

A redução de encargos administrativos nas organizações militares operacionais do Exército Brasileiro

Arlindo José da Cruz Neto¹

Luís Moretto Neto²

Valentina Gomes Haensel Schmitt³

RESUMO

O Exército Brasileiro (EB) realiza atualmente um grande esforço que objetiva sua transformação. No eixo desta metamorfose organizacional o Estado Maior do Exército (EME) vislumbrou o projeto da racionalização administrativa das Organizações Militares como um elemento transversal a todos os programas da transformação (EME, 2010). O presente artigo tem por objetivo analisar as ações voltadas para redução dos encargos administrativos nas Organizações Militares Operacionais do Exército Brasileiro, com foco no processo de transformação da Força Terrestre Brasileira. O estudo é fundamentado em referencial relativo às temáticas da Administração Estratégica (PORTER, 1986; CHANDLER, 1998; WRIGHT et al; 2000; COSTA, 2007) e Administração Pública (MOTTA, 2001; ABRÚCIO, 2006; KETTL, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2006; RICHARDSON, 2006; RICHARDSON, 2006; PUPPIN, 2007;). A pesquisa é de caráter qualitativo, predominando o caráter descritivo da problemática existente na organização Exército Brasileiro. Dentre as conclusões destaca-se a carência de foco na atividade-fim das Organizações Militares operacionais. Por consequência, a estrutura atual não permite que se atribua tais encargos administrativos a outras instâncias e, portanto, que torne a organização mais eficiente como um todo. A análise organizacional, do Exército brasileiro, está amparada nos eixos: 1. departamentalização matricial: território e função; 2. Modelo burocrático e gerencialismo e decorrentes disfuncionalidades – como a conjugação inadequada de atividades, aumento dos encargos pela mudança ambiental, e a diminuição da eficiência operacional das Organizações Militares Operacionais. Dentre as conclusões destacam-se os fatos que seguem. A razão de ser das Organizações Militares operacionais, nesses termos, estaria desvirtuada, pois as ações meio superam em prioridade as atividades fim, motivo de ser desses organismos. 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 (CHIAVENATO, 2003). Há, portanto, carência de foco 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. Observa-se a necessidade de que a transição das Organizações Militares operacionais do EB seja dirigida à racionalização da administração. Para as organizações operacionais serem eficientes é importante observar aspectos como a concentração dos meios materiais e de pessoal na atividade fim, o que potenciaria o nível de prontidão desses organismos e em consequência do EB, reduzindo as necessidades de preparações longas para desempenhar as missões. Quando essas preparações complementares são realizadas há caracterização da ineficiência da Força Terrestre, dado que está se gastando recursos para preparar aquilo que a sociedade imaginava pronto para ser empregada, ao se buscar prover poder de combate, a quem já deveria tê-lo à todo momento e não possui porque estava mergulhado em atividades estranhas a sua destinação. Há que se examinar se os custos dos controles não são mais altos que os valores controlados.

Palavras-chave: Administração Pública; Administração Estratégica; Exército Brasileiro; Racionalização; Organizações Militares.

1 Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Oficial do Exército Brasileiro. Contato: majcruzneto@gmail.com

2 Doutor em Engenharia de Produção UFSC. Professor do programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: luis.moretto.neto@ufsc.br

3 Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas EBAPE/FGV. Contato: valentinaschmitt@hotmail.com

1. Introdução

O Exército Brasileiro (EB) realiza atualmente um grande esforço que objetiva sua transformação. No eixo desta metamorfose organizacional o Estado-Maior do Exército (EME) vislumbrou o projeto da racionalização administrativa das Organizações Militares como um elemento transversal a todos os programas da transformação (EME, 2010). Em face à essa necessidade está o fato de que o tempo entre a tomada de decisão e o resultado esperado foi comprimido em todos os setores, inclusive na área inerente à Defesa Nacional.

Nos dias atuais, as guerras passaram a durar dias ao contrário de anos, como aconteciam no passado recente, não havendo mais tempo hábil para extensas campanhas de mobilização do poder militar do país. As forças militares precisam ter respostas imediatas e para tanto tropas em permanente estado de prontidão. Além disso, a própria temática de Defesa foi expandida para setores mais amplos de securitização da sociedade, o que abrange a segurança alimentar, ambiental e social (BUZAN, 2012). Diante de tal contexto, novas demandas têm sido apresentadas ao Exército pela sociedade, como realizar ações subsidiárias em combate à seca ou a crimes transfronteiriços, exigindo unidades militares flexíveis.

Mesmo no campo econômico, há uma transição significativa em curso, impactando a maneira de gestão governamental em todo o planeta. No Brasil, a administração pública está em plena transição de um paradigma burocrático para o gerencial, o que ensejou alterações substanciais na gestão dos órgãos públicos federais, orientado para resultados reconhecidos pela sociedade.

Diante de constantes pressões e demandas por adequação, as Organizações Militares (OMs) do Exército observam a necessidade não buscam devem continuar a apresentar as mesmas soluções. Em vista de tais fatos, o presente artigo tem por objetivo analisar as ações voltadas para redução dos encargos administrativos nas Organizações Militares Operacionais do Exército Brasileiro, com foco no processo de transformação da Força Terrestre Brasileira.

2. A gestão estratégica aplicada na gestão pública

A procedência da estratégia no campo da administração está relacionada com a temática da gestão da guerra na antiguidade, cristalizada pelas ideias de Sun Tzu (1994). 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 ambiente (WRIGHT et al, 2000).

A concepção de uma gestão estratégica faz sentido para as organizações de modo geral, sejam essas públicas ou privadas, pequenas ou de grande porte, uma vez que, independente da natureza da instituição, ao fazer uma escolha estratégica no presente será gerado um impacto no desempenho futuro (MORETTO, 2012). Estratégia, nas organizações, envolve a definição dos principais objetivos para longo prazo de uma empresa, a adoção de linhas de ação e a alocação de recursos com um plano de ação para alcançá-los (CHANDLER, 1998). Ainda, estratégias podem ser analisadas como planos da administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização (WRIGHT et al, 2000).

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, considerando especialmente as organizações públicas, a avaliação do papel que cada uma desempenha na sociedade é vital para a melhoria da eficácia organizacional. Assim, distintos são os autores que argumentam que a responsabilidade do alinhamento entre organização e o ambiente é da orientação estratégica (MORGAN, 1996; CHANDLER, 1998; PORTER, 1986). Nesse sentido, o planejamento

é um processo dinâmico, em busca constante por adequar a organização ao novo ambiente.

Em consonância está a questão da elaboração e implementação de estratégias. Para a elaboração de estratégias que conduzirão a organização para um futuro desejável é relevante condicionar-las a três aspectos fundamentais: o propósito da organização, o ambiente externo e a capacitação de seus quadros (COSTA, 2007). Para início do processo é essencial a clareza nos propósitos organizacionais, pois dessa forma poderão as energias de uma instituição serem canalizadas para alcançar seus objetivos. Observando que o ambiente externo não pode ser controlado, esse constitui-se numa variável instável para quaisquer entidades. 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. De outra perspectiva visando 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.

Diversos administradores assumem que, uma vez tendo o “plano certo”, a implementação sairá automaticamente (PUPPIN, 2007). Porém, no Brasil, a ênfase dada à burocracia de controle e formulação tende a ofuscar a porção mais importante: o processo – destaca Puppin. De certo modo, diversos 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, dado aos obstáculos a serem transpostos para a efetiva modificação do “*status quo*” vigente.

Questão central, portanto, especialmente considerando a relevância dos fatores externos às organizações são as alterações no ambiente. Por meio ambiente, entende-se o conjunto de forças externas que influenciam o modo pelo qual as organizações funcionam e obtêm recursos (MOTTA, 2001). Há um consenso e até uma perplexidade em relação às grandes alterações do ambiente em que vivemos. Segundo Costa (2007), há cinco áreas suscetíveis a alteração ambiental, sendo elas de naturezas tecnológicas, no estilo de vida das pessoas, nas leis e regulamentos, demográficas e 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 natureza mais profunda, porém mais sutis, que também devem ser consideradas, como significativas na composição da pirâmide etária, as de opinião pública, do papel da mulher e minorias na sociedade, nas atitudes e pressões em relação ao meio ambiente e as climáticas e suas consequências (COSTA, 2007).

Como tanto o ambiente quanto a organização modificam-se com a passagem do tempo, esse processo constitui um interesse constante para a administração (WRIGHT et al (2000). A interação das organizações com o ambiente é vista, pois, como necessária, embora seja entendida sob diversos enfoques, alguns de certa maneira orgânicos (adapte-se ou morra), outro na forma da competição entre as organizações (modifique-se ou será derrotado) ou ainda como contingencial (ambiente modelando a estrutura). No enfoque orgânico, Morgan (1996) 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, tenderiam 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.

A perspectiva de mudança revolucionária tem influenciado diversos estudiosos da administração (WRIGHT et al, 2000). Como resultado, autores 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.

O enfoque competitivo é amparado numa perspectiva mais competitiva, no qual 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, organizações concorrentes em um mesmo setor operam de modo relativamente homogêneo. Uma organização deve desenvolver estratégia ou competência operacional superiores, mas sua singularidade terá vida curta. Organizações com menor sucesso podem imitar a outra de alto desempenho comprando os recursos, competências ou talentos administrativos que a fizeram distinta (WRIGHT et al, 2000). 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.

Por sua vez, no enfoque contingencial, Alfred Chandler, fundamenta na premissa de que a definição da estratégia determina a estrutura, processo que exige adaptação organizacional e constante aprendizagem dos membros que a integram (MORETTO, 2012). Portanto, a estrutura é modelada pela estratégia, constituindo-se a essência da teoria contingencial, a qual de caráter determinístico 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 mercado (CHANDLER, 1998). Em resumo, a teoria contingencial pressupõe que elementos particulares organizacionais necessitam se adaptar as novas demandas a fim de ter um desempenho melhorado pela mudança de suas características daquelas inadequadas para as adequadas (DONALDSON, 1999). Tudo para se alcançar um ajuste fino entre estrutura e estratégia como caminho para obterem a performance desejada por seus objetivos. Estrutura é o modelo de organização pelo qual se administra uma organização, abrangendo as linhas de autoridade e comunicação entre os diferentes níveis e, as informações e os dados que fluem por essas linhas de comunicações para as autoridades.

Importante ressaltar que as organizações precisam acompanhar as mudanças que ocorrem no seu contexto, adaptação essa que ocorre essencialmente 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. Identificar e compreender quais são os principais obstáculos de uma entidade para a mudança é crucial para possibilitar a inclusão de uma nova estratégia. Dentre os principais obstáculos às mudanças podem ser destacados aqueles de naturezas culturais, organizacionais e gerenciais (COSTA, 2007).

Cultura organizacional define-se como um conjunto de valores e crenças compartilhados que influenciam a efetividade da estratégia (CERTO et al, 2005). O elemento cultural engloba um conjunto de verdades perenes e práticas consagradas, que representam a forma pela qual a organização vê o mundo e a si própria e, portanto, como se resolvem os problemas naquela organização” (COSTA, 2007). Cada organização tem uma receita de sucesso. Por exemplo as organizações que possuem culturas do tipo centenárias ou aquelas que confiam demasiadamente nos resultados garantidos do passado.

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 ocorre organizações burocráticas ou as que possuem feudos setoriais.

Outros obstáculos à adoção de uma estratégia clara estão relacionadas à maneira como a organização conduz a gestão de suas atividades. É possível visualizar dois modelos que dificultam a adaptação a novos cenários. A organização espasmódica, onde muitos esforços e programas são interrompidos e descontinuados, substituídos por outros antes de amadurecerem o necessário. Em oposição, com aversão ao risco, algumas organizações possuem um temor estigmatizado tão grande

do insucesso que adotam uma postura conservadora a qualquer novidade.

Frente às questões expostas, constata-se que organizações desajustadas com um novo ambiente tornam-se inadequadas e sofrem um declínio de performance. Tal fato leva à adoção de uma nova estrutura de modo que a adequação é readquirida e o desempenho restaurado (CHANDLER, 1998). Outro aspecto está relacionado com a importância não só em elaborar planos exequíveis, mas colocá-los efetivamente em ação. Enquanto forem apenas ideias não há resultados tangíveis, sendo crucial para tanto transformá-las em ação, sendo provavelmente o maior desafio dado os obstáculos existentes. Ainda, os obstáculos organizacionais, sejam de natureza cultural, organizacional ou gerencial, são elementos presentes em organizações de qualquer natureza, em maior ou menor intensidade. Portanto, é importante que se compreenda tais obstáculos mais como desafios a serem suplantados do que elementos que inviabilizam a adoção da estratégia. Entender como estes vetores desfavoráveis à implantação de uma nova estratégia interagem com toda organização é crucial para que possam ser contornados ou mitigados.

Na administração pública, recentemente, ocorreu uma grande alteração no cenário, a crise no estado do bem estar social. Ao mesmo tempo, os países passaram a diminuir a ênfase na estratégia do paradigma da burocracia e adotaram a nova estratégia do gerencialismo. Em decorrência, estruturas antigas precisam se adaptarem aos novos planos de ação organizacionais, com o objetivo preciso de evitar que a ausência desse ajuste estrutural conduza a ineficiência e baixa performance.

Segundo Abrúcio (2006), 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. O tipo de Estado que começava a se esfalecer meio à crise 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 à dimensão social do modelo. 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 (ABRÚCIO, 2006).

O fenômeno da exaustão do modelo burocrático, em decorrência do novo ambiente, foi constatado por diversos governos. Desde os primeiros anos 80, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma no setor público (KETTL, 2006). Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública. 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 (SANTOS, 2003), consta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e foi finalmente incorporada ao ordenamento jurídico pátrio através da Emenda Constitucional 19/98 (BRASIL, 1998).

Conforme relatado no PDRAE, 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 estatal, através de uma transição programada da estratégia do governo federal brasileiro 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) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

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-Pereira (2006) teoriza que o modelo burocrático está atento aos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. A rigor não existe 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 (BRESSER-PEREIRA, 2006). 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. A administração gerencial passa à ser construída a partir da administração burocrática. Trata-se de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos, ao mesmo tempo em que se elimina o que já não serve (BRESSER-PEREIRA, 2006). Contudo, a transição concebida é lenta, pois desde 1936 o Brasil vem promovendo reformas administrativas sem, contudo, lograr êxito (SANTOS, 2003). Kettl (2006) explica em parte essa dificuldade, ponderando que ideias fascinantes na teoria podem por trazer à tona problemas novos, graves e até ocultos, uma vez que colidem violentamente com as práticas vigentes.

Conforme constatado, 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. 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 (BRESSER-PEREIRA, 2006). 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 PDRAE informa 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 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

O movimento do “*new public management*”, como ficou conhecido o modelo gerencial na comunidade internacional, nasceu com a ideia de aplicar práticas de gestão privada na área pública (MOTTA, 2001). 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. As características do modelo gerencial são sintetizadas com pressupostos do setor privado: objetivos claros, descentralizados, controle estratégico, *accountability*, competição e eficiência (RICHARDSON, 2006). Com o olhar voltado às necessidades da realidade brasileira, é mais possível ao enumerar as características da administração pública gerencial conforme segue (BRESSER-PEREIRA, 2006): a) Descentralização do ponto de vista político; b) Descentralização administrativa, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) Organizações com poucos níveis hierárquicos; d) Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) Controle a posteriori; 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, 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 (RICHARDSON, 2006). De outra vista, há quem defenda um momento pós-gerencial, de modo a adaptar propostas do gerencialismo à realidade das organizações públicas fortemente marcadas pela burocracia (MOTTA, 2013) – uma espécie de adequação de propostas à uma realidade viável. Consenso formado é que possivelmente a adoção gradativamente mais intensiva de práticas gerenciais nas instituições públicas pode redundar num melhor serviço prestado pelo Estado.

A principal iniciativa para promover a nova estratégia gerencialista do Governo Federal foi a criação em 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública). Por meio de auditorias e prêmios de qualidade o programa tem procurado facilitar a transição para a nova estratégia governamental no âmbito dos diversos órgãos da administração pública federal. Elegante na teoria, a implantação da nova estratégia da administração federal tem encontrado grandes dificuldades práticas para sua implantação. Mortemente os sucessos pontuais do GesPública, para muitas instituições federais, incluindo o EB, as arraigadas práticas burocráticas se misturaram

com as novas sistemáticas gerencialistas. Para as Organizações Militares do Exército a face mais aparente da transição foi o exponencial surgimento de sistemas de controle. Aos novos sistemas de controle e medição, característicos do modelo burocrático, agregaram-se rígidos sistemas de transparência. Tudo isso redundou num aumento expressivo de novos encargos administrativos para as Organizações Militares. Portanto, prática e o senso-comum na instituição, em quase totalidade das Organizações Militares, demonstraram uma diminuição da eficiência operacional, uma vez que recursos da atividade finalística foram drenados para a atividade meio, evidenciando incompatibilidade da estrutura existente com a nova estratégia governamental brasileira.

3. O Exército Brasileiro

O Exército Brasileiro (EB) é uma das três Forças Armadas do país, ao lado da Marinha e da Força Aérea que compõe a estrutura da Defesa Nacional. As Forças Armadas são subordinadas ao Ministério da Defesa do Brasil, criado em 1999, pasta cujo responsável submete-se diretamente ao Presidente da República. O Exército, na condição de representante da força terrestre, 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 dessa organização é defender as fronteiras brasileiras, garantindo a soberania nacional. 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 (tal 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 soldados – homens e mulheres -, o maior efetivo da América do Sul. Devido à complexidade e ao tamanho do território nacional, o Exército Brasileiro possui grupos altamente especializados no combate em terrenos especiais, como a Região Amazônica, a Caatinga e áreas montanhosas. 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) (BRASIL, 2013).

Em termos estratégicos, 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 (EB, 2013). A intenção é que o Exército alcance na data proposta esteja em 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 deve ser conduzida respeitando os valores da organização, os quais são traduzidos pelo patriotismo, dever, lealdade, probidade e coragem (EB, 2013).

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. 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 subsidiárias (EB, 2013).

3.1 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 nas cidades de Brasília – DF e do Rio de Janeiro - RJ. A Força Terrestre, por sua vez, constitui-se no braço operativo do Exército.

Na atualidade, a Força Terrestre encontra-se desdobrada ao longo de todo território nacional. Os oito Comandos Militares de Áreas estão distribuídos a partir de critérios geográficos, como se depreende de suas denominações: Comandos Militares da Amazônia, do Oeste, do Planalto, do Nordeste, do Sudeste, do Leste, do Sul e o criado recentemente do Norte. A distribuição das 622 Organizações Militares se alastra sob o mesmo critério, havendo em torno de 170 guarnições militares (cidades onde se encontram as organizações 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) - e herdada até os correntes dias.

Pode-se caracterizar a Força Terrestre como uma estrutura departamentalizada a partir do critério territorial. Nesse entendimento, destacam-se as seguintes desvantagens 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 facilidade para ajustamento ao ambiente regional de cada unidade é marcante característica positiva da Instituição.

Relacionado a este tema, o processo de transformação do Exército fixa três pressupostos básicos que o condicionará: a valorização do serviço militar obrigatório, a manutenção da estratégia da presença e a preservação dos valores e tradições do Exército (EME, 2010). Há uma corrente muito forte no seio da instituição que percebe a estratégia da presença 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 no principal fator que leva aos altos índices de aceitação e confiança que a Instituição goza em acordo com pesquisas de opinião. De certa maneira, a adoção do pressuposto da estratégia da presença indica uma contradição com a Estratégia Nacional de Defesa (END), a qual elegeu que a transformação do Exército em vanguarda, teria como base a priorização do módulo brigada, em detrimento da estratégia de presença (DEFESA, 2008).

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 Estado-Maior do Exército (EME), órgão de direção geral, 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 Brasileiro (EB, 2013). Os demais órgãos de direção da instituição, além do EME, são de natureza setorial 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. Esses órgãos 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.

Conforme exposto, 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. A outra maneira é a departamentalização funcional motivada pela composição dos órgãos de direção de acordo com o critério de semelhança de funções. Por tal motivo, matricialmente as Organizações Militares estão subordinadas aos seus comandos regionais, mas também recebem influência direta em determinadas funções dos órgãos de direção da instituição.

3.2 Modelo burocrático e gerencialismo

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 escrever sobre a burocracia (CHIAVENATO, 2003). Por conseguinte, é possível observar no EB as características do modelo burocrático, como aquele que enfatiza a formalização, divisão do trabalho, hierarquia, meritocracia, impessoalidade, profissionalização e competência técnica dos integrantes (LACOMBE, 2003; GABARDO, 2002; SECCHI, 2009; CHIAVENATO, 2003).

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

§ 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.”

(BRASIL, 1980)

Acredita-se que regras amplamente divulgadas são essenciais para que se exija e avalie o seu cumprimento. Logo, na vida militar há uma inclinação para descrever formalmente cada atividade que necessite ser desempenhada por meio de manuais diversos. Os indivíduos são alocados em posições previstas em regulamento (claros) para exercerem tarefas descritas em algum roteiro. Em adição, o trabalho é dividido por especialização, capacidade e experiência. Em geral, uma organização militar é estruturada para funcionar adequadamente 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, de modo a apenas “fazer 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 a 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. Segundo, Abrúcio (2006) carreiras burocráticas, dignas desse nome, não foram instaladas no serviço público brasileiro, de modo geral, apenas entre militares pode-se falar de carreira pública no país. Por outro lado, a evolução na carreira militar 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 a um interstício de tempo entre os postos e graduações. 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 ao cargo que ocupa, ao invés da sua pessoa em particular – como exemplo, não se refere ao nome da pessoa, mas ao Coronel Chefe da Divisão Administrativa. Ao assumirem as funções que desempenham, os militares perdem automaticamente o status e a influência social inerentes a posição que ocupavam – inclusive com o pressuposto de afastamento total das problemáticas relacionadas ao ambiente em que atuaram. A valorização do profissional é destacada pelo grau de competência técnica demonstrada pelo militar. A verificação e avaliação dos atributos profissionais desejados quantificam o mérito dos indivíduos. Com essa abordagem, as práticas da Instituição são voltadas para evitar o apadrinhamento e a formação de feudos setoriais, característicos do modelo patrimonialista de gestão.

Os valores morais expressos no Estatuto dos Militares e cobrados no cotidiano da vida organizacional por todos, durante todo o tempo, são entendidos como as grandes balizas para se evitar aspectos relacionados ao patrimonialismo na Instituição e a corrupção. Em tese, os militares devem pautar suas atividades com manifestações de elevado valor moral. O sentimento do dever, a honra 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.

(BRASIL, 1980)

O grau de importância dada a esse instrumento e o nível de aceitação desses valores morais é que distinguem as instituições militares, notadamente o EB. Uma cultura profissional amparada em valores éticos e morais influência no afastamento de práticas patrimonialistas ou pelo menos para sua rejeição. No Exército Brasileiro essa é uma percepção bem vinda e tratada como um patrimônio, 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, principal característica da administração pública. Contudo, junto a isso, o modelo burocrático traz consigo a ineficiência e a autorreferência (SANTOS, 2003). Funciona, portanto, para evitar a corrupção e o nepotismo, mas as novas demandas da atualidade exigem organismos públicos que ofereçam mais que isso. Por tais motivos, a alta cúpula do Exército buscou 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 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.

Entretanto, observa-se que – assim como demais organizações públicas brasileiras – ocorre da existência de disfuncionalidades que reduzem o potencial de resultados do Exército Brasileiro. Dentre as disfuncionalidades existentes na organização destacam-se os aspectos tais como: a conjugação inadequada de atividades, o aumento dos encargos pela mudança ambiental – pela adoção da estratégia nova conjugada com a estrutura antiga - e a diminuição da eficiência operacional das Organizações Militares Operacionais.

a) Conjugação inadequada de atividades

Atividades fins são 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) (LACOMBE, 2003). O Exército executa sua ação pública por meio das organizações militares (OM) da Força Terrestre, as quais são categorizadas em acordo com as destinações finalísticas correspondentes. Há unidades operacionais, de comando e apoio administrativo, podendo-se mesmo categorizá-las como aquelas voltadas para atividade fim e as direcionadas para a atividade meio.

Para alcançar seus objetivos o Exército precisa possuir competências, traduzidas na capacidade de intervir por meio da aplicação da força quando se faz necessária. Por isso, as Organizações Militares voltadas para o emprego operacional da Força Terrestre, que impliquem 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 de menor importância - o que não corresponde com a realidade. De certo modo, a gestão financeira, de pessoal e de serviços de apoio como, por exemplo, as escolas 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.

A estrutura do EB é em essência descentralizada e por isso mesmo merece atenção em todos os níveis. Da alta direção da Instituição localizada em Brasília emanam diretrizes, ordens, regulamentos e missões. Por outro lado, cabe a cerca de 600 (seiscentas) organizações militares, constituintes da Força Terrestre a execução efetiva das missões atribuídas. Essas Organizações Militares estão distribuídas em todos os Estados da Federação em acordo com a previsão estratégica de seu emprego ditada pelo Comando do Exército. Cada uma delas é um microcosmo dentro da Instituição, sendo unidas, contudo, pelo mesmo elo das tradições e cultura organizacionais - outro marcante traço do Exército Brasileiro. Dessas, em torno de quatrocentas Organizações Militares 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 estão tendo menos disseminação efetiva.

A questão crucial na gestão das Organizações Militares operacionais é a conjugação de atividades. Emblemática é a situação do comandante que não pode se ausentar para acompanhar um treinamento operacional de sua tropa realizado no campo, fora da cidade sede da sua organização, pois deve permanecer no quartel para autorizar no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) o pagamento de um fornecedor de material de limpeza ou mesmo homologar um pregão de aquisição de mobílias para a unidade.

Em geral, uma Organização Militar operacional possui uma configuração de pessoal vocacionada para sua atividade fim, acrescida de alguns elementos com o objetivo de gerir a atividade meio da administração. Como exemplo, um batalhão de infantaria 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 esse 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) com flexibilidade.

As organizações militares operacionais por natureza são forças que devem manter elevado nível de prontidão, estando em atuação ou se preparando para tal. A estrutura de uma Organização Militar operacional 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 cogita alterações importantes na configuração das Organizações Militares 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 organizações 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 Organização Militar não atende às demandas. Tal característica se deve ao fato de 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 das organizações 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.

Por não contar com efetivos vocacionados para os encargos administrativos em número suficiente, 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 adicional. Como exemplo, para participar das operações da Força de Pacificação no Morro do Alemão e no Haiti, as organizações operacionais empregadas participaram de uma preparação, que em geral, demorava seis meses, denotando que não estão no nível de prontidão desejável.

b) Aumento dos encargos pela mudança ambiental

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, 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 às diretrizes emanadas do Governo Federal, o Exército Brasileiro, por intermédio de suas inúmeras unidades gestoras, direcionou os esforços no sentido de, a cada exercício financeiro, apresentar resultados dignos de uma gestão moderna. Cresceu, portanto, o papel do ordenador de despesas (OD) no gerenciamento dos recursos que lhe são disponibilizados pela sociedade (DGO, 2011).

O aumento das sistemáticas gerenciais de controle e transparência na administração pública não foi acompanhado pelas estruturas administrativas das Organizações Militares operacionais com autonomia orçamentária. A organização da unidade gestora se manteve quase imutável desde a criação do primeiro Regulamento de Administração do Exército, Decreto nº 3.251, de 9 de novembro de 1938 até o atual Regulamento de Administração do Exército, aprovado pelo Decreto Nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990, os quais estabelecem rudimentares estruturas de gestão. Como se observa a seguir, desde 1938, são agentes da administração da Unidade Administrativa: 1. Agente Diretor; 2. Agentes Executores Diretos, sendo esses 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 Almoxarifado; f) Encarregado do Setor de Aprovisionamento (Aprovisionador) (BRASIL, 1990 e BRASIL, 1938). Esses agentes se somados não passam de vinte militares. Para o contexto do ano de 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 veremos, com vários outros militares.

Em pesquisa realizada por Jurema (2011) apresenta-se uma modelagem do rol de atividades a que o comandante de uma Organização Militar 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 efetiva gestão desses sistemas é realizada pelos agentes executores diretos e indiretos, porém a validação normalmente é realizada pelo próprio Ordenador de Despesas, por intermédio de senhas intransferíveis e indelegáveis. Dentre os principais sistemas estão: a) Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI; b) Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG); c) Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET; d) Sistema Automático de Pagamento de Pessoal (SIAPPES); e) Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário – SIGA; f) Sistema de Custos – SISCUSTOS; g) Sistema Gerencial de Acompanhamento e de Controle Patrimonial – SISPATR; h) Ficha Cadastro; i) Sistema Unificado de Processo de Obras – OPUS; j) Sistema de Registro Funcional – SIRF; k) Sistema de Planejamento e Execução Orçamentária; l) SIPEO (JUREMA, 2011).

Além de tais atribuições, há organizações 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. 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 Unidades Gestoras do Exército encontra uma solução diferente para o mesmo problema. Em vista que cada unidade é autônoma e é baixa a interação entre elas, ocorre pouca uniformidade de técnicas e procedimentos dentro das mesmas funções em Organizações Militares diferentes. A situação é agravada em muitas organizações operacionais pela falta de especialização do pessoal envolvido na administração, ocasionada pela alta rotatividade do pessoal - que dificulta a permanência na mesma função por mais de três anos. Dessa forma, muitas vezes, quando determinado agente da administração internaliza atividades relacionadas aos complexos sistemas - como SIAFI, COMPRASNET ou SIAPPES, dentre outros -, ocorre a sua

transferência em função de sua movimentação para outra unidade ou atividade - onde não necessariamente será aproveitado naquela função.

A consequência prática do quadro apresentado foi que a necessidade da ampliação das atividades-meio drena pessoal para a realização das tarefas decorrentes. A equação remete ao fato de que 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 Organizações Militares 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 atual, onde a maioria dos quadros profissionais (oficiais e sargentos) possuem amplas atribuições administrativas.

Mesmo cabos e soldados, sem qualificação ou conhecimento prévio, são aproveitados na atividade meio, basta que cumpram sua preparação individual básica. Afinal o foco das preocupações das chefias, predominantemente, é para com aquilo que são exigidos diariamente pelo comandante, ou seja, a administração. Ao focar a atividade meio as unidades operacionais deixam de privilegiar sua preparação operacional (atividade fim).

c) Diminuição da eficiência operacional das Organizações Militares Operacionais

A necessidade de mudar o paradigma vigente ficou mais clara quando o Estado-Maior do Exército, no documento o Processo de Transformação do Exército, relata que a crise vivida no Haiti colocou em evidência a restrita capacidade da Força Terrestre projetar força e de fazer face à situação de contingência. Tal contexto poderia ter colocado em risco a capacidade brasileira de manter o protagonismo entre os demais países ali presentes. Após o terremoto de 2009, para desdobrar um segundo contingente foram necessárias três semanas e a participação de oitenta e quatro organizações militares. Diante dessas dificuldades, setores da sociedade poderiam questionar a razão de ser de um exército 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 (EME, 2010).

A rotina do quartel dessas organizações operacionais acabou focando a gestão dos recursos, o atendimento das demandas dos processos administrativos, relegando o preparo operacional da tropa a um segundo plano. 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).

Contudo, verifica-se 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 – em ambos os casos suas organizações operacionais são dispensadas de atividades administrativas. Ou seja, mesmo o próprio Exército não delega missões críticas às Organizações Militares operacionais que tem atribuições administrativas, haja vista saber que precisaria de um determinado tempo para se preparar, contando nessas crises apenas com as tropas da Brigada Paraquedista. Todavia, dentro do modelo de administração pública gerencial tais aspectos não são suficientes. Há necessidade de se obter uma maior eficiência, o que somente poderá se alcançar com uma adequação da estrutura do Exército com a nova realidade da estratégia do Governo Federal.

4. Breves considerações

O processo de transformação do Exército é fundamental para reposicionar a Instituição diante das novas problemáticas relativas ao contexto atual e futuro. O sucesso dessa empreitada está

relacionado ao aumento da flexibilidade e capacidade operacional da Força Terrestre como um todo. Para tanto especial atenção deve ser dedicada às unidades operativas que a compõe.

No dizer do jargão militar, o exército mais caro é aquele que quando se precisa empregar não está pronto. A razão de ser das Organizações Militares operacionais, nesses termos, estaria desvirtuada, pois as ações meio superam em prioridade as atividades fim, motivo de ser desses organismos. 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 (CHIAVENATO, 2003). Há, portanto, carência de foco 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.

Observa-se a necessidade de que a transição das Organizações Militares operacionais do EB seja dirigida à racionalização da administração. Denota-se a racionalização, como um processo de busca do modo ótimo (sentido idealístico) ou do melhor modo possível (sentido utilitarista) na realização do fim (GABARDO, 2002). Nesta vereda, eficiência e eficácia têm de andar juntas, significando que, em qualquer empreendimento ou organização, deve-se sempre buscar o melhor resultado, com o menor esforço ou custos possíveis (SANTOS, 2003).

Nesse contexto, para as organizações operacionais serem eficientes é importante observar aspectos como a concentração dos meios materiais e de pessoal na atividade fim, o que potenciaria o nível de prontidão desses organismos e em consequência do EB, reduzindo as 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 empregada, ao se buscar prover poder de combate, a quem já deveria tê-lo à todo momento e não possui porque estava mergulhado em atividades estranhas a sua destinação. Afinal, uma das formas mais inteligentes de diminuir custos é cortar atividades que não agregam valor ao produto ou serviço (LACOMBE, 2003). Há que se examinar se os custos dos controles não são mais altos que os valores controlados.

Observa-se, portanto, a existência de um exército eficaz no cumprimento de suas tarefas, porém ineficiente na preparação rotineira das forças operacionais. Assim, tomando-se o exemplo da política de transporte (construção de rodovias), para melhor explicar os termos, tem-se que eficiência seria o custo por quilômetro quadrado e a eficácia, a quilometragem construída na qualidade determinada (SANTOS, 2003). Nessa ótica, 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 à disposição e os produtos são mensurados pelo grau de prontidão da Força Terrestre.

A proposta para aumentar o grau de prontidão das Organizações Militares 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 organizações operacionais é baixa porque seu preparo é prejudicado pelas atividades meio, as quais drenam capital humano e material dos processos finalísticos. A eficiência visa ao melhor uso dos recursos disponíveis pela organização para obtenção dos seus produtos ou serviços (LACOMBE, 2003). A eficiência busca a melhor relação entre custo e 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. 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 (LACOMBE, 2003). Produtividade requer menos pessoas fazendo mais coisas, focalizando a atividade fim em detrimento da atividade meio. Sob essa lógica, toma-se como exemplo as quase vinte Organizações Militares vizinhas, como na Guarnição da Vila Militar do Rio de Janeiro, que possuem complexas estruturas idênticas de pagamento de pessoal, aquisições, rancho e tantas outras.

Embora a centralização seja vista como um elemento da ultrapassada administração burocrática, há correntes que entendem como necessária uma ponderação no grau de descentralização. Há vantagens e desvantagens na centralização, sendo importante relativo equilíbrio (LACOMBE, 2003). Nem centralização, nem descentralização devem ser levadas às últimas consequências. Um equilíbrio é indispensável. O grau 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 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 a instituição pública federal com maior quantidade de unidades gestoras da federação (CGU, 2012). Ao atribuir responsabilidade orçamentária a uma unidade gestora, um órgão federal precisa prover esta unidade com ampla infraestrutura, em vista das atribuições decorrentes. A teoria do “empowerment”, a qual sugere que gerir recursos é empoderar os 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. Não permite que façam uso do poder, pois são limitados pelo princípio da administração pública federal da legalidade. Também, as fatias orçamentárias mais importantes, como grande parte dos investimentos, são geridas pelos Órgãos de Direção Setorial, o que demonstra a pequena importância do recurso descentralizado para as OM operacionais.

De fato, em vista das peculiaridades do EB e das suas missões, não se imagina a redução dos encargos administrativos de todas as organizações operacionais em condição homogênea. A ampla articulação da Força Terrestre ao longo do país acarreta características particulares a cada uma das 170 guarnições militares do EB. Não obstante, primeiro a Instituição deve pesar o ônus gerencial da estratégia da presença como herdada. Assim, torna-se possível analisar se as experiências que estão sendo gestadas são efetivas, uma vez que simplesmente inflar com meios administrativos todas organizações pode não ser a solução de maior eficiência administrativa.

Em síntese, constata-se a necessidade de maior dedicação para a sua atividade precípua, diminuindo a dispersão de energia, capital humano e material nas atividades administrativas. Para tanto, seria desejável a redução dos encargos administrativos, de modo a atribuir para outras instâncias de caráter eminentemente burocrático. Acredita-se que adoção dessas medidas poderia potencializar o processo de transformação do Exército, trazendo novo vigor operacional para a Força Terrestre.

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.** 7^a Ed. RJ. Ed FGV, 2006. p. 173 a 200.
- BRASIL. **Defesa e Segurança Pública.** 2013. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/defesa-e-seguranca-publica/exercito-brasileiro>> Acesso em 09 Maio 2013, 16:15:00.
- _____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98.** 1998.
- _____. **Estatuto dos Militares.** Lei N° 6.880, de 9 de dezembro de 1980. 1980.

- _____. **Regulamento de Administração do Exército - 1990**, Decreto N° 98.820, de 12 de janeiro de 1990. 1990.
- _____. **Regulamento de Administração do Exército - 1938**, Decreto nº 3.251, de 9 de Novembro de 1938. 1938.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In _____. Spink, Peter. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7^a 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**. 2^o 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 2012, 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**. 7^a Ed rev. E atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica: da empresa que temos a empresa que queremos**. 2^a Ed. SP: Saraiva, 2007.
- DEFESA, Ministério da. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2^a Ed. Brasília. 2008.
- 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.
- 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. Missão e Visão de Futuro. Disponível em <www.exercito.gov.br> Acesso em 09 Maio 2013. 16:00:00.
- EME. Estado Maior do Exército. **Processo de Transformação do Exército**. 2010.
- GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência**. São Paulo: Dialética, 2002.
- 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**. 7^a Ed. RJ. Ed FGV, 2006. p. 75 a 122.
- LACOMBE, Francisco José Masset. **Administração: princípios e tendências**. Francisco José Masset Lacombe. Guilherme Luiz José Heilborn. SP: Saraiva, 2003.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições governamentais**. 3^a Ed. SP: Atlas, 2010.
- 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.

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.

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.

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**. 7^a 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.

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