

MARINHA DO BRASIL  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

— A REFORMA GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E  
SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO NAVAL —

AILTON BISPO DOS SANTOS  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM)

2001

Santos, Ailton Bispo dos, 1954 -

A reforma gerencial na Administração Pública Brasileira e seus reflexos na Administração Naval. - Rio de Janeiro : EGN, 2001.

v. 46f.

Monografia: C-PEM, 2001

Bibliografia : f. A-1-A-2.

1. Administração Pública - Brasil. 2. Reforma Gerencial - Brasil. 3. Administração Naval – Brasil. I. Escola de Guerra Naval (Brasil). II. Título.

## EXTRATO

Tema: A Reforma Gerencial na Administração Pública Brasileira e Seus Reflexos na Administração Naval.

Título: A REFORMA GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO NAVAL

Tópicos a Abordar: – A reforma do Estado brasileiro e a Gestão Empreendedora;  
– A administração gerencial: enfoque nos resultados e experiências na MB; e  
– Conclusões e perspectivas.

Proposição:

Comentar a evolução da administração pública, a evolução administrativa do Estado brasileiro, os fatos geradores da reforma e a conseqüente implementação da gestão empreendedora. Analisar a administração gerencial com enfoque nos resultados, avaliando os óbices, as vantagens e as experiências na MB. Apresentar, ao final dos trabalhos, as conclusões, as sugestões e as perspectivas da reforma gerencial no âmbito da administração naval.

Nº de palavras: 10.906

## SUMÁRIO

	PÁGINA
Introdução .....	v
<b>CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>1</b>
- SEÇÃO I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	1
- SEÇÃO II - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIAL.....	2
- SEÇÃO III - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA.....	4
- SEÇÃO IV - ALGUMAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO.....	9
- SEÇÃO V - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	15
- SEÇÃO VI - A GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA.....	17
<b>CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>22</b>
- SEÇÃO I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	22
- SEÇÃO II - A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA.....	22
- SEÇÃO III - A REFORMA ADMINISTRATIVA DA ERA VARGAS	24
- SEÇÃO IV - SUCESSIVAS TENTATIVAS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.....	25
- SEÇÃO V - O RETROCESSO NA ESCALADA DA REFOR- FORMA ADMINISTRATIVA.....	27
- SEÇÃO VI - O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARE- LHO DO ESTADO.....	29
<b>CAPÍTULO 3 - OS REFLEXOS DA REFORMA GERENCIAL NO ÂM- BITO DA ADMINISTRAÇÃO NAVAL.....</b>	<b>35</b>
- SEÇÃO I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	35
- SEÇÃO II - A ORIGEM DAS OMPS.....	35
- SEÇÃO III - O CONTRATO DE GESTÃO NA MB.....	37
- SEÇÃO IV - PRINCIPAIS ÓBICES E VANTAGENS DO CONTRATO DE GESTÃO PARA A MB.....	39
- SEÇÃO V - PERSPECTIVAS DE CURTO E MÉDIO PRA- ZOS.....	41
- SEÇÃO VI - SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DAS OMPS.....	42
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>44</b>
<b>ANEXO A - BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>A-2</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o propósito de comentar, sucintamente, em três capítulos, como foi o desenvolvimento progressivo da administração pública, como evoluiu a administração no Brasil e de que maneira a atual reforma gerencial na administração pública brasileira trouxe reflexos para a administração naval.

No capítulo um, a administração pública foi abordada em seus três estágios de evolução, até os dias atuais: o patrimonialismo, a burocracia e a administração gerencial. Para um melhor entendimento dessa evolução histórica, comentou-se algumas contribuições pertinentes, entre elas, as que foram apresentadas por Taylor, Fayol e Drucker.

No capítulo dois, que trata da evolução administrativa do Estado brasileiro, foram feitas algumas análises abrangendo a intervenção estatal na economia, a reforma da era Vargas e uma série de tentativas de reformas até o retrocesso de 1985. Ao final deste capítulo, comenta-se, com algum detalhe, o que é o atual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O último capítulo se volta para os reflexos da reforma gerencial no âmbito da Administração Naval. Inicialmente, faz-se um breve histórico sobre a criação do Sistema OMPS. A seguir, comenta-se a implementação do contrato de gestão na MB, os óbices, as principais vantagens dessa implementação e as perspectivas de curto e médio prazos. Encerrando o capítulo, foram apresentadas algumas sugestões para o aprimoramento das OMPS.

Por fim, na conclusão do presente trabalho, foram sugeridas algumas idéias que contribuirão para que as experiências que a Marinha do Presente obteve com a reforma

gerencial da administração pública brasileira, sirvam de inspiração para outras experiências no futuro da administração naval.

## **CAPÍTULO 1**

### **A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **SEÇÃO I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Os debates sobre o papel do Estado e sua intervenção na economia têm ocupado posição de destaque na agenda do mundo contemporâneo. Tal se verifica, em face de o Estado ter se desviado de suas funções básicas, cita-se como exemplo o Brasil, para ampliar sua presença no setor produtivo. Esse desvio trouxe, gradualmente, a deterioração dos serviços públicos (15:10).

Visando corrigir esse desvio e promover melhorias no atendimento ao público, o governo brasileiro vem implementando uma série de medidas que foram denominadas Reforma do Aparelho do Estado.

Tais medidas serão comentadas em um capítulo à parte, antes, contudo, pretende-se, para melhor elucidar o significado dessa reforma, abordar, por meio de digressão histórica, o surgimento, a evolução da administração pública e as diversas tentativas de reforma administrativa, uma vez que o objetivo deste trabalho é analisar o reflexo da reforma na administração naval.

Em função do exposto, seguem-se os comentários sobre os modelos de administração patrimonial, administração burocrática, algumas teorias de administração e administração gerencial que evidenciam a evolução da administração pública ao longo dos anos.

## SEÇÃO II - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIAL

De forma simplista e resumida, pode-se dizer que o mundo medieval europeu tinha as seguintes características: sociedade agrária e dispersa; população pouco numerosa e que, geralmente, vivia em cidades fortificadas; comércio incipiente ou inexistente; estradas desertas e sob constante ameaça de salteadores; transporte terrestre baseado na tração animal; cada comunidade tinha que prover suas necessidades e, dessa forma, restava pouco tempo para as atividades que não fossem produtivas; somente os nobres podiam portar e usar armas, as quais eram poucas e rudimentares; o território, predominantemente desconhecido e inculto, era dividido em feudos que, por sua vez, eram entregues a homens nobres para administrá-los: os senhores feudais (9:16).

Cabia aos senhores feudais prover, tanto a proteção de suas fronteiras contra os invasores bárbaros, quanto a aplicação da justiça junto à população, a fim de permitir a manutenção da ordem interna. Eles não dispunham de exército permanente, logo, a atividade de defesa era bastante precária.

Era normal a cobrança de tributos às pessoas que viviam nos feudos. Com os recursos arrecadados, os senhores feudais contratavam guerreiros, pagavam os salários dos membros da Corte e de sua guarda pessoal, enfim, administravam aquele “patrimônio territorial”.

A base da sociedade era a família, e o senhor feudal exercia uma autoridade patriarcal arbitrária. Para o exercício dessa autoridade, contratava-se ou empregava-se pessoas de confiança, normalmente familiares e parentes dos senhores feudais.

Essa prática de “empregar parentes” ficou conhecida como nepotismo ou favoritismo, por derivar de “nepote” que significa sobrinho, favorito. Ou seja, o

governante tinha uma “clientela” com a qual contava para o exercício do poder (clientelismo).

Do exposto, destaca-se algumas características típicas da administração feudal:

- a) o feudo era uma propriedade privada e, por conta disso, os bens e recursos públicos eram utilizados pelos chefes e funcionários em seu próprio benefício. O uso do cargo público, como um caminho para fazer fortuna, não era corrupção; pelo contrário, tratava-se de uma via legítima para o enriquecimento;
- b) as relações funcionais eram baseadas na lealdade pessoal, ou seja, os chefes políticos empregavam seus familiares ou trocavam os cargos por apoio político. Nepotismo, favoritismo e clientelismo não absorviam qualquer conotação imoral;
- c) o senhor feudal tinha plenos poderes para estabelecer leis, dentro dos limites do costume feudal, aplicar a justiça e punir os transgressores como melhor julgasse. Ou seja, ele exercia os três poderes ao mesmo tempo: executava, legislava e julgava; e
- d) não havia noção de carreiras, nem gerenciamento de recursos humanos. O serviço público absorvia todos os aliados políticos e protegidos dos chefes.

Essas características do modelo político-administrativo do sistema feudal deram origem ao primeiro estágio da administração pública: a administração pública patrimonial.

Conclui-se, portanto, que a fase inicial da administração pública foi calcada na adaptação de um modelo administrativo que visava atender outras finalidades, em outros ambientes, os feudos, e que admitia, com naturalidade, as práticas de nepotismo, favoritismo e clientelismo.

### **SEÇÃO III - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA**

Diferentemente da administração patrimonial, a administração burocrática foi influenciada pelas características e princípios provenientes do exército prussiano e formalizada pelos estudos de Max Weber.

Ao contrário dos “exércitos” medievais, provisórios e despreparados, o exército prussiano, originário de uma região alemã conhecida como Prússia, era permanentemente preparado para a guerra. Sua organização se baseava nos princípios da hierarquia, da disciplina, da ética e da obediência, como ocorria na antigüidade com os exércitos espartanos e romanos.

Além disso, o exército prussiano era composto, exclusivamente, por membros da aristocracia que eram imparciais na separação entre a preferência ou interesse pessoal e as obrigações profissionais.

Cabe destacar que aliado ao fato de os exércitos terem se tornado permanentes, surgiu a necessidade de serem permanentemente administrados. Por isso, na Prússia, foi desenvolvida uma especialização ligada às tarefas administrativas do exército, que acabou sendo aproveitada nas atividades administrativas do Estado prussiano.

Dessa forma, os aristocratas prussianos levaram para a administração pública civil, tanto a organização hierárquica, vertical e centralizada, quanto a ética da obediência e da separação entre a esfera pessoal e a vida profissional, que eram típicas de seu exército (9:18).

Paralelamente à contribuição militar, surgia o capitalismo, com suas implicações econômicas, e algumas mudanças de ordem política.

Com o capitalismo, evidenciava-se a separação entre a vida familiar e a vida econômica. As atenções se voltaram para a maximização do lucro.

Em termos políticos, pelo menos duas sensíveis mudanças ocorreram. A primeira foi relacionada ao conceito de privilégio que era utilizado para definir a prerrogativa de poucos. Esse conceito foi, paulatinamente, sendo substituído pelo conceito de direito, que implicou na universalidade das normas. A segunda mudança se referiu à palavra autoridade, ligada ao respeito às tradições vigentes. Esse conceito foi substituído por legitimidade das normas estabelecidas e do direito de mando daqueles que, segundo essas normas, fossem nomeados para exercer o poder.

Em face do exposto, pode-se elencar uma série de novos comportamentos que alteraram as condutas, até então aceitas, provenientes da administração patrimonial:

- a) a formação de exércitos permanentes e com respaldo nos princípios da hierarquia, da disciplina e da ética da obediência, graças ao sucesso do pioneirismo prussiano;
- b) a formação de administradores profissionais, também provenientes do exército prussiano. Inicialmente, esses administradores eram os membros da aristocracia que integravam o exército, os quais, por isso, sabiam fazer a separação entre a preferência ou o interesse pessoal, característica da administração patrimonial, e as obrigações profissionais;
- c) o surgimento e a consolidação da atividade econômica capitalista. Conforme já foi mencionado anteriormente, esse novo comportamento visava a um maior resultado com um custo menor, ou seja, aumentar o lucro;
- d) a separação entre o espaço público e o privado; e
- e) a legitimidade com base em normas previamente elaboradas.

Esses novos comportamentos deram origem ao Estado moderno, principalmente no mundo ocidental, ao final do século XIX (9:19).

Paralelamente, nessa mesma época, e com base nos princípios e características oriundos do exército prussiano, Max Weber formalizou estudos que resultaram em um novo modelo administrativo denominado Administração Burocrática.

Destaca-se algumas características típicas da administração burocrática:

- a) em termos de recursos humanos, o quadro administrativo é composto por profissionais livres de “favores”, devendo obediência estritamente às normas que regem o seu cargo;
- b) as tarefas individuais são fixas e estão relacionadas com os cargos que, por sua vez, se encontram ordenados hierarquicamente dentro da estrutura funcional;
- c) a seleção é pública, verificada por meio de provas e de qualificação profissional;
- d) o cargo é para ser exercido, não devendo ser considerado uma propriedade individual;
- e) o mérito individual no desempenho de cada cargo é reconhecido por meio de progressão funcional nos diferentes níveis de carreira;
- f) para o exercício do cargo, o funcionário dispõe de local, meios e recursos de propriedade pública;
- g) o funcionário fica submetido a um sistema homogêneo de disciplina e de controle do serviço, estabelecido por meio de normas e processos internos para esse fim; e
- h) controles rígidos dos processos de admissão de pessoal, de compras de material, de contratação de serviços e de atendimento das demandas.

Pode-se perceber que, diferentemente da administração patrimonial, a administração burocrática está baseada nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da imparcialidade, da confidencialidade e da confiabilidade. Essa diferença é fundamental porque assinala o segundo estágio da administração pública.

Da análise das características e dos princípios mencionados, verifica-se que o modelo de administração burocrática evidencia a existência de, pelo menos, dois tipos de conduta: a do Estado em relação à sociedade e a do Estado em relação aos próprios funcionários.

O primeiro tipo de conduta se relacionou com o temor de o cidadão lesar o Estado. Isto levou a administração pública a cercar-se de uma exaustiva quantidade de cuidados, ou seja, para que o Estado pudesse prestar um determinado serviço, o cidadão deveria preencher uma série de formulários, carimbar, autenticar e reconhecer firma nas cópias dos documentos. O usuário só era atendido se os requisitos e as exigências fossem completa e corretamente executados.

O segundo tipo de conduta se prendeu ao relacionamento entre o Estado e seus próprios funcionários. Para evitar que o funcionário tivesse a possibilidade de trazer prejuízo para o serviço ou, ainda, o que era pior, prejudicar o Estado, a administração pública idealizou atividades que deveriam ser realizadas conforme as normas do serviço, registradas por meio de despachos, rubricas e autorizações de inúmeras instâncias hierárquicas (9:21).

É importante deixar claro que a administração burocrática tem o seu mérito, pois foi capaz de se contrapor às “anomalias” do patrimonialismo. Entretanto, com o passar do tempo, começaram a aparecer os problemas do modelo burocrático, alguns dos quais estão listados a seguir:

- a) tornou-se uma administração “pesada”, muito lenta. As ênfases na disciplina e nos controles, inicialmente consideradas a solução contra os abusos da administração patrimonial, acabaram por não lograr o êxito que se esperava. A explicação ficou por conta do excesso no formalismo que privilegiava os procedimentos operacionais em detrimento à busca por resultados. O serviço público passou a ser caracterizado pelas imensas filas e as constantes reclamações da sociedade;
- b) as atividades eram voltadas, prioritariamente, para a preservação do Estado e da “organização”. Essa postura de se preservar, exclusivamente, o Estado levou a administração pública a caminhar na contramão da ordem democrática. Democracia é o governo do povo, ou seja, é o governo, por meio da administração pública, proporcionando benefício, prioritariamente, para o povo, sem omitir a preservação do Estado;
- c) a estrutura hierárquica mostrou-se ineficiente. Acredita-se que a razão dessa ineficiência esteja calcada em três requisitos da estrutura hierárquica: inflexibilidade, centralização e verticalidade. Por conta desses requisitos, um mesmo assunto era visto por tantos “superiores” quantos fossem os níveis existentes, até a decisão do chefe. O tempo demandado era proporcional à disponibilidade de quem tivesse que apor sua rubrica no trâmite do processo. Os custos com cópias e arquivo de documentos eram altíssimos, além, evidentemente, da grande perda de tempo e dos transtornos para o cidadão;
- d) a ética da obediência reduziu a criatividade e justificou a falta de responsabilidade. Na realidade, viveu-se o “império do comodismo”. A justificativa era simples: só se fazia o que estava escrito nas tarefas ou o que era mandado pelo chefe. Dessa forma, a culpa ou o mérito eram sempre do chefe; e

e) o volume das normas a serem seguidas eliminou qualquer possibilidade de gestão empreendedora. Pode-se dizer que ainda é válida a seguinte diferença entre a administração do setor público, do setor privado e do terceiro setor (Organizações não Governamentais (ONG), Sindicatos etc): as empresas privadas e as entidades de terceiro setor podem realizar tudo o que não for estritamente proibido por lei, ao passo que a administração pública só pode realizar o que a lei determina que seja feito e, mesmo assim, de acordo com as normas previamente instituídas (9:20).

Além desses problemas, a administração burocrática evidenciou outros, talvez de menor intensidade, que justificaram o aparecimento de um novo modelo administrativo: a Administração Gerencial.

Do exposto, pode-se concluir que, enquanto a administração pública patrimonial admitia práticas de nepotismo, favoritismo e clientelismo, a administração pública burocrática dava importância ao cumprimento das normas, à observância do processo administrativo e à obediência às ordens superiores, o que parecia constituir-se num remédio contra os abusos do patrimonialismo. Entretanto, como ficou demonstrado, a burocracia deixou o Estado “pesado” e suscetível de críticas. Aponta-se, como uma das razões dessa anomalia, que o modelo burocrático não surgiu para atender às necessidades da sociedade, na realidade ele acabou sendo um subproduto das soluções adotadas para proteger o Estado.

#### **SEÇÃO IV - ALGUMAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO**

Os comentários a seguir não esgotam o assunto administração e não têm esse objetivo. Apenas preenchem uma lacuna considerada importante em face da abordagem deste trabalho.

No período que vai de 1903 a 1913, nos Estados Unidos, Frederick Winslow Taylor desenvolveu estudos sobre a administração geral, que foram denominados de Administração Científica.

Para Taylor, as indústrias de sua época padeciam de males que poderiam ser agrupados em três fatores:

- a) vadiagem sistemática por parte dos operários, que reduziam propositalmente a produção a cerca de um terço da que seria normal;
- b) desconhecimento, pela gerência, das rotinas de trabalho e do tempo necessário para sua realização; e
- c) falta de uniformidade das técnicas ou métodos de trabalho.

Em face disso, Taylor elaborou quatro princípios, segundo os quais a gerência adquiriu novas atribuições e responsabilidades:

- a) planejamento: visa substituir no trabalho o critério individual do operário e a improvisação pelos métodos baseados em procedimentos científicos;
- b) preparo: visa selecionar cientificamente os trabalhadores de acordo com suas aptidões e prepará-los e treiná-los para produzirem mais e melhor, de acordo com o método planejado;
- c) controle: visa controlar o trabalho para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os trabalhadores, para que a execução seja a melhor possível; e
- d) execução: visa distribuir distintamente as atribuições e as responsabilidades, para que a execução do trabalho seja mais disciplinada.

Segundo Taylor, a implantação da administração científica deve ser gradual e obedecer a um certo período de tempo, cerca de cinco anos, a fim de evitar alterações

bruscas que causem descontentamento por parte dos empregados e prejuízos para os patrões (23:61).

Destaca-se a padronização como uma das principais características do “taylorismo”. Era a preocupação com a análise do trabalho e o estudo dos tempos e movimentos, ou seja, padronizar a execução para não haver perda de tempo com movimentos inúteis. Dessa forma, obtinha-se uniformidade, redução dos custos e, conseqüentemente, maior eficiência.

A acolhida às idéias de Taylor teve altos e baixos. Na indústria e no governo existia entusiasmo. Contudo, entre os trabalhadores, a imprensa e os políticos, as reações eram contrárias com base em dois receios:

- a) o aumento da eficiência acarretaria o desemprego; e
- b) a administração científica nada mais era do que uma técnica para fazer o operário trabalhar mais e ganhar menos.

Destaca-se o fordismo, como um dos métodos mais bem-sucedido no emprego das idéias de Taylor.

Henry Ford idealizou, em 1914, por meio da racionalização da produção, a linha de montagem que lhe permitiu a produção em série, ou seja, fabricava-se uma grande quantidade de produtos padronizados (fordismo).

Como principais contribuições do fordismo menciona-se:

- a) criação do crediário para atrair o consumo;
- b) introdução do “marketing”, de forma acentuada, por meio da assistência técnica, dos sistemas concessionários e de uma inteligente política de preços;
- c) considerável aumento de salários;
- d) redução na jornada de trabalho para oito horas; e
- e) criação da produção em massa e do “trabalhador ford”.

Em 1916, surgia na França a chamada Teoria Clássica da Administração de Henri Fayol.

A Teoria Clássica partia do estudo do todo organizacional e da sua estrutura para garantir a eficiência a todas as partes envolvidas, fossem elas órgãos (seções; departamentos) ou pessoas.

Segundo Fayol, os seguintes elementos definem o ato de administrar:

- previsão: visualiza o futuro e traça o programa de ação;
- organização: proporciona os fatores úteis para o funcionamento da empresa;
- comando: dirige e orienta o pessoal;
- coordenação: liga, une e harmoniza todos os atos e todos os esforços coletivos facilitando o trabalho e o sucesso; e
- controle: verifica se todas as atividades e resultados ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos.

Fayol também tentou definir os princípios gerais de administração como:

- 1) divisão do trabalho: consiste na especialização das tarefas e das pessoas para aumentar a eficiência;
- 2) autoridade e responsabilidade: autoridade é o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência. Responsabilidade é uma consequência natural da autoridade;
- 3) disciplina: depende da obediência, aplicação, energia, comportamento e respeito aos acordos estabelecidos;
- 4) unidade de comando: cada empregado deve receber ordens de apenas um superior;
- 5) unidade de direção: todos os planos se integram a planos maiores que conduzem os objetivos da organização;

- 6) subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais: os interesses gerais devem sobrepor-se aos interesses particulares;
- 7) remuneração do pessoal: deve haver justa e garantida satisfação para os empregados e para a organização em termos de retribuição;
- 8) centralização: refere-se à concentração da autoridade no topo da hierarquia da organização;
- 9) cadeia escalar: é a linha de autoridade que vai do escalão mais alto ao mais baixo;
- 10) ordem: um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar;
- 11) equidade: amabilidade e justiça para alcançar a lealdade do pessoal;
- 12) estabilidade: quanto mais tempo uma pessoa permanecer num cargo, melhor;
- 13) iniciativa: a capacidade de visualizar um plano e assegurar o seu sucesso; e
- 14) espírito de equipe: harmonia e união entre as pessoas são grandes forças para a organização (23:108-109).

Dentre as críticas feitas à Teoria Clássica, destacam-se as seguintes:

- a) atenção com a organização formal, descuidando-se da organização informal, ou seja, deixou de considerar o comportamento humano dentro das organizações;
- b) preocupação exclusiva com as normas e os princípios a seguir para obter a máxima eficiência;
- c) ausência de métodos rigorosamente científicos;
- d) preocupação demasiada com a apresentação racional e lógica das proposições, sacrificando a clareza das idéias; e
- e) o operário é um especialista, sabe muito a respeito de pouco.

Com o propósito de corrigir algumas críticas à Teoria Clássica, a atenção que era colocada nas atividades-meio começou, progressivamente, a se deslocar para os objetivos ou finalidades da organização. Era o início da Teoria Neoclássica.

Dentre os diversos modelos administrativos desenvolvidos na Teoria Neoclássica, destaca-se a Administração por Objetivos (APO), também conhecida como Administração por Resultados.

A APO foi caracterizada pela primeira vez em 1954, por meio do livro *Prática de Administração de Empresas*. Seu autor, Peter F. Drucker, foi considerado o criador da APO.

Em linhas gerais, pode-se definir a APO como uma técnica participativa de planejamento e avaliação, por meio da qual superiores e subordinados, em conjunto, definem aspectos prioritários e estabelecem objetivos (resultados) a serem alcançados, num determinado período de tempo e em termos quantitativos, dimensionando as respectivas contribuições (metas). O desempenho é acompanhado sistematicamente (controle), procedendo-se as correções necessárias (23:362-365).

A APO representa uma evolução em termos de administração, pois além de permitir o reconhecimento do potencial dos funcionários das empresas, não se limita às indústrias, pode ser utilizada em outros tipos de organizações.

Contudo, cabe apontar alguns tipos de problemas que surgem com a adoção da APO:

- a) coerção sobre os subordinados, uma vez que existe uma rígida perseguição dos objetivos a serem alcançados;
- b) tudo é muito bem documentado, logo há um excesso de papéis; e
- c) focaliza-se mais facilmente os resultados mensuráveis do que os resultados mais importantes, que as vezes não são tão fáceis de ser mensurados.

Em face do exposto, conclui-se que ainda hoje muitos princípios, tanto da Administração Científica, quanto da Teoria Clássica e da APO, continuam sendo utilizados no mundo empresarial (público e privado). Isto significa que houve agregação de valor ao sistema administrativo.

Graças à visão, tenacidade e inteligência de homens como Taylor, Fayol e Drucker, que não pararam diante dos obstáculos, mas fizeram da dificuldade uma oportunidade para criar, aperfeiçoar e mudar, os modelos e sistemas administrativos têm evoluído de forma bastante significativa.

Cita-se, como um exemplo prático da evolução dos sistemas administrativos, o emprego da Gestão Contemporânea (GECON) na Marinha do Brasil (MB). Entende-se por GECON:

“o conjunto de princípios e conceitos, apoiados por ferramentas e procedimentos, oriundos na evolução do pensamento de administração, que envolve todo o pessoal de uma organização e se baseia em métodos analíticos, nos valores organizacionais, na valorização do ser humano e em técnicas de liderança. Com base nesses princípios e conceitos são desenvolvidas ações de planejamento, execução, controle e aperfeiçoamento contínuo, nas atividades pertinentes à organização, a fim de atender as necessidades e expectativas, de qualidade do usuário/cliente” (10:2-1).

Como pode ser observado, a GECON se vale de vários princípios e alguns deles foram definidos por Taylor, Fayol e Drucker.

## **SEÇÃO V – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

Finalmente, surgiu, na segunda metade do século XX, a Administração Pública Gerencial, voltada para a necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços com ênfase no cidadão e nos resultados. Pode-se dizer que esse é o terceiro estágio da administração pública.

Cabe salientar que a administração pública gerencial representa um certo rompimento com a administração pública burocrática, contudo não quer dizer que negue todos os seus princípios. Cita-se, como exemplo dos princípios que foram conservados: a admissão segundo rígidos critérios de mérito; a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração; a avaliação constante de desempenho, dentre outros. A diferença fundamental entre esses dois modelos administrativos está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (15:22).

Em termos estratégicos, a administração pública gerencial visa alcançar, entre outras, as seguintes metas:

- a) uma definição clara e precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade de trabalho. Percebe-se, nitidamente, uma preocupação com os resultados, ou seja, o foco principal numa organização pública deixa de ser com as atividades-meio e passa a ser com as atividades-fim;
- b) uma garantia de autonomia ao administrador na gestão dos recursos. A liberdade de ação para administrar recursos humanos, financeiros ou materiais é fundamental no estímulo à motivação e à criatividade. Destaca-se que a criatividade, que é a capacidade de buscar soluções inéditas, é uma das principais diferenças entre as administrações públicas burocrática e gerencial. Por outro lado, a motivação desperta a criatividade, que por sua vez aumenta a motivação, ocasionando um ciclo crescente em busca da eficiência. É oportuno mencionar que a autonomia requer a conscientização de uma nova cultura no serviço público com base na expressão inglesa “accountability” (responsabilização), que exige do agente público, além da prestação de contas, quais os resultados alcançados, ou seja, não se resume, apenas, ao aspecto

financeiro (débito/crédito), é necessário apontar se as metas foram atingidas, isto é, quais os objetivos e resultados alcançados numa determinada empreitada;

- c) um controle ou uma cobrança “a posteriori” de resultados alcançados. O controle ou a mensuração dos resultados vai permitir avaliar o grau de sucesso da unidade e, se for o caso, introduzir as medidas corretivas para que o sucesso total seja alcançado. Trata-se de um mecanismo de “feedback”;
- d) uma competição administrada. Não se trata de competição predatória, que é típica do setor privado. Aqui, o objetivo é oferecer ao cidadão alternativas de escolha. A idéia é que mais de uma organização pública ofereça à população serviços similares, para que o cidadão possa escolher a que lhe disponibilizar as melhores condições;
- e) uma descentralização e uma redução dos níveis hierárquicos. Essa meta, com certeza, elimina a gigantesca pirâmide de chefes, subchefes, diretores e assessores e, assim, torna a estrutura organizacional mais “leve e ágil”;
- f) uma capacitação continuada visando à multiespecialidade. Não investir na capacitação técnica e na profissionalização do servidor é andar na contramão do desenvolvimento e contribuir para o insucesso do país. Isto porque no mundo globalizado a falta de visão no sentido de acompanhar o estado da arte, em qualquer área, pode custar ao Estado o ônus do retrocesso político, econômico, tecnológico ou administrativo. A capacitação permite que o servidor possa se integrar às diversas atividades de sua organização e desempenhar uma série de funções. É o que se denomina de multiespecialidade. Dessa forma, busca-se alcançar entre os servidores a versatilidade profissional, a qual auferirá maior dinamismo e produtividade

para a organização e, para o servidor, uma visão positiva de sua importância no desempenho da organização (9:24); e

g) uma gestão empreendedora. Em face da importância conceitual que essa meta estratégica tem para a administração pública gerencial, esse assunto será abordado em uma seção à parte.

## **SEÇÃO VI - A GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA**

Diferentemente da administração pública burocrática, o modelo da gestão empreendedora não está sujeito ao “império” das normas, é bastante flexível e estimula o emprego da criatividade.

Esse novo conceito de gestão pública estabelece e estimula que o servidor desenvolva um espírito inovador e criativo, como uma estratégia para alcançar os resultados institucionais almejados.

A gestão empreendedora é, também, uma gestão pró-ativa, ou seja, de prevenção. Ela requer atitudes de prevenção de problemas e de respostas rápidas às demandas dos usuários e da sociedade (14:7).

A gestão pública empreendedora pode ser definida como a união de dois significados:

- O primeiro aborda uma concepção de administração pública que trata da relação entre o Estado e o cidadão. Essa relação é operacionalizada por meio de quatro princípios:

a) compromisso: trata da missão e metas definidas pelas organizações públicas como um pacto entre o poder público e o cidadão;

- b) transparência: permite o controle político e social por intermédio das seguintes modalidades de avaliação: definição dos objetivos ; identificação dos responsáveis; fixação de metas físicas e financeiras; e identificação dos indicadores de desempenho. A transparência permite que a sociedade fiscalize, avalie e questione o agente público quanto às metas e aos objetivos da organização;
- c) autonomia: trata da flexibilidade que o agente público tem para a tomada de decisão de forma ágil e adequada. Esse princípio incorpora conhecimentos para a equipe executora, permite o exercício da criatividade e oferece maior atenção ao cidadão; e
- d) responsabilização (“accountability”): exige que cada agente público responda por suas ações e pelos resultados dessas ações.

- O segundo significado destina-se a implantar o primeiro; trata-se do programa da gestão pública empreendedora. Visa aumentar a eficácia e eficiência das organizações públicas. Para tanto, esse programa possui três características básicas:

- a) estruturação por programas: por meio dessa característica, é possível relacionar, de forma integrada, três elementos que são essenciais na gestão empreendedora: a alocação de recursos, o desenvolvimento de atividades e, como produto desses dois primeiros elementos, a obtenção de resultados;
- b) designação de gerentes: a estruturação por programas possui uma inegável importância na gestão empreendedora, contudo, se não houver pessoas habilitadas para acionar essa estrutura, os resultados, que podem ser considerados a atividade-fim dos programas, não acontecem. Considerando, ainda, que a administração pública possui uma série de obstáculos e restrições e que a gestão empreendedora visa superá-los, a designação de gerentes, como

característica dessa gestão, leva a administração gerencial a selecionar pessoas que demonstrem habilidade e capacidade para prever problemas e superar restrições; e

- c) avaliação anual: essa terceira característica possui uma importância especial na gestão empreendedora, pois formaliza o seu desempenho anual por meio de uma aferição que utiliza critérios de excelência. A avaliação é o mecanismo operacional básico para implementar os princípios de compromisso, transparência, autonomia e responsabilização (9:29-30).

Como foi observado, a gestão pública empreendedora procura estabelecer um estreito relacionamento entre o Estado e o cidadão (cliente), definindo metas e alcançando resultados, com transparência e responsabilização, visando aumentar a eficiência e eficácia das organizações públicas, sendo as mesmas submetidas, periodicamente, a processos de avaliação.

Os objetivos da gestão empreendedora também podem ser alcançados por meio do contrato de gestão. Trata-se de um instrumento de controle que utiliza, como compromisso institucional formal, o contrato, firmado entre o Poder Executivo do Estado e a organização pública a ele subordinada.

Esse acordo administrativo, normalmente voltado para a prestação de serviços ou fornecimento de algum produto, tem o propósito de estimular a administração por objetivos (APO) no setor público. Isto significa que os controles normativos e processuais (atividades-meio), oriundos da administração burocrática, são substituídos pelos controles dos resultados ou dos objetivos a atingir (atividades-fim).

Além disso, cabe destacar que o contrato de gestão caracteriza-se por ser dinâmico e participativo, tendo a flexibilidade necessária para que suas metas sejam, periodicamente, negociadas e consensuadas entre o Estado e o órgão subordinado.

Como conclusão parcial, pode-se dizer que a gestão pública empreendedora representa uma mudança de comportamento na administração pública que é benéfica, tanto para o público externo, os clientes, especialmente os cidadãos, quanto para o público interno, os agentes públicos envolvidos no cumprimento das metas. Ou seja, por um lado, ganham os servidores porque, certamente, serão estimulados a aumentar a própria capacitação técnica e a desenvolver a criatividade e o espírito competitivo; por outro lado, ganham os clientes porque terão à disposição produtos tangíveis ou intangíveis, fornecidos pelo Estado, com qualidade cada vez melhor.

Da análise dessas metas, conclui-se que a administração pública gerencial relega as atividades-meio a um plano secundário e concentra ênfase nas atividades-fim, porque estas visam atingir os resultados, normalmente ligados ao atendimento das necessidades do cidadão.

Um outro aspecto considerado é a busca da eficiência nos resultados. Isto requer redução dos custos e melhoria na qualidade. Para isso a administração pública gerencial dispõe de um mecanismo de “feedback” que promove a avaliação dos resultados permitindo que se introduza no sistema a melhoria julgada cabível. Dessa forma, fica estabelecido um eficiente ciclo administrativo.

Por conta desses benefícios, o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido. Pode-se dizer que a perfeita definição dos objetivos, para cada unidade de administração, foi a solução encontrada para promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.

Assim, acredita-se que a administração gerencial supere os óbices existentes no sistema burocrático e se constitua em um novo paradigma como modelo de administração pública.

## **CAPÍTULO 2**

### **A EVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO**

#### **SEÇÃO I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

É muito difícil falar de administração no Estado brasileiro, dentro do assunto Reforma do Aparelho do Estado, sem abordar, mesmo que de forma superficial, o aspecto econômico, em que pese a existência de outros aspectos também importantes. Essa dificuldade de dissociar uma coisa da outra encontra explicação, por um lado, na própria formação histórica deste país e, por outro lado, porque é uma forma de apresentar algumas razões para o Estado ter se distanciado de suas funções básicas e ampliado a sua presença no setor produtivo.

#### **SEÇÃO II - A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA**

Já nos primeiros anos do descobrimento, a economia brasileira começava a se destacar no cenário internacional como fornecedora de produtos primários, em especial, com a exploração e a exploração do pau-brasil.

Até as primeiras décadas da República, a exportação de bens primários comandava a economia brasileira e, como consequência, era fortemente regulamentada pelo Estado, ou seja, já havia uma intervenção estatal na economia.

Com a crise mundial de 1929 e a Revolução de 1930, o país começava a adotar um novo modelo econômico em rumo à industrialização (9:9).

Iniciava-se um período sem precedente na história brasileira, que vai até 1980. Durante esse período, o produto interno bruto (PIB) crescia cerca de 7% (sete por cento) ao ano. Esse crescimento expressivo havia sido fruto da adoção do modelo nacional-

desenvolvimentista, isto é, o governo investia fortemente no desenvolvimento industrial, mediante uma política de substituição das importações.

Essa política levou o Estado a atuar pesadamente nas áreas onde a iniciativa privada não possuía capital suficiente ou não tinha interesse (1).

Destaca-se como características essenciais dessa política:

- a) o Estado produtor, ou seja, quase tudo na economia era estatal. Por conta disso, dizia-se que o Estado foi a locomotiva do crescimento nesse período;
- b) o Estado indutor, isto é, o governo tentava, de todas as formas, envolver o empresariado com financiamentos sem precedentes na história (coisa de pai para filho);
- c) a regulamentação, significa que tudo ou quase tudo, na economia, era regulamentado pelo Estado (sobrecarga administrativa);
- d) a economia fechada, ou seja, praticamente não havia concorrência com artigos de padrão internacional; e
- e) a inflação, uma vez que alguns economistas defendiam a idéia de que um pouco de inflação era salutar para o crescimento econômico.

O fato é que, durante esse período, a economia brasileira deu um salto gigantesco em termos de crescimento mundial.

No decorrer da década de 80, até o início da década de 90, em função de uma série de turbulências internacionais, a economia nacional sofreu uma crise no modelo desenvolvimentista.

Teve início a uma busca pela estabilidade macroeconômica, ora tentando-se equilibrar o balanço de pagamentos, ora controlando-se a inflação.

A partir de 1994, até os dias atuais, o Brasil vem experimentando um período que se denominou de Transição, no qual vem sendo adotada uma série de medidas visando à retomada de um crescimento sustentado (nova política econômica) (1).

Algumas dessas medidas mais austeras, a mídia continua divulgando, como por exemplo: a redução nos gastos públicos, os contingenciamentos orçamentários e a inflexibilidade para a contratação de pessoal especializado por parte do Estado.

Essa nova política econômica requer uma administração pública leve, ágil e que tenha ênfase no cidadão, pois, em última análise, cabe a esse cidadão conceder o respaldo popular, que é necessário para o governo implementar a sua política. No entanto, o quadro da administração pública brasileira era desfavorável ao governo, pois sua ênfase estava nos processos, o que demandava uma administração pesada e lenta, caracterizada pelas enormes filas a que a população se submetia para a obtenção dos serviços públicos.

### **SEÇÃO III - A REFORMA ADMINISTRATIVA DA ERA VARGAS**

Nos idos de 1930, quando o Brasil acelerava a sua industrialização com pesados investimentos no setor produtivo de bens e serviços, paralelamente, emergia o modelo de administração pública burocrática. A reforma empreendida no governo Vargas, por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, racionalizava a administração pública e permitia o surgimento das primeiras carreiras burocráticas e a adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. Havia sido um trabalho muito árduo nesse sentido.

Em 1936, criava-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de realizar a modernização administrativa. O DASP representava um grande avanço para o serviço público.

Por outro lado, a função orçamentária, como atividade formal vinculada ao planejamento, já havia sido instituída, sob uma forte influência da administração científica de Taylor.

Além do objetivo já exposto, o DASP também representava o esforço em buscar a administração dos recursos humanos com base no princípio do mérito profissional. Era um esforço respaldado na burocracia weberiana (relembra-se que a burocracia era o principal modelo administrativo contra o patrimonialismo).

Menciona-se que, apesar dos esforços do DASP, a força do patrimonialismo manteve o seu destaque no quadro político brasileiro, substituindo o coronelismo pelo clientelismo e pelo fisiologismo (15:24-25).

Do exposto, observa-se que a administração pública brasileira recebeu a influência de pelo menos três modelos administrativos bastante distintos: o patrimonialismo, o taylorismo e a burocracia weberiana. Essa influência, além da importância histórica, serve para explicar algum tipo de comportamento arraigado na política e nos demais poderes do Estado brasileiro.

Em termos de conclusão parcial, pode-se dizer que houve uma miscigenação administrativa no Brasil.

#### **SEÇÃO IV - SUCESSIVAS TENTATIVAS DE REFORMAS**

##### **ADMINISTRATIVAS**

Essa estrutura burocrática miscigenada, além de sua rigidez natural, demandava duplicidade de esforços e enormes perdas de tempo. Por essa razão, ela acabou sendo alvo de sucessivas tentativas de reforma.

No governo JK, por exemplo, cita-se a criação de duas comissões especiais que embutiam um propósito reformista. Uma delas foi a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, cujo objetivo se voltava para a realização de estudos com vistas à simplificação dos processos administrativos e às reformas ministeriais. A outra foi a Comissão de Simplificação Burocrática, que tinha por finalidade a elaboração de projetos direcionados para as reformas globais e a descentralização de serviços (15:25-26).

Um outro marco histórico, como tentativa de reforma administrativa do Estado, foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967. No caso específico dessa reforma, tendo em vista a sua abrangência e propósito, foi considerado como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil (4:9).

Esse decreto instituiu as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou seja, a administração indireta, para a qual transferiu várias atividades da área estatal produtiva de bens e serviços, com o objetivo de flexibilizar a administração dando maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado. Havia uma euforia na descentralização administrativa (15:26).

Isto acabou gerando dentro da administração pública um ambiente ambíguo: enquanto no âmbito da administração direta ou central havia núcleos burocráticos com suas formas arcaicas e ineficientes, na administração indireta os núcleos eram de eficiência e competência, em face dos rudimentos da administração gerencial, oriundos do referido decreto-lei.

A criação da Secretaria de Modernização, em meados da décadas de 70, foi outra tentativa de reforma da administração pública.

Dessa vez, o governo reuniu um grupo de jovens administradores públicos, alguns com pós-graduação no exterior, com o propósito de implantar novas técnicas de gestão na área de recursos humanos.

Mais uma tentativa, com vistas à reforma burocrática, ocorreu no início dos anos 80 com a criação do Ministério da Desburocratização. O objetivo era alcançar a administração pública gerencial.

Nessa ocasião, o governo lançou dois programas: o Programa Nacional de Desburocratização, que tinha como objetivos principais a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e a simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência; e o Programa Nacional de Desestatização, cujo propósito era conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei nº 200/67 (15:27).

## **SEÇÃO V - O RETROCESSO NA ESCALADA DA REFORMA**

### **ADMINISTRATIVA**

A verdade é que todas essas tentativas não lograram o êxito esperado. Em 1985, ocorreu um fenômeno que paralisou a caminhada em direção à administração pública gerencial: a situação política levou diversos congressistas dos partidos vitoriosos a se apropriarem dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados da federação. Parecia um retorno ao feudalismo, onde o apadrinhamento político representava privilégios e vantagens pessoais com a utilização do patrimônio público. Surgia um novo populismo patrimonialista no Brasil.

Na busca de um culpado para essa vergonha nacional, elegia-se, injustamente, a alta burocracia como a responsável pelo populismo patrimonialista, em face de não ter mobilizado esforços para tomar as medidas proibitivas cabíveis (15:27).

As conseqüências de toda essa turbulência chegaram em 1988, com a promulgação da nova Constituição. O Congresso Nacional, com a participação da alta burocracia, decidiu passar a limpo a história da nossa administração pública, adotando, dentre outras, as seguintes ações políticas moralizadoras do Estado:

- a) o engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais, praticamente, as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado;
- b) a determinação da perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos;
- c) a instituição da obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios; e
- d) a retirada da flexibilidade operacional da administração indireta, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Essas ações políticas, que representavam um retrocesso na escalada da administração gerencial, foram motivadas, tanto como uma forma de reação contra o clientelismo, quanto uma atitude defensiva da alta burocracia que se sentia injustiçada com as acusações de omissão, durante o populismo patrimonialista.

Duas posturas antagônicas resultaram de tudo isto:

- a) o abandono da busca pela administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática; e

- b) a convivência com uma série de privilégios na administração pública burocrática, fruto de uma ingerência patrimonialista proveniente do fenômeno ocorrido a partir do pleito de 1985 (15:27-28).

O retrocesso administrativo foi um mal que levou o país a amargar, até os dias atuais, situações deprimentes no serviço público. Cita-se, como exemplo, as longas filas de espera, decorrentes dos rituais burocráticos que atribuíam excessivo rigor no controle dos processos em detrimento da agilidade no atendimento ao cidadão.

Essas filas contribuíram para o surgimento de, pelo menos, três males para o Estado:

- a) uma “indústria” de despachantes que, mediante uma remuneração, visava atender ao cidadão, com certa agilidade, sem que o mesmo tivesse que se submeter às longas e demoradas filas;
- b) um crescente aumento na corrupção dentro do serviço público, pois, mediante uma remuneração à parte, o servidor facilitava ou adiantava a liberação de um determinado processo para o despachante. Era o conhecido “jeitinho brasileiro”; e
- c) uma indiscriminada e crescente indignação popular contra o serviço público, contra os políticos e contra os governantes, pois não demonstravam qualquer atitude eficaz contrária a essa situação vergonhosa (14:11).

## **SEÇÃO VI - O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO**

### **ESTADO**

Diante disso, o governo se viu obrigado a apresentar uma solução que fosse capaz de atender, dentre outros, aos seguintes questionamentos:

- a) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Ou deve transferi-las para os Estados-membros, ou para os Municípios, ou para o setor privado?
- b) O Estado necessita do atual contingente de funcionários? A qualidade e a motivação dos servidores são satisfatórias?
- c) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão?

Em face do exposto e com base nas reformas gerenciais implementadas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, além de outros países europeus, o Presidente Fernando Henrique Cardoso determinou, em 1995, mais uma tentativa de reforma administrativa: a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em seus três níveis (União, Estados-membros e Municípios).

Após a aprovação no âmbito da Câmara, constituída por seis Ministros de Estado e o Secretário-Geral da Presidência da República, o Plano Diretor foi submetido à apreciação do Presidente Fernando Henrique Cardoso que o aprovou em novembro de 1995 (15:3, 16).

Cita-se, como um dos objetivos globais da reforma do aparelho do Estado, o aumento de governança do Estado, isto é, a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento ao cidadão (15:56).

A concepção dessa reforma embute tanto uma lógica interna, quanto uma lógica externa. Sob o ponto de vista da lógica interna, ela define-se como uma reforma gerencial, isto é, baseia-se na flexibilização dos processos e regulamentos burocráticos, oferecendo maior autonomia e “accountability” às agências governamentais e aos seus

gerentes, com o objetivo de alcançar resultados que atendam às demandas do cidadão. Em síntese, ela absorve os conceitos e a estrutura da administração pública gerencial.

No que tange à lógica externa, isto é, sob o enfoque político, a reforma gerencial inclui entre seus objetivos a contribuição para superar a crise fiscal e a crise de governabilidade, ou seja, a capacidade política que o governante tem para administrar, dando mais eficiência e eficácia ao próprio Estado nas suas relações com a sociedade.

Menciona-se as seguintes mudanças institucionais e gerenciais inclusas na reforma:

- a) descentralização dos serviços sociais para os governos estaduais e municipais;
- b) delimitação precisa da área de atuação do Estado, a partir da distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder imperativo e extroverso do Estado e que devem permanecer em seu âmbito restrito; as atividades sociais e científicas; e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) privatização das empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado;
- d) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico do Estado (onde as decisões políticas devem ser tomadas por políticos e altos funcionários) e as atividades de serviço (podem ser objeto de contratação externa);
- e) a separação entre a formulação de políticas e a sua execução;
- f) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado, que adotarão a forma de Agências Executivas;
- g) autonomia ainda maior para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos ou transformados em organizações sociais (tipos específicos de organizações públicas não-estatais, sem fins lucrativos,

contempladas no orçamento do Estado), como hospitais, universidades, centros de pesquisas ou museus;

h) assegurar a responsabilização (“accountability”) por meio da administração por objetivos (resultados) e da criação de mecanismos de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público; e

i) o cumprimento de metas com ênfase na qualidade dos serviços prestados ao cidadão (9:22-23).

Ainda com relação à reforma, assim declarou o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira:

“A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.... No momento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado” (25:7-8).

Dessa forma, verifica-se que o ministro Bresser bem salienta, dentre outras, a necessidade de mudanças no modelo burocrático de administrar o Estado, como condição para que o governo recupere a capacidade de implementar decisões políticas.

No entendimento do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a população brasileira espera que, em cada setor do governo, haja o empenho necessário para que as mudanças propostas nessa reforma sejam efetivamente implementadas, no menor prazo possível.

Esse anseio popular requer, além da capacidade profissional, a criatividade e o sacrifício para gerir, com eficiência e eficácia, os limitados recursos orçamentários.

“Trata-se de um imenso desafio que exigirá a dedicação e o entusiasmo de todos” (15:12).

Abrindo um parêntesis, cabe destacar que a Marinha do Brasil (MB) demonstrou a sua participação no esforço do governo, ao ter implementado o contrato de gestão como uma ferramenta de avaliação e controle gerencial, de acordo com a meta estratégica estabelecida para a gestão pública empreendedora no Brasil.

A reforma administrativa proposta pelo governo é tão importante que constitui uma das diretrizes básicas do programa de governo do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003: “consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos” (22:25-28).

Em face disso, a título de ilustração, cita-se algumas realizações e alguns desafios, com relação aos primeiros cinco anos da reforma do aparelho do Estado:

D) Algumas realizações:

- a) a criação de 47 Centrais de Atendimento em vários Estados da Federação;
- b) vários Atendimentos Itinerantes, com acesso aos serviços e seu usufruto (exercício da cidadania);
- c) Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000, sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos;
- d) primeira Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos com as seguintes taxas de satisfação:
  - 78,5% para a educação pública de 1º e 2º graus;
  - 72,5% para os serviços da Previdência Social; e
  - 64,3% para o setor de saúde;
- e) várias edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal - Prêmio Helio Beltrão (24:66-73); e

II) Alguns desafios a serem superados pelo governo:

- a) as informações dos usuários sobre os serviços públicos podem apresentar distorções. Por exemplo:
- para os usuários onde, historicamente, os serviços oferecidos são de baixo nível, ficarão satisfeitos com alguma melhora nos padrões, mesmo que essa melhora seja considerada inaceitável em outros contextos;
  - outro exemplo de distorção se refere às informações provenientes dos usuários potenciais e futuros que, obviamente, serão diferentes das informações procedentes dos usuários que efetivamente usufruem dos serviços públicos;
- b) outro tipo de desafio se relaciona com as informações ligadas aos serviços de educação e saúde das organizações públicas federais, estaduais e municipais. Como desagregá-las para que sejam propostas as melhorias individuais dessas organizações?; e
- c) um último desafio se refere ao tratamento no atendimento. O setor privado pode dar um tratamento diferenciado para cada classe de clientes; o setor público, não (24:78-80).

Em que pese todos esses desafios, levando-se em consideração a performance do governo nesses últimos cinco anos, conclui-se que esses óbices não devem ser vistos como obstáculos intransponíveis, mas como estímulo à criatividade na busca de soluções.

## **CAPÍTULO 3**

### **OS REFLEXOS DA REFORMA GERENCIAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO NAVAL**

#### **SEÇÃO I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Neste último capítulo, será abordado como a MB implementou o contrato de gestão, em cumprimento à determinação governamental que estabeleceu a gestão pública empreendedora no Brasil. Em seguida, será feita uma avaliação dos principais óbices e das vantagens dessa implementação, bem como alguns comentários sobre as perspectivas de curto e médio prazos vislumbradas.

Finalizando a abordagem deste capítulo, serão apresentadas algumas sugestões visando ao aprimoramento das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS).

#### **SEÇÃO II – A ORIGEM DAS OMPS**

A grande preocupação da Administração Naval, até 1994, se voltava para a incapacidade em avaliar os custos dos serviços e produtos desenvolvidos pelas suas organizações industriais e prestadoras de serviços. Essas organizações apresentavam “deficits” financeiros, dupla execução da despesa e desconhecimento das outras posições econômico-patrimoniais.

Utilizando-se de ferramentas como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal e a Contabilidade de Custos, com base no método de apropriação de custos denominado custeio por absorção, a MB decidiu instituir o Sistema de OMPS.

Em função dessa decisão, a partir de 1994, criou-se os seguintes tipos de OMPS:

- a) OMPS Industrial (OMPS-I), em 1994: é a Organização Militar da MB (OM) que tem como atividade principal a prestação de serviços ou a produção industrial para outras OM e, eventualmente, a clientes extra-MB;
- b) OMPS Especial (OMPS-E), em 1994: é a OM que presta serviços especiais, não-enquadradas nos demais tipos de OMPS, seja esta a atividade-fim ou não, para outras OM ou para clientes extra-MB;
- c) OMPS de Abastecimento (OMPS-A), em 1995: é a OM que tem como atividade principal o fornecimento de produtos (material de consumo, gêneros, sobressalentes e outros) por intermédio dos Órgãos de Distribuição (OD) para outras OM e, eventualmente, a clientes extra-MB;
- d) OMPS de Ciência e Tecnologia (OMPS-C), em 1997: é a OM que tem como atividade principal a pesquisa e o desenvolvimento de ciência e tecnologia, destacando-se: serviços prestados provenientes de suas pesquisas, fabricação e conseqüente comercialização dos produtos por ela desenvolvidos, apoio técnico, adestramento e consultoria técnica em sua área de atuação, dentre outros, tanto para a MB, quanto para clientes extra-MB; e
- e) OMPS Hospitalar (OMPS-H), em 1998: é a OM que tem como atividade principal a prestação de serviços hospitalares, dentre os quais destacam-se os serviços médicos e odontológicos, para a MB e, eventualmente, para clientes extra-MB (17:20-1,20-2 e 20-4).

O Sistema OMPS possibilitou que a Alta Administração Naval visualizasse os custos reais dessas OM e a necessidade estratégica de suas existências. Além disso, por ter sido uma idéia inovadora no Serviço Público, teve o reconhecimento do Governo Federal com o Prêmio Hélio Beltrão.

### SEÇÃO III - O CONTRATO DE GESTÃO NA MB

Com a reforma do aparelho do Estado, em 1995, pode-se dizer que a MB vislumbrou o que se denomina de uma “tacada de mestre”: adotou o posicionamento de agregar ao Sistema OMPS, o contrato de gestão.

Em tese, esse posicionamento traria vários benefícios e solucionaria alguns problemas, tais como os repetidos contingenciamentos orçamentários e a inflexibilidade para a contratação de pessoal especializado. Além disso, as OMPS poderiam preencher a sua capacidade ociosa, com a prestação de serviços a clientes extra-MB, auferindo uma receita maior.

Assim, a MB implementou esse instrumento de controle com a denominação de contrato de autonomia de gestão. Isto ficou consignado por meio da Lei nº 9.724/98.

Posteriormente, das vinte e sete OMPS dos tipos C / H / I, por meio do Decreto nº 3.011, de 30/03/99, foram designadas treze OMPS qualificadas para assinar o contrato de autonomia de gestão.

Com relação à denominação contrato de autonomia de gestão, cabe apresentar uma breve explicação. No caso específico da MB, por ser uma instituição militar, havia a exigência de que o contrato previsto na gestão empreendedora respeitasse as suas peculiaridades, em especial, quanto à estrutura hierárquica e disciplinar. A palavra autonomia foi a solução encontrada, passando a ser entendida como a capacidade de criatividade, de geração de parcerias, de gerenciamento das atividades com maior flexibilidade e de estímulo à participação coletiva. Por força disso, optou-se pelo uso da expressão contrato de autonomia de gestão (21:4).

No âmbito da MB, a Secretaria-Geral da Marinha (SGM) publicou a Circular nº 34, de 04/06/99, que será incluída na 4ª revisão das Normas sobre Administração

Financeira e Contabilidade - SGM - 301, que disseminou as orientações e os procedimentos para a implantação da autonomia de gestão e deu as diretrizes para o acompanhamento e a avaliação da gestão.

Em linhas gerais, para que uma OMPS qualificada assine o contrato de autonomia de gestão, é necessário o cumprimento das seguintes etapas: (a) elaboração do Planejamento Estratégico; (b) elaboração do Protocolo de Intenções; (c) negociação e aprovação dos objetivos, metas e indicadores de desempenho; e, finalmente, (d) a celebração do contrato de autonomia de gestão.

Para o cumprimento dessas etapas, está previsto o envolvimento das seguintes OM: SGM, Órgão de Direção Setorial (ODS), Comando Imediatamente Superior (COMIMSUP), Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), Diretoria de Contas da Marinha (DCoM) e a própria OMPS.

Na MB, para efeito da assinatura do contrato, o Governo Federal é representado pela SGM.

Em 08/06/99, ocorreu um fato histórico: o Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (CRepSupEspCFN) assinou o primeiro contrato de autonomia de gestão no âmbito da Administração Direta.

Esse fato permitiu que a MB fosse incluída em dois programas gerenciados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): o de Capacitação de Pessoal e o de Modernização do Governo Federal, ambos com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Além disso, houve o reconhecimento do Governo Federal com um outro Prêmio Helio Beltrão para a MB.

## **SEÇÃO IV - PRINCIPAIS ÓBICES E VANTAGENS DO CONTRATO DE GESTÃO PARA A MB**

Ao longo desses dois anos de experiência com a adoção do contrato de autonomia de gestão na MB, pode-se elencar algumas vantagens, principalmente em termos gerenciais. Entretanto, é oportuno ressaltar que existem muitos óbices, alguns, inclusive, podem ser considerados verdadeiros dilemas para a Administração Naval.

O propósito nesta seção é comentar, sucintamente, como a MB tem convivido com esses óbices, o que pode ser feito para superá-los e de que forma as principais vantagens podem representar um fator multiplicador de sucesso para a MB.

Dentre os principais óbices, cita-se:

- O CRepSupEspCFN ainda não fez a contratação de pessoal porque a Portaria Interministerial que permitirá tal contratação encontra-se no MPOG, com parecer desfavorável da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), sob a alegação de insuficiência de crédito no orçamento da MB para a rubrica de pessoal; e

- O CRepSupEspCFN encontra-se impossibilitado de cumprir alguns dos objetivos, metas e ações a empreender pactuados, por falta de liberação dos recursos previstos no contrato em vigor.

Como uma possível forma de resolver esses impasses, a MB proporá a designação de um Grupo de Trabalho (GT) envolvendo o pessoal do MPOG, do MD e da MB para estudar o assunto e apresentar as soluções que viabilizem a implementação dos benefícios previstos na Lei nº 9.724/98 (19:3).

Destaca-se, além da continuidade administrativa em função das metas previstas no Planejamento Estratégico da OMPS, as seguintes vantagens obtidas pelo CRepSupEspCFN com a implementação do contrato de autonomia de gestão:

- . “Melhoria nos prazos de prontificação dos serviços e redução dos custos;
- . Maior satisfação dos clientes, em função dos índices observados nas avaliações;
- . Desenvolvimento de parcerias com a iniciativa privada que geraram a otimização da capacidade instalada em algumas oficinas, por meio de treinamento e absorção de serviços de outros clientes, sem comprometimento do nível de aprestamento desejado;
- . Incremento da terceirização racional;
- . Maior agilidade e melhoria da qualidade do gasto no processo de obtenção, decorrente de uma melhor coordenação entre as áreas industrial e de apoio;
- . Reengenharia do macro-processo industrial;
- . Melhor gerenciamento da informação, gerando maior confiabilidade, melhor performance e agilidade nos procedimentos;
- . Desenvolvimento de programas de premiação para aumento de desempenho; e
- . Melhoria das condições de trabalho, decorrente do incremento da produtividade” (21:6).

Considera-se que o contrato de autonomia de gestão representa um avanço em termos de administração gerencial, tanto para o público interno, quanto para o público externo à MB.

Internamente, o desempenho do CRepSupEspCFN é acompanhado em nível macro, pelo Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR) e em nível micro, pela participação de todo o pessoal que integra a própria OMPS. Esse acompanhamento tem demonstrado que nos dois níveis há um elevado grau de amadurecimento no emprego das ferramentas da administração gerencial.

Externamente, o sucesso se multiplica, em face do crescente número de organizações que se interessam em copiar o modelo implementado na MB. Cita-se, como exemplo, o próprio MD, como será melhor detalhado na próxima Seção.

Como conclusão parcial, pode-se dizer que a adesão do CRepSupEspCFN ao contrato de autonomia de gestão representou um fator de sucesso para a MB, em termos de administração gerencial, com reflexos positivos para os públicos interno e externo. A

adesão das demais OMPS qualificadas deverá trazer benefícios no atendimento às OM, à semelhança do que já ocorre com o CRepSupEspCFN.

## **SEÇÃO V - PERSPECTIVAS DE CURTO E MÉDIO PRAZOS**

Em termos de perspectivas, um outro investimento que a MB está fazendo e que certamente trará repercussão positiva na autonomia de gestão, é a melhoria dos processos industriais.

A MB já identificou que há muito pouco a fazer em relação à contabilidade de custos para aumentar a produtividade. No entanto, faz-se necessário encontrar respostas para aumentar a eficiência e a eficácia dos chamados processos finalísticos, ou seja, os processos industriais voltados para a execução da atividade-fim. Em face disso, a Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM) designou um GT com o propósito de apresentar um relatório conclusivo propondo sugestões para o aprimoramento dos processos industriais das OMPS-I, visando à redução dos custos.

Espera-se que ao final dos trabalhos do referido GT, a MB possa adotar linhas de ação que auxiliem as OMPS na solução para aumentar a produtividade.

Uma outra boa perspectiva para a MB veio por parte do MD que, seguindo os trâmites legais, encaminhou para o Congresso Nacional um Projeto de Lei que dispõe sobre a qualificação dos órgãos e das entidades, vinculados àquele Ministério, como Centros de Prestação de Serviços (CPS).

Em linhas gerais, os CPS se equivalem às OMPS, na MB, e o mencionado Projeto de Lei teve como base a Lei nº 9.724/98 que dispõe sobre a autonomia de gestão das OMPS.

Se aprovado, esse Projeto de Lei reforçará as conquistas que a MB obteve por meio da Lei nº 9.724/98.

Uma outra perspectiva se refere ao cumprimento de uma orientação do Comandante da Marinha, para que seja analisada a implementação plena das possibilidades concedidas às OMPS pela Lei nº 9.724/98, tomando-se por base as OM qualificadas pelo Decreto nº 3.011/99.

Para o cumprimento dessa orientação, está prevista mais uma assinatura de contrato de autonomia de gestão, desta feita com o Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV), até 11/10/01.

Pelo exposto, pode-se concluir que a MB está tomando as providências cabíveis, para que as suas perspectivas de curto e médio prazos surtam os efeitos necessários para uma melhor produtividade das OMPS.

## **SEÇÃO VI - SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DAS OMPS**

Sugere-se a adoção imediata da GECON para todas as OMPS.

Os pontos de referência para esta sugestão são o Centro de Armas da Marinha (CAM) e o Centro de Eletrônica da Marinha (CETM). Essas OMPS implementaram os conceitos da GECON em suas atividades rotineiras e, atualmente, são consideradas pelos clientes como Centros de eficácia comprovada.

Além disso, vários objetivos da Alta Administração Naval, previstos na Política Básica da Marinha (PBM), constam como objetivos da GECON, o que reforça a sua adoção. Cita-se, a título de ilustração, alguns desses objetivos: o aperfeiçoamento da estrutura organizacional; a racionalização das práticas de comando e administração; a valorização do elemento humano; e a conscientização do público interno quanto à

necessidade imperiosa de priorização e economicidade na avaliação de recursos materiais, humanos e financeiros (10:3-1).

- Outra sugestão, de caráter pró-ativa, para ser implementada a médio e longo prazos, é a assessoria jurídica para as OMPS qualificadas, na área da justiça trabalhista (CLT).

Esta sugestão se justifica, em função do art. 7º, da Lei nº 9.724/98, que autoriza a contratação, pelas OMPS qualificadas, de até dez mil empregados, de níveis superior e médio. Por esta razão, pode-se inferir que uma demanda dessa magnitude possibilite maior participação em movimentos sindicais, o que leva à necessidade de negociações trabalhistas com os sindicatos de classe.

- Uma outra sugestão a ser considerada, no caso das OMPS - I, é a criação de uma cultura de administração gerencial, a exemplo do modelo adotado pela DFM, para a Contabilidade de Custos, por meio da formação de uma massa crítica de Oficiais e engenheiros, com mestrado ou pós-graduação em Gerência de Projetos, Gestão Empresarial, Engenharia de Produção e Gestão da Qualidade.

Raciocínio semelhante poderá ser empregado para criar uma massa crítica de Oficiais, engenheiros e médicos, voltados para as necessidades específicas das OMPS dos tipos C/H.

## CONCLUSÃO

A administração pública brasileira, em sua evolução ao longo dos anos, recebeu a influência, tanto do patrimonialismo, com suas práticas de nepotismo, favoritismo e clientelismo, quanto do “taylorismo”, da Teoria Clássica, da Administração por Objetivos e da Administração Burocrática.

Acredita-se que a administração pública brasileira seja fruto de uma miscigenação administrativa.

Essa miscigenação, com base na burocracia, tem duas faces: uma boa e a outra ruim. De um lado, agrega valores ao sistema e do outro, engessa a máquina administrativa.

A filosofia do engessamento do Estado, em si, não é maldosa, pois visa à proteção do patrimônio público. Contudo, acarreta um certo descaso com o cidadão. Trata-se de uma filosofia de distorções.

Com o propósito de corrigir as distorções oriundas do engessamento da administração, o Brasil passou por sucessivas tentativas de reformas. A mais recente é a reforma do aparelho do Estado, que vigora desde 1995. A base dessa reforma é a administração pública gerencial.

A administração pública gerencial relega as atividades-meio a um plano secundário e concentra ênfase nas atividades-fim, ou seja, visa atingir os resultados, normalmente voltados para o atendimento das necessidades do cidadão. Por essa razão, o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido. Acredita-se, inclusive, que esse modelo se constitua em novo paradigma de administração pública.

É importante ficar claro que a reforma do Estado, ou a reforma do aparelho do Estado, trata de um tema bastante amplo e complexo. Amplo, pela magnitude do que

vem a ser o aparelho do Estado e complexo, porque envolve uma cultura antiga, arraigada e, portanto, difícil de ser mudada.

Em face dessa amplitude e complexidade, o Governo Federal tem investido muito na atual reforma, sendo esta uma das metas contempladas no plano plurianual.

De acordo com as declarações do Presidente Fernando Henrique Cardoso, esse investimento na reforma do Estado se justifica, porque a sociedade brasileira deseja um Estado que seja administrativamente leve, criativo, ágil e com os serviços voltados para um atendimento ao cidadão, de forma rápida e com qualidade.

Politicamente, esse foi o principal motivo da reforma em curso.

A reforma na Administração Pública brasileira visa à implementação da administração gerencial e, dessa forma, espera superar os óbices existentes no sistema burocrático.

Destaca-se que a administração gerencial admite o emprego da gestão empreendedora, que se caracteriza pelas atitudes pró-ativas e pelas respostas rápidas às demandas de seus usuários.

Como instituição integrante da Administração Direta, a MB vem contribuindo, de forma pioneira, no atendimento da meta política que o Governo Federal visa alcançar com a reforma do Estado, principalmente, com relação à gestão empreendedora.

O Sistema OMPS e a implementação do contrato de autonomia de gestão, ambos contemplados com o Prêmio Helio Beltrão, são exemplos que bem identificam as experiências da MB no campo da gestão empreendedora.

Em função dessas experiências e dos avanços alcançados com a implementação do contrato de autonomia de gestão no CRepSupEspCFN, tanto em termos gerenciais, quanto em termos de controle dos processos produtivos, a MB decidiu assinar esse contrato com mais uma de suas OMPS: o CASNAV.

Acredita-se que a extensão da assinatura desse contrato para as demais OMPS qualificadas, quiçá, em futuro próximo, para todas as OMPS, no mínimo, trará uma melhoria para os controles dos processos e um aumento da produtividade, o que representará um ganho sistêmico para a MB.

Destaca-se, ainda, como um fato relevante, o considerável número de consultas e visitas de organizações extra-MB que pretendem importar o modelo de contrato de autonomia de gestão existente na MB.

Em face do que foi exposto, percebe-se que, com relação à Administração Naval, a reforma do Estado trouxe reflexos positivos, uma vez que possibilitou a adoção do contrato de gestão, que vem revelando ser um importante instrumento no controle gerencial das OMPS.

Finalmente, concluo o presente trabalho mencionando que: a adoção da Gestão Contemporânea para todas as OMPS, a curto prazo; a implementação de uma assessoria jurídica na área da justiça trabalhista (CLT), para as OMPS qualificadas, a médio e longo prazos; e a formação de uma massa crítica de nível superior, para as OMPS qualificadas, a médio e longo prazos, são sugestões que contribuirão para que a Marinha do Amanhã e a Marinha do Futuro prossigam com o pioneirismo da Marinha do Presente.

## ANEXO A

### BIBLIOGRAFIA

1. BRANTES, Paulo Eduardo Rocha. Análise crítica do setor industrial. Rio de Janeiro : EGN, 2001. Palestra proferida na EGN em 09jul.2001
2. BRASIL. Centro de Armas da Marinha. Ofício nº 351 de 19 de outubro de 1999 a Diretoria de Sistemas e Armas da Marinha. Contrato de Gestão.
3. \_\_\_\_\_. Relatório sobre preparação para a adesão ao contrato de autonomia de gestão. Rio de Janeiro, 2001.
4. BRASIL. Congresso. Senado. Subsecretaria de Edições Técnicas. Reforma Administrativa: organização da administração federal: Decreto-Lei nº 200.4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 1984.
5. BRASIL. Constituição. Constituição. República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado federal, Centro Gráfico, 1988.
6. BRASIL. Decreto nº 3.011, 30 de março de 1999. Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviços – OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 31 mar. 1999. Seção 1. Publicado no Bol. do MM n. 04/99. Tomo I.
7. BRASIL. Escola de Guerra Naval – EGN-215. Guia para elaboração de Ensaios e Monografias. Rio de Janeiro, 1998.
8. \_\_\_\_\_. FI-219A. Guia para elaboração de referências bibliográficas. Rio de Janeiro, 1992.
9. BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. DGOS - Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores. Brasília, [2000]. Curso ministrado pela ENAP para a MB no auditório do CCIM em 2000.
10. BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-131 – Doutrina da Gestão Contemporânea. Brasília, 1998.
11. BRASIL. Lei nº 9.724, 01 de dezembro de 1998. Dispões sobre a autonomia da gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 02 dez. 1988. Seção 1. CD-ROM-LIS. Legislação Informatizada Saraiva, n. 46, jun./jul. 2001.
12. BRASIL. Marinha do Brasil. Ofício nº 1837 de 20 de outubro de 1999 a Secretária-Geral da Marinha. Modelo de gestão dos órgãos e entidades do Ministério da Defesa.

13. BRASIL. Ministério da Marinha. Gabinete do Ministro. Política Básica da Marinha. Brasília, DF : Serviço de Relações Públicas, 1998.
14. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa de Qualidade no Serviço Público: Termo de referência [2000].
15. BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.
16. BRASIL. Projeto de Lei – Dispões sobre a qualificação dos órgãos e das entidades do Ministério da Defesa como Centros de Prestação de Serviços – CPS e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Projetos/PL/2000>.
17. BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-301 – Normas sobre administração financeira e contabilidade. V. II. Brasília, 1999.
18. \_\_\_\_\_. Circular nº 034 de 02 de janeiro de 1999 [a todas as Organizações Militares da Marinha do Brasil]. Procedimentos para implementação da autonomia de gestão em OMPS qualificada.
19. \_\_\_\_\_. Ofício nº 0514 de 21 de outubro de 1999 a Marinha do Brasil. Modelo de gestão dos órgãos e entidades do Ministério da Defesa.
20. \_\_\_\_\_. Ofício nº 291 de 23 de julho de 2001 a Marinha do Brasil. Ampliação de autonomia das OMPS.
21. \_\_\_\_\_. Relatório sobre o 5º concurso de inovações na gestão pública federal - Prêmio Hélio Beltrão. Brasília, 2001.
22. CARDOSO, Fernando Henrique. Avança Brasil: mais de 4 anos de desenvolvimento para todos. Brasília: [s. ed.]. 1998.
23. CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 4. ed. São Paulo : Makroon Books, 1993.
24. NASSUNO, Marianne. Administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. Revista do Serviço Público, Brasília (DF), v. 51, n.4, p. 61-85, out./dez.2000.
25. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90. lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.