra outras três grandes instituições de alcance nacional: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a FUNAI, as quais possuem 71, 28 e 73 UG, respectivamente. Por isso, o Ministério da Justiça deveria ser apropriadamente comparado em número de UG mais com o Ministério da Defesa do que com o Comando do Exército.

O que se pode deduzir do gráfico 15, numa análise superficial, é que outras instituições nacionais encontraram soluções menos descentralizadoras para gerir seu orçamento. Seja lá qual for a fórmula encontrada, o que até aqui tentou se demonstrar é que menos UG envolve uma quantidade menor de pessoas na atividade meio e pode proporcionar mais eficiência administrativa.

Assim como visto no gráfico 15, enquanto o Comando do Exército executou um orçamento em 2012 de R\$ 27 bilhões com 422 (quatrocentas e vinte e duas) UG, o Ministério da Saúde, executou, no mesmo exercício financeiro, R\$ 26 bilhões com 155 UG (CGU, 2012). A priori, poderia se deduzir superficialmente que a descentralização maior do Comando do Exército estaria empoderando mais agentes desta organização do que os do Ministério da Saúde, o que não se traduz em realidade efetiva, como se demonstrará. A teoria do “*empowerment*”, a qual sugere que gerir recursos é empoderar administradores, não pode contudo aqui ser aplicada em vista que os recursos, quando disponíveis aos administradores das OM operacionais, possuem destinação específica e na maioria dos casos se referem ao custeio da estrutura dos quartéis. A título exemplificativo, observe-se a seguir a

² ⁰³ CGU, 2013 – referente ao exercício de 2012.

execução orçamentária de uma OM Op (19º BI Mtz) com autonomia administrativa durante o exercício fiscal de 2012.

Figura 06: Execução orçamentária do 19º BI Mtz em 2012

Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2012 - Aplicações Diretas:	R\$ 1.416.000.950.075,89
Órgão Superior MINISTERIO DA DEFESA:	R\$ 59.815.983.314,64
Órgão/Entidade Vinculada COMANDO DO EXERCITO:	R\$ 27.445.229.857,10
Unidade Gestora 160433 - 19 BATALHAO DE INFANTARIA MOTORIZADO:	R\$ 2.410.002,07

Grupo de Despesa	Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	81.340,15
Outras Despesas Correntes	15 - Diárias - Militar	6.195,00
Outras Despesas Correntes	93 - Indenizações e Restituições	2.033,32
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	665.214,83
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	5.984,89
Outras Despesas Correntes	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	24.144,67
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	791.532,64
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	12.350,39
Pessoal e Encargos Sociais	17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	821.206,18

Fonte: CGU, 2013

Os dados colhidos da figura 06 demonstram que R\$ 81.340,15, somente 3,4 % do recurso total gerido no ano (R\$ 2.410.002,07), foram disponibilizados para investimentos. Os outros 96,6% do recurso destinado a esta UG foi para despesas correntes de custeio. As despesas de custeios possuem rubrica com uma destinação específica e obrigatória, como pagamento de energia elétrica, telefone e alimentação, por exemplo. Não permite que os agentes façam uso do poder concedido pela descentralização, pois não podem aplicar o recurso segundo seu arbítrio. Basicamente, efetuam a gestão de despesas obrigatórias, uma vez que os gestores são limitados pelo princípio da legalidade na administração pública. Ou seja, a estrutura atual do Exército possui o ônus das descentralizações estudado em Megginson²⁰⁴ e Adam Przewoski²⁰⁵, pois requiere uma capacidade administrativa maior e o aumento de custos sem tirar proveito dos benefícios plenos da descentralização administrativa. Principalmente, no estudado em Fayol²⁰⁶ a respeito do papel da descentralização na contribuição para aumentar a importância do papel do subordinado.

Os recursos que possuem discricionariedade na sua aplicação são geridos, no Comando do Exército, em quase totalidade pelos órgãos de direção geral e setorial, centralizados em Brasília. Este fato denota, em certo sentido, uma pequena

² ⁰⁴ Megginson, 1998

² ⁰⁵ Przewoski in Bresser - Pereira, 2006

² ⁰⁶ Fayol apud Lacombe, 2003

importância do papel do recurso descentralizado para as OM operacionais. Como exemplo, a ser observado na figura 07, as principais despesas de investimentos do Exército no ano de 2012, de cerca de R\$ 400 milhões, foram gerenciadas pelo Comando Logístico.

Figura 07: Execução orçamentária do Comando Logístico do Exército em 2012

Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2012 - Aplicações Diretas:	R\$	1.416.000.950.075,89
Órgão Superior MINISTERIO DA DEFESA:	R\$	59.815.983.314,64
Órgão/Entidade Vinculada COMANDO DO EXERCITO:	R\$	27.445.229.857,10
Unidade Gestora 160069 - COMANDO LOGISTICO:	R\$	702.904.832,38

Grupo de Despesa	Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)
Investimentos	52 - Equipamentos e Material Permanente	386.328.788,52
Investimentos	30 - Material de Consumo	156.837,41
Investimentos	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	11.248.886,81
Outras Despesas Correntes	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	3.079.547,01
Outras Despesas Correntes	15 - Diárias - Militar	814.815,41
Outras Despesas Correntes	37 - Locação de Mão-de-Obra	489.432,12
Outras Despesas Correntes	30 - Material de Consumo	277.617.428,04
Outras Despesas Correntes	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	2.363,23
Outras Despesas Correntes	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	21.192.354,47
Outras Despesas Correntes	33 - Passagens e Despesas com Locomoção	657.072,36
Pessoal e Encargos Sociais	17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	1.317.307,00

Fonte: CGU, 2013

Por isso, a ampla descentralização de UG no Exército se presta muito mais a ser instrumento de controle burocrático para evitar os traumas patrimonialistas (corrupção, desvios, favorecimentos), do que para adotar uma cultura de descentralização da autonomia. Assim, a estrutura presente no Exército correntemente, mesmo com a ampla descentralização das UG, está mais próxima do paradigma weberiano da burocracia, de controle efetivo, do que da estratégia gerencialista da administração pública federal, de resultados, por isso uma transformação deste quadro é bem vinda.

4.2.7 Custos operacionais elevados

Outra característica da delegação da gestão dos recursos orçamentários às OM operacionais é o alto custo necessário para se geri-los. Primeiro porque o valor dos recursos destinado às OM operacionais é relativamente pequeno, em geral entre um a cinco milhões de reais por ano. A título de exemplo, segundo o portal da Transparência do Governo Federal, o 11º Batalhão de Infantaria de Montanha (11º BI Mth), OM operacional, localizado em São João Del Rey – MG, geriu exatos R\$

2.627.549,94 ao longo do ano de 2012²⁰⁷. As unidades gestoras federais devem possuir as mesmas obrigações, independente do volume de recursos que administram, não importa qual o valor ou quantidade do bem ou serviço a serem adquiridos pela organização, o rito do processo administrativo será idêntico. Assim, os agentes da administração do 11º BI Mth executaram as mesmas rotinas orçamentárias que, por exemplo, a UG Nr 26201 do Ministério da Educação, Colégio Pedro II, o qual geriu o valor de R\$ 371.428.727,18 , durante o mesmo período²⁰⁸. A partir de tal ponto de vista, os agentes da administração do Colégio Pedro II foram cerca de 140 vezes mais produtivos do que os agentes da administração do 11º BI Mth.

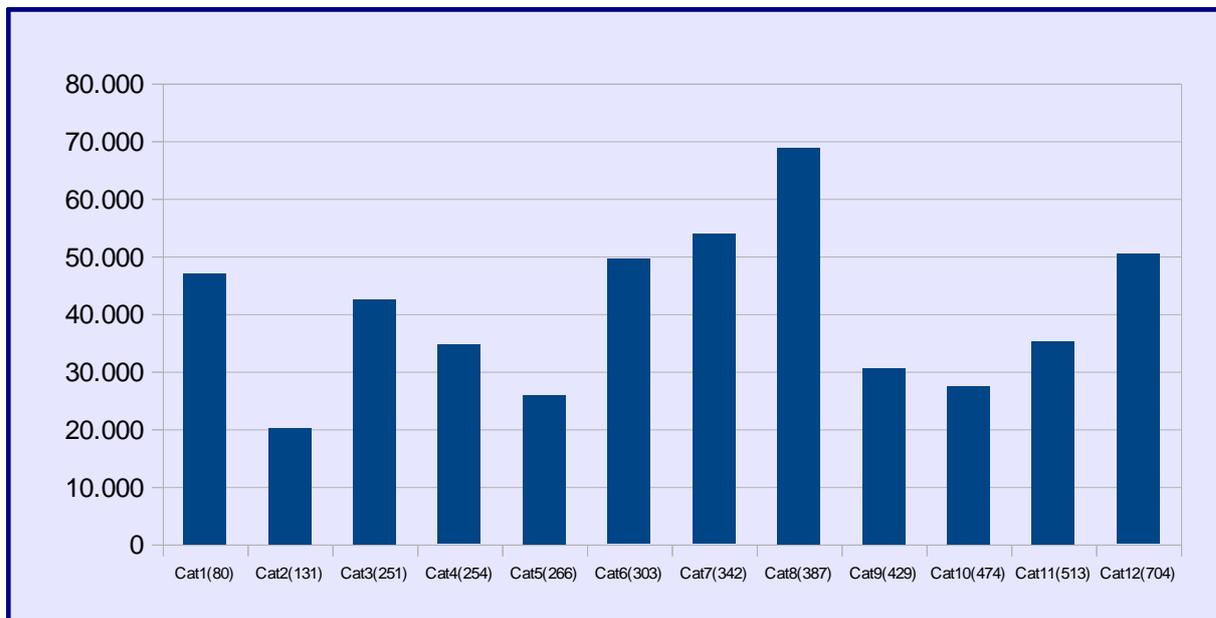
Para bem medir o custo operacional e o grau de eficiência administrativa nas OM Op com autonomia foi elaborado, nesta pesquisa, o índice de produtividade administrativa (IPA). O índice já foi detalhado quando da sua apresentação, no capítulo 1, porém cabe explicá-lo sumariamente com a fórmula:

$$\text{IPA} = \frac{\text{Orçamento}}{\text{Ef Adm}}$$

Os resultados aferidos são o constante do gráfico a seguir.

Gráfico 16: Índice de produtividade administrativa (IPA)

² ⁰⁷ CGU, 2013
² ⁰⁸ CGU, 2013

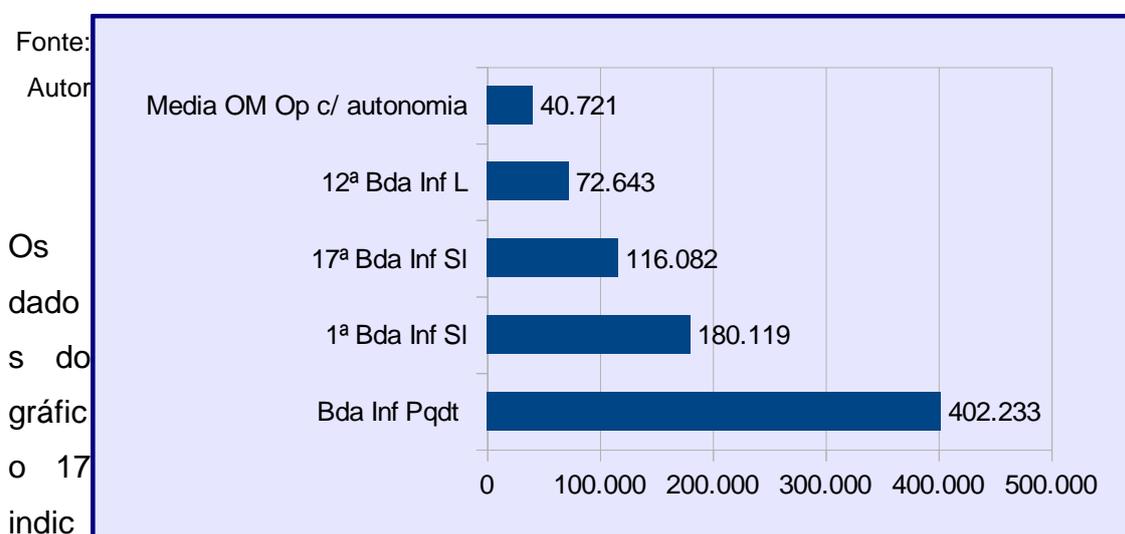


Fonte: Autor

Ao verificar o gráfico observa-se que o grupo de OM Op da categoria 8 apresentou o IPA mais elevado (R\$ 68.837). Esta discrepância, ao ser analisada em detalhe evidenciou primeiro que a categoria é composta de OM Op de infância com duas subunidades e que executou em média R\$ 6.782.787,16. Ocorre que a categoria 9, composta de OM Op de infância com três subunidades deveria, em tese, ter executado um valor médio maior que a categoria 8, em vista ser da mesma natureza e possuir maior efetivo. Porém isso não ocorreu, a categoria 9 executou em média R\$ 3.500.217,11 no ano de 2012. A segunda evidência foi que essa categoria (Cat 8) abarca as OM Op situadas no nordeste do país que estão envolvidas no programa governamental de combate a seca, Operação Pípa. As OM Op que participam desse programa estão recebendo vultosos recursos, em vista do acirramento da seca naquela região, o que gerou a anomalia no volume de recursos quando comparados com OM similares. Contudo, essa discrepância não prejudicou a análise global dos dados, pois o que mais importa aqui será o dado médio. A comparação do índice será entre as estruturas centralizadas da Instituição e as OM Op pesquisadas.

O resultado da média ponderada para o índice (IPA) entre as OM Op com autonomia ficou em R\$ 40.721. Isso quer dizer que em média cada militar, envolvido em atividades administrativa de uma OM Op com autonomia, gerencia esse valor por ano para executar sua tarefa. Ou seja, quanto maior o IPA, maior a produtividade. Ao comparar com estruturas em que já ocorre a centralização dos encargos administrativos das OM Op em um organismo com o propósito de geri-los o resultado é o apresentado no gráfico seguinte.

Gráfico 17: Comparação do índice de produtividade administrativa (IPA)



am que o índice possui resultados melhores nas estruturas centralizadas do que na média das OM Op com autonomia administrativa.

O quadro seguinte apresenta o grau de centralização dessas estruturas:

Quadro 11: OM Op com redução de Enc Adm por centralização da gestão no âmbito das brigadas

Estrutura	OM centralizadas	Nr OM	localização
Bda Inf Pqdt	Cmdo Bda Pqdt, Cia C Bda Pqdt, CIGPB, 25º, 26º e 27 BI Pqdt, 8º GAC Pqdt, 21ª Bia AAAe Pqdt, 1º Esqd C Pqdt, 20ª Cia E Pqdt, 20º B Log Pqdt, Cia Prec Pqdt e Pel PE Pqd	13	Rio de Janeiro
1ª Bda Inf SI	Cmdo 1ª Bda Inf SI, Cia C Bda, 1ª Ba Log SI, 12º Esqd C Mec, Pel PE, Pel Com, 10º GAC	07	Boa Vista – RR

	SI,		
16ª Bda Inf SI	Cmdo 16ª Bda Inf SI, Cia C Bda, Pel PE, 16ª Ba Log, 16º Pel Com SI e 17º B I S	06	Tefé - AM
12ª Bda Inf SI	Cmdo 12ª Bda Inf L, Cia C Bda, 12ª Cia Com L, 12º Pel PE e 6º BIL	05	Caçapava - SP

Fonte: Autor

Quando se efetua a comparação do IPA, observando-se os dados do gráfico 17, verifica-se que mesmo a organização menos produtiva (12ª Bda Inf L) no universo das estruturas centralizadas já possui quase o dobro de produtividade que as OM Op com autonomia administrativa. Depois, quanto mais centralização há, maior é o ganho de produtividade, chegando até a ser dez vezes maior o IPA da Bda Inf Pqdt (402.233) frente ao das OM Op com autonomia administrativa (40.721).

A lógica nesta interpretação decorre de que quanto maior a centralização dos encargos administrativos da OM, mais recursos os agentes da administração são encarregados de administrar. Para evidenciar essa constatação, observe-se o volume de recursos destinados a esse grupo de organismos analisados:

Quadro 12: Relação entre o volume de orçamento gerido e o número de OM centralizadas

Organismos	Nr OM centralizadas	Orçamento em 2012	Observação
OM Op c/ autonomia	1	R\$ 3.475.789,96	Valor médio OM Op
12ª Bda Inf SI	5	R\$ 6.472.494,00	-
16ª Bda Inf SI	6	R\$ 10.342.911,35	-
1ª Bda Inf SI	7	R\$ 16.048.643,30	-
Bda Inf Pqdt	13	R\$ 35.838.975,04	-

Fonte: Autor

A Marinha do Brasil (MB) e a Força Aérea Brasileira (FAB) adotam uma forma diferente de descentralizar os seus recursos orçamentários. Em acordo a consulta no site Contas Abertas, raramente delegam fatia orçamentaria para OM operacionais²⁰⁹. Para atender as necessidades administrativas dos elementos operacionais o fazem por organismos regionalizados vocacionados para prestar tal apoio, como as bases navais ou aéreas e comando regionais, preservando o meio operativo para desincumbir do propósito fim de sua existência. São Instituições congêneres onde o EB poderia, analisando suas peculiaridades, obter referências para a racionalização vista neste trabalho como imperiosa na visão das modernas práticas de gestão administrativa.

Enfim, o que ficou evidenciado foi que os custos operacionais das OM Op do Exército com autonomia administrativa são relativamente mais elevados que em outros organismos mais centralizados. O origem de tal fenômeno, segundo a pesquisa apurou, está ligado a uma menor produtividade dos agentes das OM Op com autonomia, uma vez que há um ganho em escala na produtividade desses agentes quando ocorre uma centralização dos encargos de diversas OM num único organismo.

4.3 OBSTÁCULOS PARA MUDANÇA NO EB

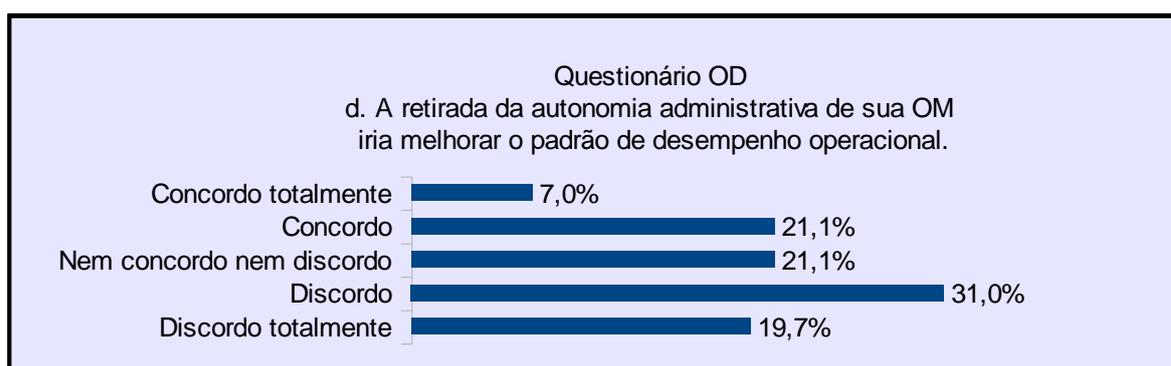
Diante dos fatos narrados, a alta administração do EB já reconheceu a necessidade de se racionalizar a administração das OM Op. A necessidade da mudança decorre do levantado na segunda premissa do estudo de que ***recentemente houve uma alteração na estratégia da administração pública federal brasileira, transitando da administração burocrática para a gerencial a fim de se alcançar mais eficiência***. O que ainda se discute é como será operacionalizada essa racionalização. Porém, como visto em Chiavenato²¹⁰, a intenção de se mudar uma organização se desenvolve num campo de forças que atua dinamicamente em vários sentidos. As forças de apoio à mudança apontam para um lado e, em sentido oposto, o vigor da resistência a mudança.

² ⁰⁹ CGU, 2013

² ¹⁰ Chiavenato, 2004

Durante a realização da pesquisa se procurou saber qual a percepção dos Cmt OM Op com autonomia administrativa sobre a relação entre a diminuição dos encargos relacionados a atividade meio e o ganho da operacionalidade. O resultado, explicitado no gráfico 18, indicou um posicionamento dividido de opiniões, embora houvesse uma pequena tendência negativa (50,7%). De qualquer maneira a evidência mais forte foi um panorama de posições polarizadas, onde setores marcam opiniões opostas sobre a importância dessa mudança estrutural. A informação filtrada destes dados foi que não há um entendimento consolidado sobre a necessidade de realizar mudanças ou a manutenção da estruturação atual das OM Op com autonomia administrativa.

Gráfico 18: Percepção dos OD sobre o impacto da retirada da autonomia administrativa sobre o desempenho operacional



Fonte: Autor

No âmbito do universo pesquisado, ao apresentar sugestões espontâneas, a oitava proposição de maior frequência (11 proposições) foi que não se deveria alterar a estrutura atual, permanecendo as OM Op a gerirem seus encargos administrativos. Tal fenômeno também evidencia que a necessidade de adequar a estrutura do Exército para fazer frente a nova estratégia do Governo Federal não é uma posição unânime no âmbito da Instituição. Este comportamento contraria frontalmente a primeira premissa da pesquisa: **a alteração da estratégia organizacional para enfrentar um novo cenário demanda por novas estruturas.** Há portanto obstáculos à mudança no seio do Exército. A questão é identificar quais são esses obstáculos e suas motivações.

Inicialmente, um elemento presente na fala do Comandante do EB durante palestra proferida na ECEME, no dia 16 de agosto de 2013, pode auxiliar o começo

do entendimento de tais obstáculos. O General Enzo mostrou o gráfico de uma pesquisa sobre o grau de confiança da população nacional nas instituições do país em que as Forças Armadas estavam em primeiro lugar. Naquela ocasião, afirmou que o papel da Instituição seria primeiro manter esta imagem junto a população e depois ir buscar aquele percentual que faltava para completar a aceitação completa, o 100% da população. Tal fato demonstrou um atenção relevante à manutenção da imagem da Instituição perante a população.

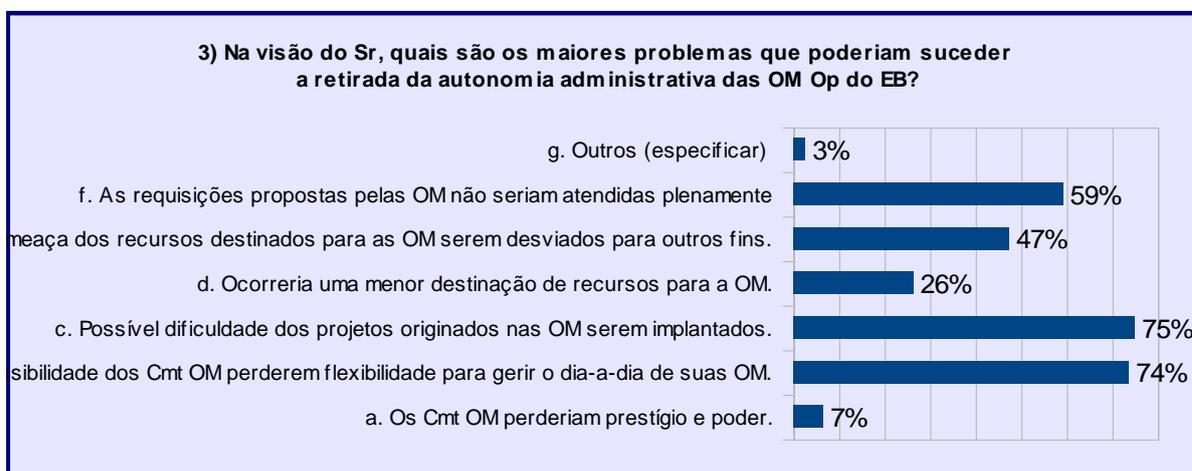
Entretanto, tem certos setores da Instituição, como visto anteriormente, acreditam que tais índices de credibilidade foram motivados pela distribuição espacial das tropas. Esta abordagem sugere que ao espalhar no passado quartéis por todo o país a Instituição acabou tendo, pela capilaridade, uma maior aproximação da sociedade nacional em geral, o que na visão destes motiva o grau de confiança captado pelos órgãos de pesquisa de opinião. Sejam quais forem os fatores que originaram o êxito organizacional, há que se cuidar para não transformá-lo num obstáculo às mudanças organizacionais.

Conforme foi debatido no referencial teórico, os elementos resistentes as mudanças no Exército parecem compartilhar de uma visão que debita a garantia do sucesso atual e futuro às ações do passado²¹¹. Nesse obstáculo organizacional de natureza cultural, a crença no sucesso do passado pode levar a uma acomodação ou ao excesso de confiança, desdobrados num imobilismo organizacional. Essa atitude, contudo, poderá trazer riscos ao Exército, uma vez que com a modificação do cenário da sociedade e da estratégia da administração pública federal, aquilo que motivou o sucesso no passado, poderá tornar-se motivo do insucesso no futuro.

Por outro lado, durante a pesquisa, foi indagado aos Cmt OM Op quais eram os maiores problemas visualizados caso se retirasse a autonomia administrativa das OM Op, os dados são os seguintes:

² ¹¹ Costa, 2007

Gráfico 19: Maiores problemas da retirada da autonomia administrativa das OM Op



Fonte: Autor

Durante as respostas apresentadas, pode-se observar uma concentração nas respostas sugeridas, sendo pequena (3%) a especificação outros problemas. Os três principais problemas levantados (letras b), c) e f)) denotam uma frágil confiança no órgão que viria a gerir os recursos fora das OM Op. Aparentemente, esses comandantes imaginam que, diante de tal mudança, suas necessidades administrativas não seriam atendidas a contento. Segundo a visão predominante deles, o órgão responsável teria pouca celeridade, percepção distorcida das carências existentes, dificuldade em priorizar as reais necessidades das OM ou, ainda, critérios duvidosos para privilegiar uma determinada OM em detrimento das outras. Esta visão parece caracterizar uma organização baseada em feudos, em acordo com o estudado, onde cada parte ou instância está interessada apenas em resolver os seus problemas, sendo baixa a interação entre elas e difícil implementação de estratégias que abranjam toda a estrutura de maneira homogênea²¹².

A maneira pela qual a instituição organizou-se e cristalizou-se ao longo do tempo não deve ser considerada como imutável. Embora a organização em feudos seja um obstáculo organizacional importante, deve-se ter em mente que a implantação de novas estruturas pressupõe que o propósito da organização esteja

² ¹² Costa, 2007

bem consolidado em todas as instâncias, pois caso contrário poderá facilmente desviar a atenção da sua atividade principal e dispersar seu potencial em eventos secundários, que pouco contribuem para o sucesso organizacional. Assim, uma percepção clara dos propósitos das organizações militares e do Exército deve ser forjada nos agentes responsáveis pela gestão dos recursos de várias OM para suplantarem os temíveis feudos organizacionais.

Assim, aparentemente, os dois maiores obstáculos à realização das mudanças sugeridas pela primeira premissa da pesquisa são os temores decorrentes de uma organização baseada em feudos e o imobilismo de uma cultura organizacional baseada no sucesso do passado. Ambos os obstáculos devem ser encarados muito mais como desafios a serem suplantados do que elementos que inviabilizam a transição necessária para a busca da eficiência.

4.4 OPORTUNIDADES

4.4.1 **Centralização das guarnições militares**

Em algumas guarnições militares do país há experiências com OM Op que são aliviadas de seus encargos administrativos. Em determinados lugares, como visto na Brigada de Infantaria Paraquedista, essa estrutura já está consolidada. Outros exemplos também podem ser citados, como na guarnição de Caçapava - SP, onde quem cuida dos encargos administrativos do 6º BIL é o comando da 12ª Bda L. Também em Boa Vista – RR, o 12º Esqd C Mec e o 10º GAC SI são aliviados da maioria dos encargos administrativos, os quais são centralizados no Comando da 1ª Bda Inf SI. Enfim, como apresentado há 59 OM Op cujo a maior parte de seus encargos administrativos são geridos por outra organização. Todas essas organizações conseguem desempenhar suas atividades fins com muito mais desenvoltura, uma vez que não possuem a necessidade de empenhar parcela importante de seus recursos organizacionais na atividade meio. Essas OM Op estão situadas em guarnições de pequeno (2 a 5 OM), médio (5 a 30 OM) ou grande porte (mais de 60 OM). Tais experiências poderiam ser estendidas a muitas outras OM Op que se encontram na mesma situação.

O resultado do questionário da pesquisa indicou que 63,4% dos entrevistados são favoráveis a uma centralização das principais tarefas administrativas nas guarnições com mais de uma OM (gráfico 19). Também, corroborando este posicionamento dos Cmt OM Op, no decurso da pesquisa, 27 entrevistados sugeriram espontaneamente (5ª sugestão mais frequente) que a centralização das principais tarefas administrativas nas guarnições com mais de uma UG seria desejável. Este parecer da maioria dos Cmt OM Op com autonomia administrativa possui aplicabilidade para cerca de 60% (111) das OM Op nessa situação, o que já causaria uma alteração substantiva na estrutura atual do Exército.

Gráfico 20: Opinião dos OD sobre a centralização administrativa nas guarnições militares



Fonte: Autor

A iniciativa mais importante para a centralização da gestão administrativa no âmbito de uma guarnição militar está sendo realizada em Santa Maria – RS. Aquela guarnição militar de médio porte no interior do Rio Grande do Sul possui uma expressiva concentração de organizações militares operacionais e, por isso, lá foram iniciados estudos a esse respeito, desde 2011. Primeiro pela constatação no plano de gestão da 3ª DE que para as ações desenvolvidas buscando a excelência militar, tendo como foco principal a operacionalidade, havia um importante óbice: “existência, na guarnição de Santa Maria, de um grande número de militares empregados fora das atividades fim das OM por estarem voltados ao cumprimento de encargos e tarefas administrativas”. Depois, porque durante a 276ª Reunião do Alto Comando do Exército, o Comandante do Exército atribuiu ao Estado-Maior do

Exército a responsabilidade de apresentar uma proposta de racionalização administrativa para a guarnição de Santa Maria.²¹³

A partir daí, o EME aprovou o estudo de viabilidade e implantou o Programa de Racionalização Administrativa de Santa Maria (PRORASAN), ainda em 2011. O escopo do projeto previa a centralização paulatina dos processos administrativos das OM da guarnição, com o início previsto para funcionar em duas fases:

Quadro 13: Cronograma do PRORASAN

1ª fase - 2012	2ª fase - 2013
<ul style="list-style-type: none"> - Pagamento de Pessoal; - Assuntos de Justiça; - Aquisições, licitações e contratos; - Identificação de Pessoal; - Fardamento (controle e distribuição). 	<ul style="list-style-type: none"> - Administração de Vila Militar e PNR.

Fonte: Autor

Durante a pesquisa, em visita a guarnição de Santa Maria, em 14 Mar 13, se verificou que o cronograma do programa encontrava-se atrasado. Apenas o processo de distribuição do fardamento foi centralizado até aquele momento. Os processos de pagamento de pessoal e de aquisições, licitações e contratos estavam em processo de implantação, contudo depararam com entraves relacionados a sistematização. Ocorria que, nas palavras do ST Andrade²¹⁴, entrevistado do escritório do PRORASAN, “se buscava não fazer a mesma coisa de maneira maior, mas fazer o processo de maneira diferente” e por isso toda uma nova sistemática era necessária ser implantada ali, o que estava levando tempo maior do que o planejado.

A guarnição militar de Santa Maria é um laboratório para os estudos de centralização administrativa no âmbito das guarnições militares. Seja pela razoável quantidade de OM (20), seja pela predisposição organizacional demonstrada para a mudança. Embora, a percepção da necessária centralização e a metodologia

² ¹³ 3ª Divisão de Exército, 2013

² ¹⁴ Entrevista, PRORASAN, 2013

empregada para a efetiva redução dos encargos administrativos das OM Op esteja sendo conduzida de forma empírica. Não há envolvimento no projeto de profissionais capacitados em administração pública para investigar o problema, planejar as ações e gerenciar a implantação, o que talvez esteja se constituindo no maior entrave organizacional. A dificuldade de implantação do projeto se traduz, neste caso, um pouco o estudado em Puppín²¹⁵, onde afirmava que diversos administradores assumem que, uma vez tendo o “plano certo”, a implementação sairia automaticamente. Por isso, imagina-se que seria desejável uma abordagem mais técnica na introdução de tão valioso projeto naquela guarnição militar, a fim de que se alcance os resultados esperados.

4.4.2 Outras iniciativas

Recentemente, algumas UG foram reforçadas por módulos de apoio aos encargos administrativos, com o claro propósito de mitigar os problemas relatados. A ideia foi reforçar as OM com pessoal de modo a disponibilizar mais efetivos para tratar dos encargos administrativos. A iniciativa foi ao encontro a percepção geral dos entrevistados, já abordada, que a estrutura de pessoal das OM não é compatível com os encargos administrativos existentes. Assim, sua intenção foi diminuir a ausência de pessoal específico, tendo um impacto mais importante nas OM situadas em guarnições isoladas, onde a redução dos encargos administrativos das OM Op é mais difícil, uma vez não haver outra OM para compartilhá-los.

Embora, no Gráfico 21 o parecer da maioria (66,2%) dos Cmt OM Op é de que uma outra alternativa seria preferível do que aumentar o número de militares: contratar servidores civis ou militares da reserva, prestadores de serviço por tempo certo (PTTC), para se desincumbirem dessas atividades meios nas OM Op em guarnições isoladas. Essa proposição possui a vantagem sobre a estruturação de bases administrativas porque permite uma maior especialização dos quadros que trabalharão nas áreas administrativas, uma vez que a priori tanto os servidores civis, quanto os PTTC, permaneceriam mais tempo nas funções, pois não seriam movimentados.

² ¹⁵ Puppín in Martins e Pieranti, 2007

Gráfico 21: Visão dos OD sobre a contratação de PTTC e SC nas OM Op



Fonte: Autor

A ideia da formação dessas equipes em OM Op com autonomia administrativa em guarnições isoladas já foi experimentada em breve ocasião no passado recente. A Instituição teve uma experiência de pouco sucesso, entre 1996 e 1997, ao implantar nas OM Op as “bases administrativas” com esse mesmo fim. Essa concepção não obteve o êxito desejado, duraram pouco tempo, sendo em sua maioria desativadas. Uma possível causa do insucesso da iniciativa foi que não ocorreu aumento de efetivo nas OM, tampouco uma reestruturação dos processos, apenas uma distinção mais clara entre aqueles que realizavam a atividade fim e a meio. Em decorrência, se observou o esvaziamento da parte operativa das OM, em detrimento das necessidades administrativas existentes com as crescentes demandas de pessoal. O remédio serviu mais para medir a febre do que para aplacá-la. Dessa forma o problema original permanecia: as OM Op continuaram a perder valiosos recursos de sua operacionalidade para a atividade meio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de transformação do Exército é fundamental para reposicionar a Instituição diante das novas problemáticas da era da informação. O sucesso dessa empreitada está relacionado ao aumento da flexibilidade e capacidade operacional da Força Terrestre como um todo, para tanto especial atenção deverá ser dedicada às unidades operativas que a compõe.

Desta maneira, a presente pesquisa procurou evidenciar, em acordo com a literatura acadêmica predominante, que o aumento dos encargos administrativos que se vivencia nas unidades gestoras (UG) foi decorrente de uma alteração do modelo de gestão da administração pública federal durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1996-2003). Naquela oportunidade, a corrente econômica internacional predominante pregava que diante da alteração do ambiente econômico havia necessidade de uma nova estratégia de gestão. Sob a coordenação do Ministro Bresser - Pereira, o país passou, então, por uma transição programada de um tipo de administração pública burocrática (rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno) para uma administração pública gerencial de resultados (flexível, eficiente, voltada para o atendimento do cidadão-cliente). Tal transição foi incorporada ao ordenamento jurídico pátrio através da Emenda Constitucional 19/98, a qual instituiu a eficiência como princípio da administração pública.

Aconteceu que, embora o Governo Federal tenha alterado sua estratégia administrativa, as estruturas das unidades gestoras do Exército, em particular das organizações militares operacionais, não sofreram quaisquer alterações. Assim, os novos sistemas de controle, medição e transparência, próprios do modelo gerencialista, foram sendo implantados nas unidades gestoras, sem que houvesse acréscimo de estruturas para gerenciá-los, o que ocasionou a sobrecarga administrativa existente. Nessa linha, segundo a literatura, as alterações de estratégias requerem novas estruturas.

Como visto, o Exército Brasileiro possui o seu braço operativo, a Força Terrestre, essencialmente composto por organizações militares espalhadas ao longo de todo território nacional. Essas organizações militares operacionais foram atingidas pela nova estratégia adotada pelo Governo Federal, o que ocasionou um aumento significativo de seus compromissos administrativos e diminuição da eficiência operacional, em particular quando detém autonomia administrativa. Esse fato ocorreu porque a mudança da estratégia gerencialista do governo não foi acompanhada de uma alteração de estruturas das OM operacionais, tornando-as sobrecarregadas de encargos administrativos.

5.1 CONCLUSÕES

O presente trabalho teve como objetivo principal verificar se a redução dos encargos administrativos nas unidades operacionais do Exército com autonomia administrativa aumentaria a eficiência dessas OM Op. Para o seu êxito foram utilizados referenciais teóricos relativos, principalmente, a temas como administração estratégica, administração pública e seus modelos, mudanças no cenário da administração pública brasileira, eficiência, estruturas organizacionais, *core business* e relação atividade fim e meio.

A partir da base teórica foi possível chegar a quatro premissas que embasaram a análise e a coleta dos dados da pesquisa:

- 1) a alteração da estratégia organizacional para enfrentar um novo cenário demanda por transformação das estruturas vigentes;
- 2) diante da mudança do cenário, recentemente houve uma alteração na estratégia da administração pública federal brasileira, transitando da administração burocrática para a gerencial, a fim de se alcançar mais eficiência;
- 3) para se obter eficiência é necessário se fazer mais com menos, o que deve ser um objetivo a ser perseguido por toda organização pública;
- 4) o foco no *core business* poderá ser uma baliza para os gestores identificarem quais arranjos devem ser realizados na estrutura de uma organização, quando se detecta a perda de eficiência.

No âmbito da prática, ao descrever e explicar o modelo atual de gestão administrativo nas unidades operacionais do EB verificou-se uma forte influência do modelo burocrático de administração, marcado pela formalização, divisão do trabalho, hierarquia, meritocracia, impessoalidade. Tal paradigma burocrático atende duplamente aos interesses do Exército. Primeiro porque, mesmo sacrificando a eficiência, com o controle cerrado dos processos evita distúrbios patrimonialistas (corrupção, fisiologismo e nepotismo). Depois, fruto dessa diligente vigilância, mantém incólume sua reputação ética e, por conseguinte, preserva sua imagem perante a opinião pública.

Também, ao descrever o modelo de administração do Exército foi verificado que a Instituição possui uma organização matricial, ocorrendo tanto traços de uma departamentalização funcional, quanto geográfica. A relação da estrutura com o espaço geográfico é a que mais impacta a gestão dos encargos administrativos das OM Op, uma vez que a ampla distribuição espacial em 155 guarnições militares pelo país é uma condicionante de grande influência numa alteração estrutural da Força Terrestre.

Ao descrever e explicar as disfuncionalidades existentes no Exército decorrentes dos encargos administrativos nas unidades operacionais e o impacto sobre a eficiência comprovou-se que há uma relação intrínseca. As percepções dos gestores das OM Op e os índices de eficiência colhidos apontaram que as estruturas existentes nas OM Op com autonomia administrativa prejudicam sua performance operacional. Há necessidade de uma adaptação estrutural nas OM Op com autonomia administrativa que redunde numa maior centralidade de recursos, a fim de melhorar a eficiência e concentrar o esforço na sua razão de existir, ou seja, obter um grau aceitável de operacionalidade.

Na descrição dos obstáculos existentes para a redução dos encargos administrativos das OM Op da FT constatou-se que são de natureza cultural e organizacional. Cultural porque ocorre uma crença, em determinados setores, que as fórmulas que levaram a Instituição ao sucesso no passado não devem ser

alteradas, o que pode levar a uma acomodação ou ao excesso de confiança, desdobrando num imobilismo organizacional. No campo organizacional, setores temem que características de organizações feudais possam limitar a percepção das instâncias que venham a gerir os encargos administrativos. Nesta visão, poderia haver pouca celeridade, percepção distorcida das carências existentes e dificuldade em priorizar as reais necessidades das OM. Os obstáculos percebidos, contudo, podem ser tratados como desafios e não como empecilhos definitivos para a transformação vislumbrada como necessária.

Finalmente, ao analisar as oportunidades existentes para a racionalização administrativa se observou a existência de modelos no seio do próprio Exército que podem ser perseguidos para se reduzir os encargos administrativos das OM Op. Particularmente, se verificou nas guarnições com mais de uma OM a viabilidade de se concentrar os encargos administrativos em uma estrutura distinta das OM Op, aliviando desse ônus. O exemplo da Brigada Paraquedista, dentre outros, demonstra que é factível obter padrões superiores de dedicação a atividade fim pelas OM Op, a partir de uma redução dos compromissos administrativos dessas OM. O programa de racionalização administrativa da guarnição militar de Santa Maria possui potencial para se tornar um modelo para as demais guarnições do país, embora seja suscetível a aperfeiçoamento na sua condução. Da mesma forma, as bases administrativas podem mitigar o problema nas OM Op localizadas em guarnições isoladas. Para tanto sua implantação deverá redundar na dotação de mais recursos humanos capacitados e não apenas formalizar as precárias estruturas existentes.

5.2 RECOMENDAÇÕES

De fato, em vista das peculiaridades do EB e das suas missões, não se imagina a redução do encargos administrativos de todas OM operacionais em condição homogênea. A ampla articulação da Força Terrestre ao longo do país acarreta características particulares a cada uma das 155 guarnições militares do EB. Não obstante, primeiro a Instituição deve pesar o ônus gerencial da estratégia da presença como herdada. Depois, analisar se as experiência que estão sendo

gestadas são efetivas, uma vez que simplesmente inflar com meios administrativos todas OM Op pode não ser a solução de maior eficiência administrativa para o Exército.

Em síntese, as OM operacionais precisam se dedicar mais a sua atividade precípua, diminuindo a dispersão de energia, capital humano e material nas atividades administrativas. Para tanto, seria desejável aliviá-las dos encargos administrativos, os atribuindo a outras instâncias de caráter eminentemente burocrático. A adoção dessas medidas poderia potencializar o processo de transformação do Exército, trazendo novo vigor operacional para a Força Terrestre como um todo.

5.3 SUGESTÕES A FUTURAS PESQUISAS

Para futuras pesquisas supõe-se que a análise conduzida neste trabalho poderia ser ampliada. Uma sugestão seria a comparação do modelo de gestão dos encargos administrativos existente no Exército com o de outros órgãos públicos, em relevo, a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira. Outra linha, seria concentrar esforços numa pesquisa para medir efetivamente o grau de operacionalidade das OM Op com e sem autonomia administrativa, a fim de se perceber melhor qual o ganho em eficácia de uma redução do encargos administrativos dessas OM.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e o dilema do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Spink, Peter. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª Ed. RJ. Ed FGV, 2006. p. 173 a 200.

BBC. **Para 64% dos brasileiros, corrupção aumentou nos últimos anos, diz Transparência Internacional.** 2010. Disponível em <
http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/12/101208_corrupcao_transparencia_rp.shtml> Acesso em 16 Mai 2013, 21:00:00.

BRANS, Marleen. **Administração pública comparativa: da teoria geral a estruturas gerais.** In: PETERS, G Guy. PIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 419 a 446.

BRYNER. Gary C. **Organizações públicas e políticas públicas.** In: PETERS, G Guy. PIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 315 a 334.

BRASIL. **Regulamento de Administração do Exército - 1938,** Decreto nº 3.251, de 9 de Novembro de 1938. 1938.

_____. **Estatuto dos Militares. Lei Nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.** 1980.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil/ 1988.** Brasília, 1988.

_____. **Regulamento de Administração do Exército - 1990,** Decreto Nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990. 1990.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98.** 1998.

_____. **Defesa e Segurança Pública.** 2013. Disponível em < [http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil /defesa-e-seguranca-publica/ exercito-brasileiro](http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/defesa-e-seguranca-publica/exercito-brasileiro) > Acesso em 09 Maio 2013, 16:15:00.

_____. Projeto de Decreto Legislativo 818/13. **Aprova a política nacional de defesa, e dá outras providências.** Brasília,12/09/2013. 2013 b

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In _____. Spink, Peter. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª Ed. RJ. Ed FGV, 2006. p. 237 a 270.

BUZAN, Barry. **A evolução dos estudos de segurança internacional.** Barry Buzan, Lene Hansen. Tradução: Flávio Lira. São Paulo: Ed Unesp, 2012.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul; MARCONDES, Reynaldo C.; CESAR, Ana Maria R. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia.** 2º Ed. SP: Pearson Education do Brasil, 2005.

CGU. Controladoria-Geral da União. Presidência da República. **Gastos Diretos do Governo por órgão executor.** Disponível em < <http://www.portaldatransparencia.gov.br> >, acesso em 10 Jul 2013, 20:00:00

CHANDLER JR., Alfred. D. **Introdução à Strategy e Structure.** In: _____. **Ensaios para uma Teoria Histórica da Grande Empresa.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações.** 7ª Ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

_____. **Administração nos novos tempos.** 2ª Ed. RJ: Elsevier, 2004.

_____. **Administração nos novos tempos.** 2ª Ed. RJ: Elsevier, 2008.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica: da empresa que temos a empresa que queremos.** 2ª Ed. SP: Saraiva, 2007.

COSTA, M. A. F.; COSTA, M. de F. B. **Metodologia da Pesquisa: Conceitos e Técnicas.** Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

DEFESA, Ministério da. **Estratégia Nacional de Defesa.** 2ª Ed. Brasília. 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (eds.). **Handbook of qualitative research.** London: Sage Publications, 1994.

DGO, Diretoria de Gestão Orçamentária. Exército Brasileiro. **Orientações aos Agentes da Administração - Fundo do Exército.** 2011. Disponível em < <http://www.dgo.eb.mil.br/index.php/manuais> > Acesso em 06 Mar 12. 21:00:00.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

3ª DIVISÃO DE EXÉRCITO. **Programa de racionalização administrativa de Santa Maria (PRORASAM).** 2013.

DONALDSON, L. **Teoria da Contingência Estrutural**. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. N. (Orgs.); CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs. brasileiros). **Handbook de Estudos Organizacionais**. Volume 1. São Paulo: Atlas, 1999.

EB, Comandante do. **Portaria nº 136, Cmt EB, de 28 Fev 2012**, 2012.

_____. **Missão e Visão de Futuro**. Disponível em <www.exercito.gov.br/> Acesso em 09 Maio 2013. 16:00:00.

EME. Estado Maior do Exército. **Estratégia Braço Forte**. 2009.

_____. Estado Maior do Exército. **Processo de Transformação do Exército**. 2010.

_____. **Projeto de Força do Exército Brasileiro - PROFORÇA**. 2012. Disponível em <<http://www.exercito.gov.br/web/proforca>>. Acesso em 06 Mar 12. 21:00:00.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência**. São Paulo: Dialética, 2002.

GUBA, E.G. The Alternative paradigma dialog. In: GUBA, E.G. (ed.) **The Paradigm dialog**. London: Sage, 1990.

HEINRICH. Carolyn. **Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público**. In: PETERS, G Guy. OIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 53 a 76.

HILTON Rita M. e JOYCE Philip G. **Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa**. In: PETERS, G Guy. OIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 379 a 400.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. ***Raízes do Brasil***. 26ª Ed. SP. Companhia das Letras, 1995.

JUREMA, Aires de Melo. **Racionalização da Administração das Organizações Militares Operacionais do Comando do Exército**. 2011. 58f. Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2011.

KETLL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Spink, Peter. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Ed. RJ. Ed FGV, 2006. p. 75 a 122.

KOK, Leonard. **Orçamento acumulativo em perspectiva comparada**. In: PETERS, G Guy. OIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 401 a 416.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Administração: princípios e tendências**. SP: Saraiva, 2003.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo: RT, 1998.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010

MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. **Guia de Governança para Resultados**. Ed. Publix, 2010.

MATIAS - PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições governamentais**. 3ª Ed. SP: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **TGA: da revolução urbana à revolução digital**. 4ª Ed. SP: Atlas, 2004.

MAZZOTTI, Alda Juditi Alves. **O debate atual sobre os paradigmas de pesquisa em educação**. Caderno de Pesquisa. n. 96. p. 15 – 26. Fev 96. São Paulo, 1996.

MEGGINSON, Leon C. **Administração, conceitos e aplicações**. 4ª Ed. SP: Ed HARBRA, 1998.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed, atual. até a Emenda Constitucional 53, de 19 de dez. 2006, e Lei 11.448, de 15.de jan. 2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Brasil. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasil, 2009.

MORETTO NETO, Luís. **Direção estratégica**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2012.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro; Quality Mark Ed; 2001.

OLIVEIRA, Brigitte R. B. KOVACS, Érica P. **Estrutura Organizacional e Estratégia: uma relação contingencial**. XIII SIMPEP - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de novembro de 2006.

PETERS, G Guy. PIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

PRZEWOSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Spink, Peter. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Ed. RJ. Ed FGV, 2006.

PUPPIN, José Antônio. **Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?** In: MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio Penna. (Org). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. RJ: Editora FGV, 2007.

RADIN, Beryl A. **Os instrumentos da gestão intergovernamental**. In: PETERS, G Guy. OIERRE, Jon (Org). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 597 a 618.

RICHARDSON, Ruth. **As reformas no setor público da Nova Zelândia**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Spink, Peter. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª Ed. RJ. Ed FGV, 2006. p. 215 a 236.

SANTOS, Alvacir Correia dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: Ltr, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista da Administração Pública. v. 43, n.2, p. 347-369. 2009.

SUN TZU. **A Arte da Guerra.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 1994.

THOMPSON, Artur A . STRICKLAND III AJ. GAMAE, John E. **Administração estratégica.** 15ª Ed. SP: Mc Grow Hill, 2008.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados no campo.** São Paulo: Atlas, 2009.

WRIGHT, Peter L; KROLL, Mark J; PARNEL, John. **Administração estratégica: conceitos.** Tradução: Celso A. Rimoli, Lenita R. Esteves. SP: Atlas, 2000.

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO PARA O FISCAL ADMINISTRATIVO DAS OM Op

QUESTIONÁRIO 1ª PARTE - FISCAL ADMINISTRATIVO

Adm FUSEX								
Apoio jurídico								
Rancho								
Adm/ Mnt PNR								
Outra								

Obs 1: Caso haja militar que integre diversas seções, citá-lo em apenas 01 (uma) delas.

5) Na percepção do Sr, quais dos processos administrativos poderiam ser conduzidos fora de sua OM, de modo que se reduzisse os encargos administrativos das OM Op? (assinale um X nos processos escolhidos)

- | | |
|--|---|
| a. () Pagamento de fornecedores | g. () Fiscalização de produtos controlados |
| b. () Pagamento de pessoal | h. () Administração do FUSEX |
| c. () Aquisição, licitações e contratos | i. () Assessoria Jurídica |
| d. () Empenho de créditos | j. () Confeção/ distribuição de refeições |
| e. () Controle financeiro - patrimonial | l. () Adm/ Mnt PNR |
| f. () Controle de inativos e pensionistas | |

6) Se desejar, deixe uma sugestão / comentário sobre o tema: redução de encargos administrativos das OM operacionais do EB:

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO PARA O ORDENADORES DE DESPESA DAS OM Op

QUESTIONÁRIO 2ª PARTE - ORDENADOR DE DESPESA

1) Na percepção do Sr, durante as atividades de rotina do quartel, quanto do seu tempo é destinado para gestão dos encargos administrativos da sua OM? Assinale com um X a alternativa que melhor traduz o percentual do seu tempo dispendido com essa tarefa:

- a. () mais de 80%
- b. () entre 80 e 60%
- c. () entre 60 e 40%
- d. () entre 40 e 20 %
- e. () menos de 20%

2) Assinale com um X as questões que melhor expressam sua opinião. Considere:

- 1 - Discordo totalmente
- 2 - Discordo
- 3 - Nem concordo nem discordo
- 4 - Concordo
- 5 - Concordo totalmente

Assertivas	1	2	3	4	5
a. As funções de Cmt OM Op e OD são facilmente conciliáveis.					
b. As OM Op deveriam ser aliviadas da maior parte dos encargos administrativos para se dedicarem às suas atividades fins.					
c. Os sistemas de controle, medição e transparência da administração pública federal incrementaram o grau de dificuldade da gestão administrativa das OM Op.					
d. A retirada da autonomia administrativa de sua OM iria melhorar o padrão de desempenho operacional.					
e. A estrutura de pessoal atual (quantidade e especialização dos quadros) de sua OM é compatível com os encargos administrativos existentes.					
f. Há necessidade de se realocar militares da atividade fim para gerir os processos administrativos das OM Op com autonomia administrativa.					
g. A perda da autonomia administrativa das OM Op traria prejuízos à operacionalidade da tropa.					
h. Nas OM Op isoladas, seria desejável a contratação de SC ou PTTC para gerir os encargos administrativos daquelas UG.					
i. A centralização das principais tarefas administrativas nas Gu com mais de uma UG é desejável.					

Comente as respostas apresentadas:

3) Na visão do Sr, quais são os maiores problemas que poderiam suceder a retirada da autonomia administrativa das OM Op do EB? (assinale um X nas proposições julgadas verdadeiras)

- a. () Os Cmt OM perderiam prestígio e poder.
- b. () Possibilidade dos Cmt OM perderem flexibilidade para gerir o dia-a-dia de suas OM.
- c. () Possível dificuldade dos projetos originados nas OM serem implantados.
- d. () Ocorreria uma menor destinação de recursos para a OM.
- e. () Ameaça dos recursos destinados para as OM serem desviados para outros fins.
- f. () As requisições propostas pelas OM não seriam atendidas plenamente ou no prazo necessário.
- g. () Outros (especificar)

4) Se desejar, deixe uma sugestão / comentário sobre o tema: redução de encargos administrativos das OM operacionais do EB:

-
