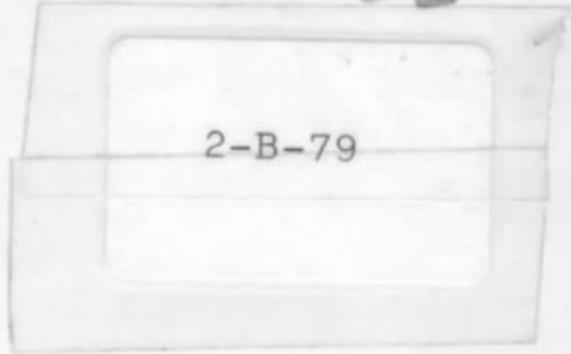


01



2-B-79



**A APLICAÇÃO DOS MODERNOS CONCEITOS**

**DE ADMINISTRAÇÃO NA MARINHA**

**ALBERTO CARLOS DE AGUIAR**  
**Capitão-de-Mar-e-Guerra**

**MINISTÉRIO DA MARINHA**

**ESCOLA DE GUERRA NAVAL**

MM-EGN  
BIBLIOTECA  
06/01/1982  
N: 660.

GN-00001580-1

SOLUCÃO DO P-III-5 (Mo) Monografia

Curso - EIPEM/86

EX.: 100594

# Í N D I C E

	FOLHA
Introdução.....	II
CAPÍTULO 1 - O LEGADO DA INEFICIÊNCIA.....	1
As Raízes de uma Administração Cartorial..	2
A Necessidade da Evolução.....	3
CAPÍTULO 2 - TEORIAS E ENFOQUES.....	7
O Surgimento da Ciência Administrativa....	7
A Ascensão do Racional.....	9
O Pragmatismo na Administração.....	12
O Realce da Motivação.....	14
CAPÍTULO 3 - A PRÁTICA ADMINISTRATIVA EM EMPRESAS PÚBLI CAS.....	19
A Atipicidade das Organizações Militares..	20
O Modelo Naval Atual.....	22
As Partes do Todo.....	23
Problemas Permanentes.....	25
CAPÍTULO 4 - O MAREMOTO DE PAPEL.....	28
A Escalada da Administração.....	29
O Desprezo à Eficiência.....	32
A Proliferação do Excedente de Informação.	35
CAPÍTULO 5 - MUTANS QUAE SERA TAMEN.....	38
Como Mudar.....	39
O Que Mudar.....	41
BIBLIOGRAFIA.....	A-1

## INTRODUÇÃO

O estudo da prática de uma Administração tem sido costumeiramente mais complexo que a análise histórica da teoria administrativa que lhe possa ter servido de base. É na aplicação prática de uma teoria que se podem precisar os acertos e os erros, os progressos ou insucessos, permitindo, assim, conclusões sobre a validade das concepções teóricas, da relevância de sua adoção ou de suas vantagens, comparadas com os parâmetros estabelecidos por teorias discordantes.

A atenção sobre a Administração Pública sempre foi mínima, não só pela irresistível atração acadêmica que oferece o setor de Administração de Empresas, como também por ser o setor privado quem melhor recompensa os estudiosos dos assuntos administrativos.

Além disso, há uma marcante tendência em se associar uma eficaz Administração Governamental a uma perfeita gestão das finanças públicas, reduzindo-se assim o escopo da realidade da Administração Pública.

Quando se estreita o universo das empresas para o exclusivo domínio daquelas sem fins lucrativos, ou de instituições bastante peculiares, como a Marinha Brasileira (MB), por exemplo, torna-se rarefeita a bibliografia a respeito. Na verdade, o que se costuma encontrar são tentativas de aplicação de uma teoria geral de administração em organizações bastante atípicas, que não influenciaram na modelagem dessa teoria, nem compuseram o cosmos de sua experimentação na validação de suas idéias.

De início, os resultados não são necessariamente desastrosos, mas em pouco tempo os efeitos colaterais interagem sobre as vantagens iniciais, anulando-as e demonstrando que essas modificações produzem uma relação custo-benefício desproporcional à reduzida eficiência administrativa com que o órgão público vai conviver.

Neste trabalho pretende-se, inicialmente, visualizar algumas razões de nossa tradição de ineficiência administrativa, para em seguida analisar antigas e modernas teorias administrativas, destacando conceitos e aspectos úteis, aplicáveis em um sistema singular e complexo como a Marinha Brasileira.

Identificados esses aspectos e detectadas algumas das dificuldades com que se depara a estrutura organizacional da MB, na tarefa de cumprir sua missão constitucional, mercê de sua atipicidade dentro do quadro geral governamental e da "cultura do papel" estimulada pela burocracia moderna, procurar-se-ão indicar possíveis rumos a adotar, para permitir que todo o sistema administrativo naval possa atuar como um meio de auxílio e não como um fim a atingir. Nesse sentido algumas alterações da filosofia administrativa vigente, além de modificações decorrentes em algumas atribuições, serão sugeridas, como um roteiro para se atingir o porto da eficácia.

No contexto abordado, procurou-se analisar a administração atual da Marinha como um macro sistema, que basicamente vai funcionar e deverá apresentar resultados adequados em tempo de paz, de modo a conduzir a um conveniente aprestamento para a guerra, embora não se tenha minimizado a consciência das necessárias e rápidas modificações que nesta situação serão exigidas da máquina administrativa.

Assim, não se cogitou de modificações do organograma em vigor, nem se particularizaram aspectos de administração financeira ou contábil, de material ou de pessoal, mesmo porque é crença do autor que antes de se alterar qualquer desses particulares, será preciso modificar o pensamento geral das pessoas que vão fazer funcionar a estrutura administrativa da Marinha.

## CAPÍTULO 1

### O LEGADO DA INEFICIÊNCIA

Quando se observa um conjunto de empresas, ainda que sejam dos mais variados ramos, de diversos tamanhos ou até mesmo com distintas finalidades, pode-se sempre fazer uma análise comparativa sobre a maneira de como conduzem seus negôcios. Dessa análise surge consenso sobre qual ou quais são bem administradas, qual ou quais carecem de um mínimo de reformulação, no sentido de as tornarem mais eficientes.

Se o estudo das várias teorias administrativas houvesse conseguido uma solução final, infalível, para a gerência de um sistema empresarial, seria pelo menos pouco inteligente que não se adotasse essa panacéia universal para todo e qualquer tipo de organização. Assim, os problemas administrativos estariam solucionados ou, na pior das hipóteses, reduzidos a desprezíveis níveis que quase nada influenciariam nos resultados esperados da organização.

Obviamente essa "pedra filosofal", essa fórmula mágica, inexiste. As empresas têm diversidades, interagem com ambientes distintos, sofrem influências marcadamente dísparas e recebem *inputs* pessoais de seus recursos humanos, cujas ações têm muito a ver com suas heranças culturais, fatores conjunturais e seus níveis de conhecimento.

Conseqüentemente, o fato de existirem diversas teorias administrativas e todas possuírem seus seguidores, deve significar que, basicamente, tão importante quanto saber aplicá-la é perceber se e quando sua aplicabilidade é a mais indicada. Mais ainda, é necessário não se perder de vista que o desenvolvimento de qualquer teoria é feito dentro de um escopo bastante abrangente, cabendo ajustes específicos para cada tipo de paciente, no afã de se procurar maximizar tudo que a teo

ria apresenta de vantagens, ao mesmo tempo em que se vai tentar reduzir as dificuldades inerentes, a serem impostas por sua adoção.

Não será, portanto, nenhum sacrilégio que o administrador procure combinar idéias provenientes de teorias díspares, se suas intenções puderem conduzir a resultados mais convenientes.

As Raízes da Administração Cartorial — Muito antes do grito de "Independência ou Morte", quando ainda éramos colônia de Portugal, já se cultuava no país um sistema administrativo sintomaticamente centralizador.

Na carta régia que criava as Capitânicas Hereditárias, D. Manuel já colocava em mãos do donatário um poder centralizador manifesto. A mesma idéia persistiu quando ocorreu a criação dos cartórios "para gerar ocupação e renda para a corte de D. João VI" (15:12). O Regimento entregue a Tomé de Souza, em 1548, por D. João III, já impunha ao primeiro Governador-Geral, onde, como e com que deveria erigir a cidade de Salvador, destinada a ser a capital do Governo Geral do Brasil (8:16).

É certo que o espírito de descentralização da administração pública tem permeado todos os textos de nossas constituições, mas também é verdadeiro que raramente tal anseio governamental materializou-se na prática cotidiana.

É importante frisar que desde a divisão do país em Capitanias Hereditárias e a posterior designação de Tomé de Souza, a evolução administrativa brasileira tem oscilado entre dois polos opostos: centralização e descentralização (25:29).

A administração pública só vai iniciar sua modernização a partir da Revolução de 1930, quando procurou superar os obstáculos institucionais e legais, amparada nos ventos fortes do modernismo, que vai varrer todos os setores da vida nacional,

e na consciência de que esses entraves dificultavam nosso desenvolvimento.

A defasagem entre o ritmo do desenvolvimento nacional , uma atividade essencialmente inovadora, e a estrutura administrativa governamental, normalmente lenta e ineficiente, serve bem como pano de fundo para se compreender as sucessivas reformas administrativas que têm sido tentadas no sistema administrativo governamental.

A herança cultural portuguesa muito colaborou para embasar esse espírito cartorial com que cedo aprendemos a conviver; despachantes e cambistas são visualizados como meios adequados para se enfrentar o "espírito burocrático", detentor quase sempre da ótica de diminuir o trabalho de quem está do lado de dentro do guichê , sem se preocupar em facilitar a solução para o usuário.

Este estado de ânimo, observado em quase todos os segmentos de nossa sociedade, conduz a uma conjuntura onde a iniciativa e independência se constituem em raridades, diferentemente de sociedade alienígenas — como os anglo-saxões, por exemplo — em que os valores de liberdade individual ocupam posição mais privilegiada.

A Necessidade da Evolução — Enquanto o Brasil hibernou sua economia, durante seu primeiro século como país independente, a administração exercida pelo Governo inseria pouca ou quase nenhuma obstaculização na maneira de se gerir a vida nacional.

O impacto da revolução industrial trouxe à tona os percalços que nossa burocracia impunha às empresas industriais que começavam a florescer, quase sempre por iniciativa de imigrantes europeus, ou nacionais chegados dos estrangeiros, onde adquiriram seus conhecimentos e outro verniz cultural.

Inicialmente a tecnologia importada da Europa foi forçada

a conviver com a administração centralizada e obsoleta que o brasileiro praticava. As classes empresariais continuavam a lutar pela manutenção dos subsídios governamentais, a tolerar a ineficiência da administração pública, a dominação estatal nas regras do mercado, o cerceamento dos espaços à iniciativa privada.

É claro que a retórica do governo apregoava o oposto, na vã tentativa de reeducar o "homem cordial" e acabar com o "jeitinho brasileiro". Mas as medidas reais quase sempre caminhavam no sentido oposto ao discurso. Cada vez mais, o país construía uma estrutura centralizadora, uma burocracia ineficiente, uma sociedade cartorial. Agora, sob a bandeira do crescimento econômico, vai levar-nos ao orgulho de ser uma das dez maiores economias do mundo capitalista, mas também a um centralismo estatal que quase se iguala ao encontrado nos países de economia planificada, em que obrigatoriamente se admite uma administração extremamente centralizada.

Não será portanto surpresa, nem causará qualquer perplexidade emergirmos do pós-guerra com a Marinha tentando sua modernização no setor operativo e material, mas encontrando quase nenhuma ressonância nas modificações administrativas, as quais lhe permitissem acompanhar a evolução tecnológica que se consubstanciava, especialmente pela absorção do apoio da informática nos mais diversos campos do conhecimento humano.

Aprendemos logo a operar e reparar os meios modernos que os americanos forneceram, mas pouco assimilamos das técnicas e experiência de que dispunham, na organização e administração de sua Marinha.

É nesse contexto que, a partir da década de sessenta, vamos ver a Marinha queimar etapas para introduzir as inovações sobre a arte da guerra do mar, de concentrar recursos financeiros e humanos na área de apoio logístico no intuito de tentar acompanhar o desenvolvimento do setor operativo, e pouco

esforço fazer no sentido de modernizar sua administração ; quando o faz é com a adoção de conceitos e técnicas alienígenas, carentes dos necessários ajustes de "tropicalização".

Foi preciso que acontecimentos políticos precipitassem profundas modificações na vida nacional e essas forçassem grandes reformas na máquina governamental, para que a Marinha fosse alcançada pela onda da modernização administrativa.

O Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, vai enfim permitir que, no nível mais elevado, o Brasil tivesse a chance de cortar os grilhões do arcaísmo e da burocracia inútil que os amanuenses do império deixaram como legado, e que a República nunca pôde — ou talvez não quisesse — eliminar ou ao menos reduzir.

A reforma administrativa proposta, ao contemplar todos os setores governamentais com os mesmos parâmetros e obrigações, vai forçar o Ministério da Marinha a adaptar sua estrutura organizacional em um contexto que um estudo mais profundo de Organização e Métodos (O&M) talvez não recomendasse.

O tratamento igual aos desiguais vem sublinhar a injustiça burocrática com que a Marinha, como também as demais Forças Armadas, foi contemplada.

A decorrência natural foi o envolvimento da filosofia governamental, prescrita pelo Decreto-lei 200, em todas as atividades, regulamentações, atribuições, controles e tarefas que se atribuíram nos escalões inferiores da organização naval, resultando em uma multiplicação e superposição de esforços para se atingir restritos propósitos, que vai finalizar com uma máquina burocrática de reduzida eficiência, com os mesmos ranços da administração cartorial que se empregava no tempo do Brasil-Colônia. Ainda hoje, para uma lotação de mais de 35.000 militares, não considerando o pessoal do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), a Marinha Brasileira emprega em seu setor de apoio cerca de 62% desse pessoal. Mesmo se integrar

mos o CFN, que tem 80% de seu pessoal engajados no setor ope  
rativo, ainda assim a MB ficaria com metade de seu pessoal mi  
litar empregado no setor não operativo (gráfico nº 1); e não  
se está levando em conta cerca de 16.000 funcionários civis<sup>1</sup>,  
que são utilizados quase que em sua totalidade no apoio ao  
setor administrativo, transparecendo assim o gigantismo de  
que padece a burocracia naval.

<sup>1</sup>Presentemente a MB conta com cerca de : 3.900 funcionários estatutários, 4.100 das "tabelas permanentes" e 8.100 contratados pela CLT.

DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL MILITAR NOS SETORES DE APOIO E OPERATIVO DA MARINHA DO BRASIL

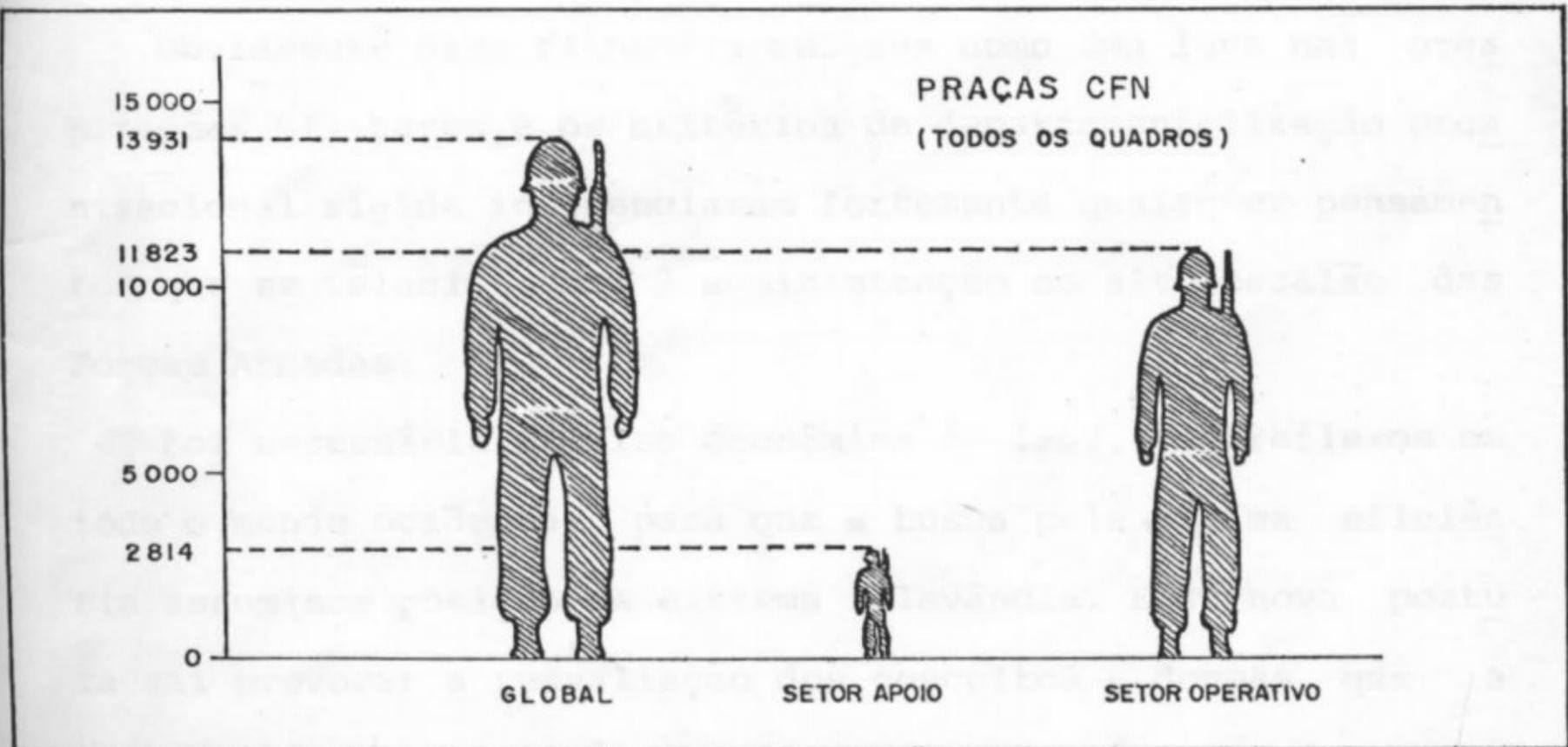
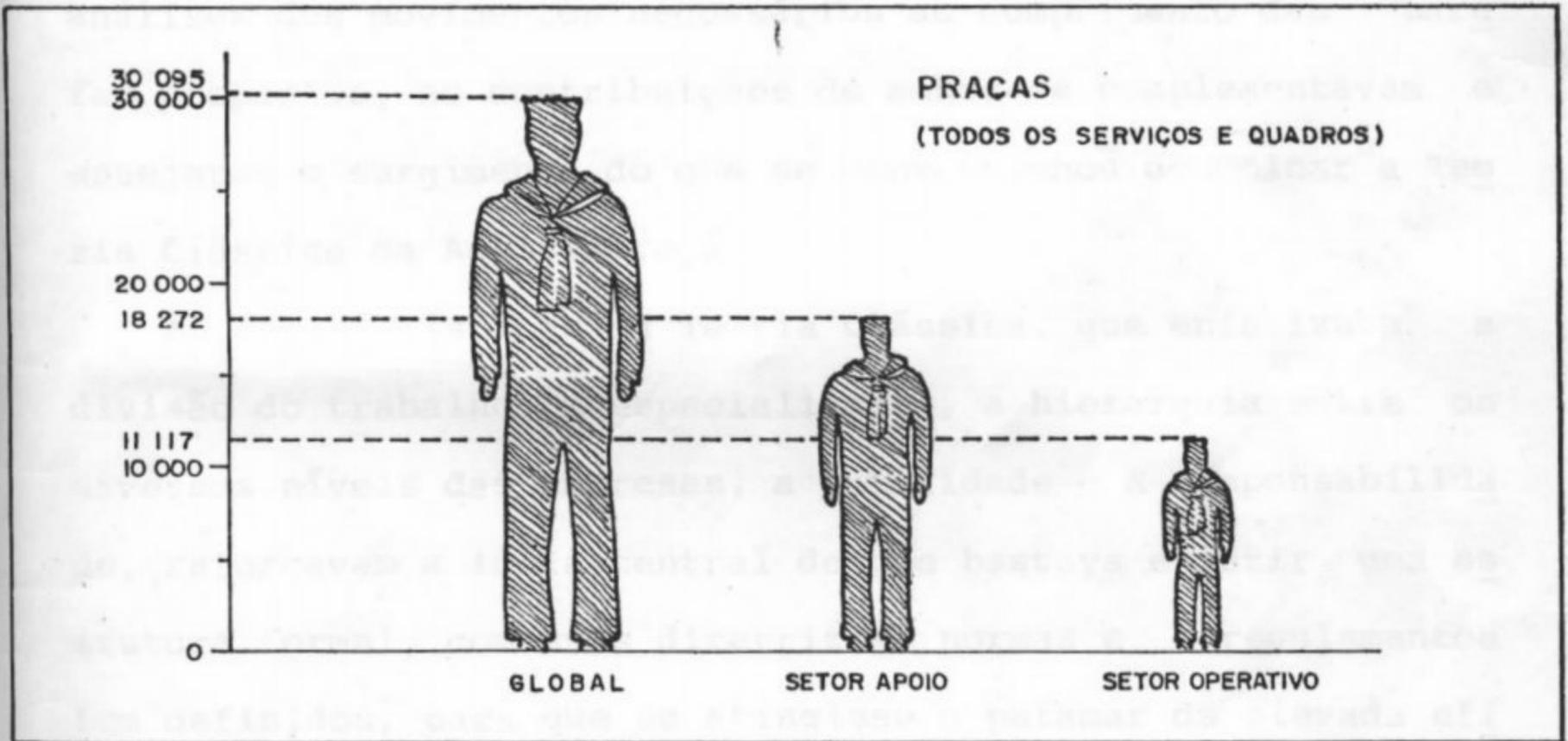
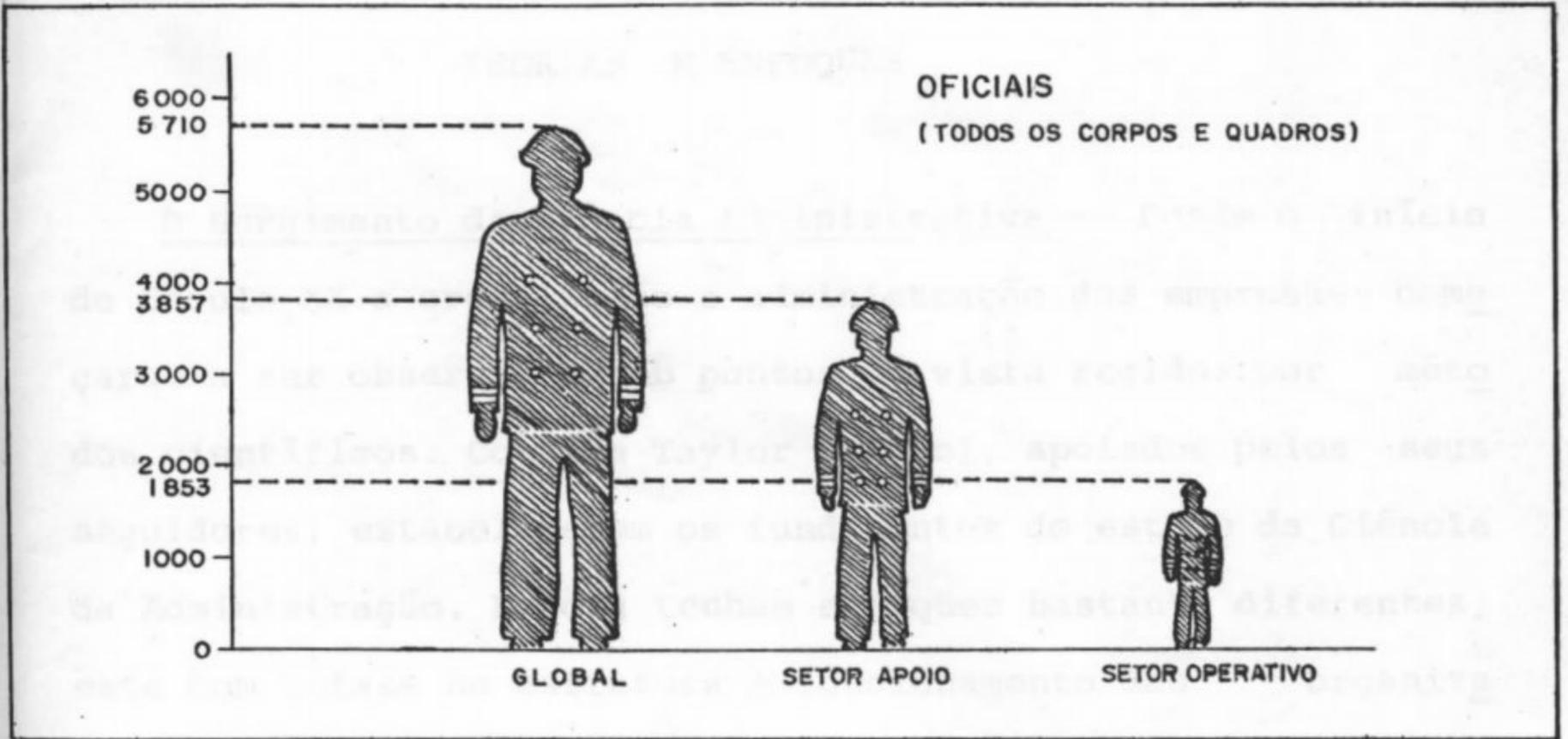


GRÁFICO Nº 1

## CAPÍTULO 2

### TEORIAS E ENFOQUES

O Surgimento da Ciência Administrativa — Desde o início do Século XX a organização e administração das empresas começaram a ser observadas sob pontos de vista regidos por métodos científicos. Coube a Taylor e Fayol, apoiados pelos seus seguidores, estabelecerem os fundamentos do estudo da Ciência da Administração. Embora tenham enfoques bastante diferentes, este com ênfase na estrutura e funcionamento das organizações, aquele com predominância para os métodos de trabalho e análises dos movimentos necessários ao cumprimento das tarefas propostas, as contribuições de ambos se complementavam e ensejaram o surgimento do que se convencionou denominar a Teoria Clássica da Administração.

As características da Teoria Clássica, que enfatizava a divisão do trabalho, a especialização, a hierarquia entre os diversos níveis das empresas, a autoridade e a responsabilidade, reforçavam a idéia central de que bastava existir uma estrutura formal, com suas diretrizes, normas e regulamentos bem definidos, para que se atingisse o patamar da elevada eficiência.

Obviamente essa filosofia calçava como uma luva nas organizações militares, e os critérios de departamentalização organizacional rígida influenciaram fortemente quaisquer pensamentos que se relacionassem à administração no alto escalão das Forças Armadas.

Foi necessária a crise econômica de 1929, com reflexos em todo o mundo ocidental, para que a busca pela máxima eficiência assumisse posição de extrema relevância. Essa nova postura vai provocar a reavaliação dos conceitos e dogmas que a Teoria Clássica, influência preponderante até então, prescre-

via como infalíveis.

O desenvolvimento das Ciências Sociais, a gradativa substituição do liberalismo econômico, que vigia até o final do século XIX, por uma maior interferência do Estado nas economias, como consequência do Keynesianismo dominante na época, o desenvolvimento da tecnologia e das comunicações, reduzindo as distâncias, foram os fatores conjunturais que propiciaram, já no final da Grande Guerra, uma abordagem da Administração, que ponderasse com maior peso o efeito do Homem nas organizações. Se era esse o animal que iria fazer funcionar qualquer máquina administrativa, por que não considerar que sua performance fosse decisiva para influir na eficiência da organização?

Não é tão incomum no meio científico, obterem-se durante experiências de propósitos bastante modestos, resultados surpreendentes em campos que não haviam sequer sido cogitados.

A experiência de Hawthorne é um excelente exemplo dessa assertiva. Iniciada em 1927, para aferir a variação de produtividade quando se modificavam as condições ambientais de uma fábrica de relés americana, serviu muito mais para se constatar a marcante influência dos fatores de natureza psicológica na produtividade obtida de um grupo sob observação, quando comparada com os padrões normais da fábrica.

A consequência foi o surgimento da Teoria das Relações Humanas, que veio contrapor-se ao conceito esposado pela Teoria Clássica: a produtividade é proporcional a qualidade da remuneração dos trabalhadores (9:156). Seus seguidores irão enfatizar a idéia de que a produtividade depende muito mais do nível de felicidade e da motivação que a organização pode oferecer aos seus membros.

Ao final dos anos quarenta dispunham-se então de duas bem definidas correntes que, embora servissem como referenciais para administrar as organizações, não resistiam às críticas,

não só dos estudiosos que se seguiram, como também das aplicações práticas que sofreram. Ambas haviam moldado suas conclusões em pesquisas efetuadas em só tipo de organização: a fábrica. Além disso, as variáveis consideradas quase sempre foram escassas ou utilizadas com parcimônia; se uma enfatizou demais as relações formais, a outra praticamente só ressaltou os aspectos informais da estrutura organizacional.

Não se pode, entretanto, negar o mérito de suas formulações, nem tanto pelo valor de "teoria acabada", mas muito mais por terem servido de todo o ferramental com que os pesquisadores irão iniciar os estudos antes da segunda metade deste século e que vai permitir o desenvolvimento de diferentes abordagens nos anos vindouros.

A Ascensão do Racional — "Burocracia" é possivelmente um termo bastante familiar ao cidadão comum. Afinal, ele é entendido como um conjunto de papéis que ajudam a explicar qualquer falha, atraso ou dificuldade que nos atinge na vida moderna, quando se entra em contacto com algum sistema administrativo, seja o de uma grande empresa privada, seja o de um inexpressivo órgão público. No entanto seu verdadeiro e original significado é bastante diferente: "burocracia é um sistema social racional, em que a divisão de trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados" (7:5) ( os grifos são nossos).

Qualquer que seja o autor, encontramos na definição de burocracia a idéia-chave de "racionalidade"; e é essa a idéia fundamental da Teoria da Burocracia na Administração, que se inspirou na Sociologia da Burocracia proposta pelo sociólogo alemão Max Weber, no início do século.

Observando que o capitalismo desenvolveu-se nos países dominados pela ética protestante, graças a sua maneira ascética de viver, permitindo que a poupança resultante da renda

excedente da produção de um bem fosse reaplicada na produção, em vez de consumida, concluiu Weber que o *capitalismo*, a maneira mais racional da organização da produção, o desenvolvimento tecnológico, que a revolução industrial veio permitir, e uma organização racional, a *burocracia*, foram os três elementos que se fundiram e se realimentaram para permitir o rãpido progresso da sociedade contemporânea.

No modelo burocrático que esta teoria propõe, se supõe que o comportamento de cada membro da organização possa ser perfeitamente previsível, o que permite que todas as normas, regulamentos e procedimentos possam ser detalhadamente definidas e registradas. Sua observância garantirá a máxima eficiência ao conjunto...

O desenvolvimento tecnológico fez com que surgissem as grandes empresas e uma procura incessante pela produção a custos cada vez mais baixos, que permitissem enfrentar a concorrência. A produção massificada se tornou a alternativa mais promissora e isto exigiu um controle crescente na organização, que era obrigada a lidar com um grande número de funcionários.

Deste universo de camadas mais ou menos homogêneas, pode-se tirar procedimentos padronizados, os quais transformados em normas e seguidas por todos, levarão a máquina burocrática a seu máximo desempenho.

Se a eficiência é um esforço racional, no qual a coerência do emprego do mínimo de meios, em relação aos fins visados, permite obter o máximo de resultados (9:215), a teoria burocrática, ao reunir a racionalidade da burocracia com a formalização para todos os seus agentes no modo de executã-la promete um sucesso que as teorias anteriores não podiam fazê-lo para qualquer tipo de organização.

Entretanto, quando se considera a organização informal (não prevista por Weber), o fator de imprevisibilidade e a im

possibilidade de se manter padrões rígidos para o comportamento humano, ocorre uma reação natural à capacidade para a submissão às regras e normas impostas como legítimas, tendendo a desfazer os laços e relações pressupostos pela organização formal e pondo em freqüente risco as possibilidades de algum ganho em eficiência.

Além disso, se transplantarmos a teoria burocrática para um universo de herança cultural diferente da daqueles "protestante capitalistas" imaginados por Weber, com índoles, hábitos e tradições que assumem outros valores, reforça-se novamente a perigosa possibilidade, já ressaltada no capítulo um, de estarmos receitando bons remédios para pacientes errados.

Na metade do século os administradores já tinham descoberto que as três teorias administrativas apresentadas até então não haviam sido soluções gerais ou felizes.

A dicotomia entre a Teoria Clássica e a Teoria de Relações Humanas gerou impasses que também não foram superados pela Teoria da Burocracia: ênfase nas relações formais ou informais, a falta de abrangência aos diversos tipos de organizações, a parcialidade na análise de fenômenos sociais interagindo dentro e com as organizações, a carência de flexibilidade das propostas que permitissem evoluções na administração, acompanhando o dinamismo dos tempos modernos. Todas essas questões sem respostas satisfatórias proporcionaram o surgimento da filosofia estruturalista que procura conciliar os conceitos mais fundamentais das teorias conhecidas.

Pode-se definir estrutura como um conjunto de elementos que permanece inalterado mesmo quando se modifica ou altera um dos seus elementos (9:237).

O conjunto e a interdependência das partes e não os elementos meramente justapostos é que caracteriza o estruturalismo; o todo, o conjunto, deixa de ser uma simples soma de suas partes.

Embora o estudo da administração sob o enfoque estruturalista não tenha criado uma teoria estruturalista, que pudesse propor soluções mais eficientes, teve o grande mérito de detectar os conflitos organizacionais não ressaltados nas demais teorias e conduzir a estudos e enfoques mais abrangentes que permitiram o surgimento de novas teorias.

O Pragmatismo na Administração — Qualquer organização existe, não para si mesma, mas para se conseguir resultados que facilitem atingir-se objetivos desejados. Os sistemas administrativos são os instrumentos e não um fim.

É dentro dessa visão que em 1954, Peter F. Drucker publica suas idéias de como as organizações deviam ser administradas para alcançar os objetivos. Na sua obra, o autor enfatiza que uma Administração por Objetivos (APO) funcionará sempre que a organização definir com suficiente clareza que resultados pretende alcançar. Cada nível da organização dever ter suas áreas de responsabilidades perfeitamente delimitadas, de modo que cada nível superior saiba que contribuição pode exigir de seus subordinados e esses saibam que desempenho mínimo deva ser deles esperado. É, por isso, fundamental que as metas ou objetivos sejam estabelecidos em conjunto, entre o administrador e seu superior. A eficiência de cada setor pode então ser medida na comparação entre os resultados obtidos e os assumidos como esperados.

Conquanto a Teoria de Administração por Objetivos fosse desenvolvida com um direcionamento quase que exclusivo para as empresas com finalidades lucrativas, onde metas e objetivos são muito mais facilmente quantificáveis como resultados financeiros, seus conceitos, *mutatis mutandis*, podem também ser aplicados em outros tipos de organização. Embora o lucro não faça parte do elenco de propósitos a atingir, os objetivos da organização, mesmo subjetivos ou abstratos, podem ser compara

dos com um nível mínimo pré-estabelecido.

Uma teoria tão pragmática por certo possui encantos, principalmente pela promessa de um controle na avaliação insofismável em quais setores a eficiência pode estar sendo comprometida: se o setor não atinge a meta ou objetivo estabelecido ele é ineficiente, ou o foi quem estipulou a meta. A solução simples poderá ser trocar de mãos a batuta de quem estabeleceu ou de quem persegue o objetivo, ou ainda degradar o objetivo... Já se pode, então, antever alguns dos inconvenientes desta teoria:

— o contínuo esforço para resultados imediatistas, com sensíveis desgates para o planejamento a longo prazo;

— a enganosa consciência de que os resultados de maior alcance e, normalmente mais demorados, são responsabilidades exclusivas do escalão superior;

— a queda da cooperação entre os setores, fruto da falsa interpretação de que não há co-responsabilidade pelos resultados globais da organização;

— a ânsia das chefias em atingir resultados rapidamente, não só para os utilizarem como provas de mérito que assegure o destaque da eficiência, como também para evitar que, quando substituídas, as novas chefias possam ser beneficiadas pelo mérito das anteriores (17:60).

Degradam-se assim as vantagens advindas da compreensão e consciência que o alto nível de decisão deve ter dos efeitos futuros decorridos do planejamento de longo prazo, na busca dos propósitos gerais de organização, com o perigo irreversível da ineficácia.

Apesar do inequívoco sucesso obtido em algumas grandes empresas norte americanas com a adoção de APO, seu emprego encerra o risco de mascarar resultados desastrosos que só são perceptíveis muito tardiamente. Ao imaginarmos sua aplicação na Marinha, poderemos antever as seguintes implicações:

— esforço das Diretorias para obterem resultados a curto prazo, em face dos recursos limitados e a natural disputa de cada setor por uma maior parcela do orçamento. A estratégia para o cumprimento da Missão básica tenderá a ser relegada a plano inferior, encoberta pela ânsia de resultados imediatos;

— forte sujeição à personalidade dos chefes ou de seus assessores. Alguns setores reagirão eficientemente às pressões dos problemas iminentes, mas pouco desenvolverão em proveito de um planejamento de maior prazo;

— condicionamento de execução do planejamento à experiência profissional passada do chefe. Decorrente da rotatividade inerente da carreira, a administração de projetos de mais longa duração sofrerá a tendência dos responsáveis por sua execução em projetar sua visão do futuro calcada em experiência do seu passado, com perigo de distorção no pensamento central do projeto.

O Realce da Motivação — Até o fim da primeira metade deste século as premissas e postulados decorrentes das Teorias científicas de administração sempre caracterizaram um cerceamento da utilização plena das potencialidades dos homens que compunham a organização proposta. Suas atitudes, expectativas e participação nas empresas eram estabelecidas para desencorajar a aceitação de responsabilidades, a satisfação com a passividade e a sub-utilização de suas capacidades.

Quando McGregor identificou a interação entre a motivação e a eficiência em uma organização, estava delineada a Teoria Comportamental da Administração.

As necessidades humanas estão organizadas segundo uma hierarquia de prioridades ou valores:

- necessidades fisiológicas;
- necessidades de segurança;
- necessidades sociais;
- necessidades do ego;
- necessidades de auto-realização (1:45).

Uma nova necessidade só surge ou se torna preponderante quando houver ocorrido a satisfação prévia de outra aspiração "mais importante". É essa busca pelo atendimento às necessidades que todos possuímos, que vai fornecer a motivação para o trabalho de cada indivíduo.

Se a estrutura organizacional da empresa castra a oportunidade para o atendimento das necessidades mais elevadas, cessa a motivação nos indivíduos, cujo comportamento passará a refletir sua insatisfação e a conseqüente queda na eficiência da organização.

As teorias convencionais, que McGregor grupou sob a denominação de Teoria "X", calcaram suas motivações na capacidade que tem o organismo em dar ou negar recompensas, as quais proporcionam o atendimento às necessidades fisiológicas e de segurança.

Quando o padrão de vida das sociedades humanas modernas praticamente permite um razoável nível de atendimento dessas necessidades básicas, a administração da empresa vê reduzir-se fortemente seus fatores de motivação. Incentivos, prêmios, recompensas, punições ou ameaças, já não são importantes no julgamento individual das pessoas, especialmente nos níveis mais elevados da organização. Passa-se então a aspirar necessidades superiores. Direção e controle têm pouca influência para motivar quem tem ânsia de atender suas necessidades sociais ou egoísticas (9:342).

Os elementos da organização que atingem esse estágio passam a reagir segundo o estereótipo pressuposto pela Teoria "X": indolente, irresponsável, resistente a mudanças, eterno postulante por crescentes recompensas, passivo, etc., conduzindo à ineficiência do sistema administrativo.

Ao se basear em que a maioria das pessoas necessita de pressão ou persuasão para a obtenção de bons resultados, e que a busca pela eficiência ou produtividade nas tarefas não

é uma característica natural do ser humano, a Teoria "X" não reconhece e nem estimula o desejo latente em todos, de desenvolverem, em assumirem maiores responsabilidades, em aspirarem a níveis mais complexos ou posições mais altas.

Apoiada também nas idéias de Maslow e Simon, a Teoria "Y", formalizada pela Teoria Comportamental de Administração, surge em antítese às anteriores. Sua nova concepção baseia-se nos pressupostos <sup>de</sup> que:

"a motivação, o potencial de desenvolvimento, a capacidade de assumir responsabilidade, de dirigir o comportamento para os objetivos da Organização, estão presentes nas pessoas. Estes fatores não são criados pela Administração, cujo papel é criar condições para que as pessoas desenvolvam estas características" (1:55).

Observa-se então que há uma marcante mudança na maneira de se visualizar a filosofia com que deveriam ser geridas as organizações. Enquanto as teorias de até então sempre procuraram exercer um controle externo do comportamento humano, a Teoria Comportamental assume como básico o auto-controle e auto-direção inerentes a cada indivíduo da organização.

Conseqüentemente, sua estrutura organizacional pode obedecer sem esforço e com elevada eficiência aos seguintes fundamentos:

a) Descentralização e delegação — liberta do excesso de controle; permite maior liberdade e maiores responsabilidades; satisfaz as necessidades do ego.

b) Aumento na amplitude da função — estimula a aceitação de responsabilidade compartilhada; satisfaz as necessidades sociais e do ego.

c) Participação e administração consultiva — encoraja a dirigir a criatividade na melhoria da eficiência; permite participação nas decisões em que se sofrem os efeitos; satisfaz significativamente as necessidades superiores.

d) Auto-avaliação do desempenho — encoraja a medir a pró

pria contribuição para o objetivo maior da empresa; ressalta a liderança do superior; influencia a motivação pelas necessidades do ego e de auto-realização.

Ao utilizarmos os conceitos da Teoria "Y" estamos tanto coibindo um sistema autoritário, onde a centralização e um sistema de recompensas e punições convivem com uma estrutura formal e pouco flexível, quanto evitando um sistema paternalista, em que a aderência às rotinas e a condescendência com baixa eficiência de alguns setores, ameaçam os resultados finais, convidando ao fortalecimento de uma estrutura informal em prejuízo da estrutura organizacional.

A aplicação da Teoria Comportamental nas últimas duas décadas veio demonstrar seus acertos e as profundas modificações que surgiram na gerência das empresas, especialmente em três setores:

- substituição por um novo homem, do antigo conceito simplista de homem padronizado ou autômato;
- mudança do antigo modelo de poder, calcado na coação em ameaça, por um conceito baseado em colaboração, decisão e uso da razão;
- troca do antigo sistema de valores despersonalizados e mecanizados pela burocracia, por um conjunto de valores organizacionais fundamentados numa orientação humanista e democrática (9:363).

Com o desenvolvimento e aplicação do computador no processamento da informação, diversas técnicas de aplicação das Teorias Administrativas foram criadas. A análise de sistema, a pesquisa operacional, a teoria das filas, o estudo de tipologias, são exemplos da aplicação de matemática, combinada com o instrumental e a tecnologia, advindos com a proliferação dos computadores. Essas novas técnicas têm servido particularmente para otimizar ou facilitar a tomada de decisão nos altos níveis das empresas.

A Teoria Geral dos Sistemas, ao formular seus conceitos globais para a ciência moderna, veio contribuir também sobre modo para a ciência da administração, influenciando decisivamente na modelagem das organizações e contribuindo para que a informática assumisse um papel cada vez mais relevante nas considerações sobre as estruturas organizacionais.

## A PRÁTICA ADMINISTRATIVA EM EMPRESAS PÚBLICAS

Conforme vimos no capítulo anterior, nenhuma das Teorias consideradas pode ficar imune às críticas. Em todas se podem detectar falhas, quer pela parcialidade no enfoque que seus defensores procuravam para apoio de suas idéias, quer pelas incompatibilidades surgidas entre seus postulados e a experimentação prática nas empresas que difiram do modelo hipotético em que se baseou a teoria.

Não impede porém, que em todas se possa obter conceitos e informações, de cuja aplicação, resultarão vantagens para qualquer organização.

Aos mais desavisados poderá parecer que a solução definitiva, então, seria compor uma teoria com as idéias mais confiáveis, melhor testadas pela prática ou que, na ciência da administração, levantem mínimas resistências. Estaríamos então incorrendo em duplo engano. O primeiro seria julgar que, por mais perfeito que seja, uma Teoria possa conduzir à administração que maximizasse a eficiência de qualquer empresa, ou seja sua abrangência seria tão completa que satisfaria a todo o espectro da tipologia das organizações, sem que fosse necessário ajustá-la a cada tipo, em cada modelo. Julgar que a justaposição de conceitos oriundos de pensamentos díspares possa formar um todo coerente e sem interações novas entre si, por certo seria o segundo erro.

Necessita, por isso, o administrador de primeiramente perceber a atipicidade de sua organização em relação ao modelo escolhido, para depois tentar vesti-la com uma administração a que possa melhor ajustar-se. O perigo de não se observar a essa regra básica pode conduzir a uma analogia, em administração, à lei de Say (14:26), estabelecida para a economia: o

ato de aplicar uma teoria administrativa produzirá problemas na organização que serão minimizados por essa teoria, dando a falsa impressão de grande eficiência.

A Atipicidade das Organizações Militares — Qualquer organização pública apresenta fundamentais diferenças das empresas privadas. Mesmo que ambas executem igual serviço ou operem no mesmo setor, existem diversos aspectos que, se forem comuns, têm pesos desiguais nos dois tipos de empresas.

Uma empresa de navegação estatal, por exemplo, deve obviamente procurar operar com alguma lucratividade; igualmente assim o deseja a companhia privada de navegação. Porém, esta fará todo o esforço para maximizar o lucro e, se não o obtiver dentro de um determinado período, mudará a maneira de conduzir seus negócios ou falirá. Aquela, embora persiga o lucro, certamente tem outros objetivos e, se operar com déficits, poderá ser julgado mais importante atender outras finalidades e por isso ser mantida funcionando sem alterações. A flexibilidade de decisão do empresário é infinitamente superior a do servidor público, que deve levar em conta toda uma política governamental ou injunções que transcendem o universo da atividade de sua organização: a Cia. Vale do Rio Doce ao receber informações que indicavam a necessidade de reduzir fortemente a produção, recusou-se a diminuir seu pessoal (18:15).

Parte dos administradores públicos frequentemente ignoram este fato, não percebendo que a totalidade das técnicas de administração foram desenvolvidas para empresas privadas, cujos objetivos, cenários e parâmetros são marcadamente diferentes das empresas públicas.

Quando se transplanta essas técnicas para o âmbito das Forças Armadas há um agravamento ainda maior do descasamento entre a técnica prevista e sua aplicação.

Como diferenças básicas entre uma empresa privada e a or

ganização militar podemos listar, para esta, as seguintes ca  
racterísticas:

a) sua atuação e sobrevivência são independentes de meca  
nismos de mercado ou do preço eventualmente cobrado pelo ser  
viço prestado;

b) os propósitos e objetivos são baseados em interesses  
mais amplos, cujo alcance ultrapassa os limites da própria  
organização;

c) a cultura organizacional tende a se caracterizar por  
um elevado senso de identidade e aderência à missão;

d) a estrutura organizacional tende a ser implantada e  
funcionar dentro de um estrito respeito à autoridade e a hie  
rarquia (21:7).

Se a gerência da empresa pública já não pode seguir fiel  
mente a trilha de qualquer empresa privada, ao particularizar  
mos para as organizações militares, ressaltarão com muito  
mais veemência aspectos incongruentes, contrapondo algumas  
premissas básicas das modernas teorias gerenciais à sua práti  
ca administrativa.

Acresça-se a essas diferenças o fato singular que a Ma  
rinha tem dois ambientes, bastante diferentes, em que deve es  
tar pronta para funcionar: no período de paz e em tempo de  
guerra. Sua estrutura não pode ser idealizada considerando  
apenas uma das situações. Existindo duas estruturas diferen  
tes, uma transição deverá ocorrer rapidamente, com miníma re  
dução na eficiência administrativa.

Naturalmente essa preocupação da organização com seu fun  
cionamento durante conflitos, realimenta e influencia seu ar  
ranjo em tempo de paz, buscando sempre atingir o desejado pon  
to de equilíbrio em que as interferências sejam minimizadas,  
em prol da manutenção da eficácia da organização.

Pode-se perceber como seria complicado para uma empresa  
de grande porte, que operasse com monopólio em algum setor in

dustrial, manter igual eficiência quando passasse a produzir para um mercado de livre concorrência. Seu arranjo estrutural teria que ser alterado, sua destinação de recursos e investimentos necessitaria ser modificada e até a política externa da empresa careceria de ser ajustada à nova situação.

A Organização Militar (OM) tem, por isso, grande dificuldade em atingir seus objetivos; sua estrutura organizacional gera centros de poder de divisão que procuram operar dentro de uma tricotomia de atender à missão precípua, subordinar-se à hierarquia e funcionar dentro do organograma previsto. É desses conflitos que poderão surgir decisões técnicas onde cabem soluções administrativas, encolhimento da amplitude da missão para evitar melindres na hierarquia ou até determinações burocráticas em prejuízo da assessoria técnica.

O Modelo Naval Atual — A inegável arrancada para o desenvolvimento, que o país começava a demarrar no final da década de sessenta, forçou — como já vimos no final do capítulo — um espaço de modernização administrativa, que culminou com o Decreto-lei 200.

Embora o sistema governamental centralizasse cada vez mais o poder de decisão, a tônica da descentralização e delegação de competência eram algumas das vigas mestras em que se apoiava a filosofia da reforma administrativa federal.

Apesar deste decreto estabelecer as diretrizes sobre a estrutura de cada Ministério, não proíbia, porém, possíveis adaptações no arcabouço administrativo, de modo que os ajustes necessários à peculiaridade da natureza de cada Ministério pudesse maximizar a eficiência pretendida pela reforma. Além disso, às Forças Armadas era concedida uma maior liberdade de reformulação administrativa, conforme dispositivos inseridos em seu texto.

Isso permitiria que a Marinha pudesse moldar sua organiza

ção muito mais com a preocupação de atender a sua destinação constitucional precípua, do que se pautar pelo rigor aos princípios gerais constantes naquele diploma legal.

O Decreto nº 62.860, de 18 de junho de 1968, implantou basicamente a atual estrutura de organização do Ministério da Marinha. De lá para cá algumas pequenas alterações foram introduzidas, mas a idéia central tem permanecido, praticamente sem notáveis modificações. Com sua estrutura marcadamente patrulhada pelos princípios e conceitos estabelecidos, dificultou-se a implantação de uma organização, cuja preconizada descentralização da execução e delegação de autoridade, concorressem para uma maior eficiência administrativa. Conseqüentemente ocorreu o inchamento burocrático na tentativa de melhor lubrificar o sistema administrativo. Aliás, pode-se perceber neste decreto uma inspiração no sentido de tornar a organização do Ministério da Marinha bastante similar à estrutura preconizada e adotada pelos ministérios civis, o que provavelmente deveria facilitar seu funcionamento em tempo de paz, mas que implicará em necessidade de maior mutação quando a Marinha for convocada para a guerra...

As Partes do Todo — Os órgãos que devem compor o primeiro nível departamental da estrutura dos ministérios são:

a) os órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle;

b) os órgãos centrais de direção superior; e

c) os órgãos de assessoramento imediato ao Ministro.

Os órgãos previstos em a) teriam como função principal proporcionar ao Ministro os instrumentos gerenciais básicos que lhe permitisse acompanhar o planejamento, a administração e o controle do funcionamento do ministério.

Caberia aos órgãos grupados em b) a execução das atividades-meio e atividades-fim, peculiares a cada ministério.

Os órgãos de assessoramento ficariam com o encargo da as sessoria direta e imediata ao Ministro, enquadrando-se assim as funções tradicionais de gabinete ou conselhos assessores.

Os problemas começam a surgir quando essa idéia estrutu ral conflita com a pretensão de também arrumar a Marinha não muito divorciada da estrutura clássica de Estado-Maior, o que é altamente conveniente nas situação de se enfrentar as difi culdades naturais do tempo de guerra.

Ocorre então um acúmulo nas atribuições do Estado-Maior da Armada (EMA), que, além das funções de principal órgão de planejamento e assessoria do Ministro da Marinha, terá de su pervisionar todo o sistema operativo e administrativo da Ma rinha (6:8986).

Supervisionar, segundo o Decreto-lei 200, significa orien tar, coordenar e controlar. Assim, verifica-se que se atribu iu ao EMA — possivelmente uma herança do tempo em que o CEMA era o comandante militar da Marinha — quase que a função de imediate da Marinha, já que só se subordina ao Ministro e tem ingerência em qualquer assunto que possa ser enquadrado na ca tegoria "operativo ou administrativo"<sup>1</sup>.

O artigo trinta e seis do decreto 62.860 estipula que:

"A Diretoria de Administração (DAdM) tem por finali dade..., e supervisionar os serviços de administra ção da Marinha".

Como o próprio decreto não subordina a DAdM ao EMA, veri fica-se que ao invés de pretendida descentralização ou delega ção, em alguns casos, ocorreu uma "divisão" da supervisão ad ministrativa, ou seja uma partilha de função similar!

Isso resultou que a DAdM efetivamente executa uma adminis tração praticamente voltada para os aspectos financeiros, on

---

<sup>1</sup>O decreto 66.052, de 12 de janeiro de 1970, já tinha da do ao EMA atribuições e realce, de modo que esse órgão não perdesse totalmente as prerrogativas que possuía antes de 1968, fazendo que a departamentalização assumida pela Marinha ficasse bastante comprometida.

de pode ser respaldada pelo seu nível superior, a Secretaria Geral da Marinha (SGM). O EMA, ficando com a tarefa de propor a aprovação das estruturas dos diversos órgãos da Marinha, não executa nenhum acompanhamento sobre o funcionamento des sas estruturas e muito menos qualquer ação para verificar suas eficácias.

Temos então um sistema administrativo onde cada OM possui uma organização, um regimento ou regulamento, uma estrutura funcional, mas quem os gerou não verifica se há alterações a fazer para aumentar a eficiência das partes ou até mesmo se a eficácia pretendida foi atingida para que o todo possa funcio nar harmonicamente.

A DAdM, a quem poderia caber tal tarefa, não está coloca da a nível de assumi-la ou receber delegação para tal. Execu tando sua outra atividade-fim, faz com que o processo adminis trativo na Marinha fique concentrado apenas no financeiro: é mais fácil controlar os recursos orçamentários, bastando regu lar seu fluxo de consumo até se atingir o nível zero (16:34).

Problemas Permanentes — Ao modelar sua estrutura organi zacional em consonância com as premissas gerais preconizadas pelo Decreto-lei 200, a administração naval não resolveu dois grandes problemas: a excessiva centralização do processo deci sório e a não-integração entre a atividade-meio e a ativida de-fim.

É inerente ao espírito das organizações militares a neces sidade de alguma centralização. A Unidade de Comando é, e con tinuará a sê-lo por muito tempo, um dos mais valiosos princi pios de guerra. Como a arte ou ciência da guerra não pode dis por de tantas soluções previsíveis para as diversas situações que decorrem em tempo de conflito, como seria desejável, sem pre cab erá aos chefes, aos escalões terminais, a decisão fi nal sobre o que fazer. Contudo, o desenvolvimento tecnológico

moderno tem obrigado que, pelo menos, o como fazer, cada vez mais seja estabelecido antecipadamente, através de diretrizes, doutrinas e normas, de modo que as reações às ações do adversário sejam tomadas dentro de um período que lhes permita alguma eficácia.

Quando em tempo de paz se estrutura uma organização em que aparecem vários níveis com potencial de decisão e não se delimita perfeitamente o que cabe a cada nível, surgem opiniões contrárias, gerando conflitos jurisdicionais. A solução natural, para que a hierarquia não sofra arranhões, é o encaminhamento das divergências aos níveis superiores para a decisão definitiva. Cria-se assim um condicionamento nos escalões inferiores, de encaminharem os problemas para cima, sempre que suas opiniões são contrariadas por ações de quem tem direito, na esperança de que os escalões superiores resolvam modificar a decisão formulada por quem está diretamente ligado ao problema.

Como a tendência dos níveis superiores é não aceitar de promptu decisões tomadas nos níveis subordinados sem que tenham tido a oportunidade de orientar a decisão, cria-se uma espiral centralizadora, em que os mais comezinhos problemas têm de receber aprovação da cúpula da administração naval.

Com isso deixa-se de estimular a preocupação pela busca de soluções adequadas e simples, já que a tomada de decisão nos níveis inferiores nunca é praticada. O corolário desse ineficiente sistema é a pulverização da responsabilidade e uma maior inércia na máquina administrativa, obrigando a adoção de excessiva centralização, criando-se um círculo vicioso, sobre o qual nenhuma estrutura formal de organização tem chance de vitória.

Um outro aspecto que não pode ser minimizado é a diferença de prioridades entre as atividades-meio e as atividades-fim. De uma maneira geral, observa-se nas grandes estruturas

organizacionais uma tendência para uma uniformização excessiva nas normas e procedimentos, dificultando, que as atividades administradas pelos diversos sub-sistemas se adaptem às necessidades setoriais.

Essa tendência padronizada introduz uma rigidez ao funcionamento da estrutura, que quase sempre prejudica a consecução dos objetivos finais. Os controles, então, são exacerbados nas atividades-meio, dando a idéia de um falso realce de sua maior importância, desviando esforços e recursos das atividades-fim e colocando em perigo a eficácia da organização. Será preciso então, lembrar a cada instante que a administração de uma organização deve atuar como um processo de criação de oportunidades, de realização de potenciais, de remoção de obstáculos e de encorajamento ao crescimento, sempre como um instrumento e não como um fim (11:22).

## O MAREMOTO DE PAPEL

Anteriormente examinamos o conceito rigoroso do termo bu  
rocracia<sup>1</sup>, conforme Weber imaginou. A popularização ou o mau  
uso do emprego, conseguiu transformar seu sentido de tal mo  
do, que praticamente só é utilizado com sua acepção mais co  
nhecida, justificando o registro dado pelos dicionários a este  
significado<sup>2</sup>: um fator complicador em qualquer sistema admi  
nistrativo.

Carece de lógica que algo idealizado como solução racio  
nal, se tenha transformado em "monstro abominável", criticado  
por todos e irritando a grande maioria das pessoas. Certamente  
existiram diversas razões, verdadeiras ou aparentes. Contudo  
do, as causas fundamentais dessa inversão na validade da burocr  
racia parecem residir em sua capacidade de mascarar a incompe  
tência dos que operam tal sistema e a forte tendência à misti  
ficação da eficiência desse sistema.

Instrumento imaginado para agilizar a administração de estr  
uturas organizacionais maiores ou mais complexas, a produção  
de papéis, decorrente de sua aplicação, normalmente atinge  
uma "massa crítica", que se torna ameaçadora e quase incontr  
olável, obrigando a administração, pública e privada, criar  
programas e até um ministério para combatê-la e reduzir sua  
influência nefanda.

Apesar desses remédios mais fortes, a doença permanece end  
êmica, e ao menor sinal de fraqueza da organização, se torna  
epidêmica, consumindo recursos valiosos para sua contenção.

---

<sup>1</sup>Cf. pág. 9

<sup>2</sup>De acordo com o Novo Dicionário do Aurélio, 1.<sup>a</sup> edição, pág. 235: Burocracia. do fr. burocratie.

S.m. l. Administração... 2.P.ext. Complicação ou morosidade  
de no desempenho do serviço administrativo.

Justifica-se assim a constante preocupação que têm as organizações mais eficientes em vacinar, contra a burocracia, sua estrutura funcional, para a preservação da eficiência conseguida. Se essa imunização não está, implícita ou explicitamente, embutida na filosofia da gestão dos negócios, a ameaça permanece latente, resultando quase sempre em reações temporárias, que só ganham real apoio quando alguma parte do sistema atinge um estado tão crítico de patologia administrativa, cuja única medida profilática acaba sendo sua extirpação, rápida e silenciosa. Não raro se descobre que a supressão daquele setor quase nada altera o comportamento do sistema...

A Escalada da Administração — Foi a competitividade dos mercados ou a necessidade de se reduzirem os custos unitários que conduziu as organizações empresariais a procurarem sempre operar em escalas maiores, quer vivamos dentro de um mundo capitalista, quer funcionemos em um ambiente socialista.

Essa busca da "economia de escala", surgida após o assentamento da poeira da revolução industrial, estimulou, de várias formas, a ânsia da padronização e a necessidade da normatização, ambientes propícios para o surgimento de duas grandes ameaças: incubação do bacilo da *cultura do papel* e do vírus do *controle exacerbado*.

"A reforma administrativa decretada pelo governo brasileiro exigia um controle mais efetivo e aperfeiçoado, para permitir que os órgãos centrais de planejamento pudessem dispor de informações relevantes aos indispensáveis ajustes, em tempo hábil, das linhas de ação adotadas.

Essa idéia foi legada à Marinha quando implementava a modernização de sua estrutura administrativa, incentivando a emissão de uma torrente de instruções normativas ou técnicas, prenes de excessivo detalhamento. Inicialmente restritas aos órgãos situados nos níveis mais elevados de seu organograma,

a geração desses *documentos*<sup>3</sup> foram sendo permitidos aos esca  
lões inferiores, atingindo quantidades que hoje obrigam a ex  
pedição periódica de mais documentos, cujo único propósito é  
indicar, para cada um dos setores administrativos, os que  
ainda vigem!

Esse arcabouço burocrático é suficientemente autófago pa  
ra, logo que implementado, prover motivos ou boas razões que  
justifiquem seu processo de "bola-de-neve". Um bom exemplo  
talvez seja a criação do Corpo Auxiliar Feminino<sup>3</sup> da Marinha  
(CAF). Uma excelente idéia, que se amparava no pressuposto de  
se conseguir recursos humanos já preparados, para utilizá-los  
basicamente em funções administrativas, principalmente nos ór  
gãos das atividades-meio, de modo a se liberar um razoável  
contingente de praças, nas quais a Marinha já investira na  
formação profissional, para emprego nos órgãos da atividade-  
-fim.

A solução de admitir civis estava vedada, em virtude da  
impossibilidade de contratação ou concurso público, sustenta  
da pelo Departamento de Administração do Serviço Público  
(DASP). Convém frisar que isto ocorria numa época em que a eva  
são das praças atingiu números preocupantes, e a falta de pes  
soal era generalizada em quase todos os órgãos da Marinha.

Cerca de cinco anos depois, se observa uma marcante inver  
são no sentido da onda de evasão e um razoável número de ca  
bos, sargentos e oficiais do CAF (de reconhecida qualidade  
técnica e aprimorada formação militar) está ocupando funções  
no serviço administrativo; no entanto, os órgãos da ativida  
de-fim permanecem com seus efetivos aquém de suas lotações re

---

<sup>3</sup>Neste trabalho o termo "documento" assume um significado  
mais geral, de qualquer papel oficial gerado por uma OM, tan  
to por desejo voluntário, como em resposta às exigências nor  
mativas impostas por outra OM. Podem, por isso, ser: circula  
res, relatórios, mapas, listagens, planilhas, modelos, formu  
lários, instruções (INST), etc.

ais, que, diga-se *en passant*, foram reduzidas e por isso rede nominadas tabelas de lotação autorizada (TLA). Na verdade, com exceção do setor de saúde, onde o contingente do CAF já era previsto para preencher os claros decorrentes da implantação do complexo hospitalar "Marcílio Dias", a absorção do pessoal do CAF apenas veio reforçar a validade do corolário da Lei do Trabalho de Parkinson<sup>3</sup>: "o número de funcionários de uma repartição e a quantidade de trabalho ali existente não têm absolutamente nenhuma relação entre si" (9:258).

" À aparição dos recursos humanos, o sistema administrativo naval reagiu com a criação de mais normas, mais controles das normas, necessidade de mais pessoal para arquivar, datilografar, expedir, etc." Assim, não mais surpreende verificar que, a Diretoria do Pessoal Militar da Marinha possui mais cabos e marinheiros do que há 5 anos (Tabela nº 1). Embora quase todas as informações de que necessita tenham sido modernizadas pela informática ou microfilmagem, um substancial número de praças do CAF foi ali comissionado, além de dispor, presentemente, de um apoio muito maior do Departamento de Sistemas (DPMM-70). Nem por isso essa Diretoria é menos eficiente, nem o pessoal ali lotado é mais ocioso do que em outros órgãos da administração naval. Ocorre que a troca de informações e controles existentes obriga a circulação de um incomensurável número de documentos, tanto interna como externamente aos departamentos, cabendo aos chefes uma função de dirigente de tráfego, *strictu sense*, que os impede de serem eficazes em chefias de tal importância. Talvez ali, como em várias outras OM, o único pecado foi não se ter obedecido a uma das regras básicas de O&M: "os Comandos e Chefias devem permanecer liberados das rotinas de execução e tarefas de formalização de atos administrativos" (3:4)."

---

<sup>3</sup> Lei do Trabalho de Parkinson: "o trabalho aumenta a fim de preencher o tempo disponível para a sua execução".

COMPARAÇÃO DAS TLA DA DPMM

ENTRE

1980 e 1984

ANO	OFICIAIS	PRAÇAS			PRAÇAS SMI		TOTAL	VARIACÃO
		CPA	CPCFN	QAFP	MN	SD		
1980	44	323	1	Ø	Ø	Ø	368	/
1984	48	318	1	49	Ø	Ø	416	+13%

FONTE : DIR. GERAL DO PESSOAL DA MARINHA — TLA P/A D.P.M.M.

TABELA Nº 1

Na verdade, a operacionalização do sistema administrativo da Marinha parece ter relegado ao esquecimento a boa regra de que as informações são informam quando existe uma reconhecida necessidade de saber. Qualquer esforço além disso, resulta em inchar arquivos, criar desperdícios, exaurir recursos e diluir o essencial na ambiência do supérfluo.

O Desprezo à Eficiência — A busca incessante por uma maior eficiência administrativa será sempre uma das virtudes em que se apoia qualquer empresa que tenha fins lucrativos. A diferença entre o preço do produto ou do serviço oferecido, e o dos concorrentes, pode estar calcada na capacidade da organização funcionar com custos administrativos menores, que costumam variar inversamente à eficiência da empresa.

Diferentemente, nas Forças Armadas, a eficácia deverá sempre ser o propósito administrativo a alcançar.

Tentar raciocinar com parâmetros que decorram de paralelismo entre a Marinha e uma empresa privada pode conduzir a paradoxos de se ter OM com elevada eficiência, mas que não atende aos reclamos exigidos por sua missão. Seria como se ter, no navio, um departamento de armamento bem organizado, com todos os fichários de manutenção atualizados e arrumados, com seu pessoal adestrado para os padrões previstos nas normas e manuais, que, no entanto, falha na hora de atirar e bater o alvo. Será desejar que o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) ou os departamentos industriais de nossas bases funcionem com eficiência comparável à Verolme ou a Ishika wajima. Nestas, se não há eficiência, não há o lucro esperado; se não há lucro, perdem as partes desse micro sistema, mas o cliente, que constitui seu ambiente, nada sofre; se constata a ineficácia, troca de agente construtor ou reparador.

No caso da Marinha, importará mais a eficácia com que o AMRJ ou as bases se desincumbem de suas tarefas. Aos meios na

vais que deles dependem, a diferença de custo do homem-hora se torna irrelevante, se o reparo não é feito com a qualidade e no tempo pretendidos.

?

A diferença na filosofia administrativa do micro sistema privado e a que deve orientar a Marinha Brasileira não reside no tamanho das organizações, nem no fato de uma ser pública e outra privada; baseia-se muito mais no fato irretorcível de que a Marinha é um único sistema, onde as atividades de apoio, a atividade-fim, as bases, os meios flutuantes, tudo interage e se interrelaciona para uma única saída: o cumprimento da missão! Portanto, não é o fundamental que algumas partes desse sistema tenham grandes eficiências, e sim que *todas* sejam eficazes.

É preciso desfazer qualquer confusão que por vezes possa presidir a mentalidade administrativa, desde seu alto escalão até os níveis terminais: o que se espera da Marinha é que ela seja eficaz, se possível eficientemente.

Não deve existir, portanto, a preocupação extremada em valorizar o sofisticado, o grandioso, a teoria complexa, o estilo "rococô", só porque essa roupagem apresenta mais claramente uma maior eficiência, discutível se se perdeu de vista as verdadeiras tarefas a cumprir.

É muito mais fácil complicar do que simplificar. Tornar simples requer além de trabalho e competência, muito talento. Não se vai, contudo, desprezar medidas ou ações que contribuam para um melhor desempenho do sistema administrativo. Deve-se ter, porém, rigoroso critério para avaliar se a alteração imaginada para qualquer parte do sistema não vai ser muito mais para aumentar a eficiência de um sub-sistema, com maior racionalização interna desse setor, sem que qualquer incremento na eficácia do micro sistema seja sentida. Pior ainda se essa tentativa resultar em uma maior carga de trabalho dos clientes do sub-sistema, o que normalmente é mal avalia

do, culminando com o aumento da natural resistência às mudanças de que padecem as organizações administrativas.

Em 1982, existindo discrepâncias entre os cadastros de pessoal e dependentes, da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha (DPMM) e da Diretoria de Saúde da Marinha (DSM), decidiu-se corrigi-los. Todas as OM receberam listagens onde constavam os nomes de seus prováveis militares, seus dependentes, posto ou graduação, data de nascimento e uma série de dados cadastrais. Cabia as OM checar cada detalhe dessa informação e preencher uma planilha para cada discrepância detectada, o que permitiria ao sub-sistema controlador, a DSM, digitar a nova informação.

Em face da normal rotatividade do pessoal, da desatualização do arquivo referenciado para a listagem e erros inerentes dos registros existentes, cerca de 25% do total de dados careceram de correção, o que significou uma grande carga de trabalho no preenchimento de elevado número de modelos, sem qualquer diminuição da já excessiva carga de burocracia imposta pela administração naval à rotina diária das OM.

Passados quatro anos, as OM ainda não puderam ver o fruto daquele esforço, que certamente deveria ter sido evitado e resolvido no âmbito interno do sub-sistema que o gerou. Na verdade a tentativa que a DSM fez de aumentar sua eficiência, ainda que ao custo de sobrecarga alheia, pouco teria acrescentar na eficácia do sistema de saúde da Marinha. Muito mais importante que constatarmos que os esforços de todas as OM resultaram em nada, é o fato de percebermos como o sistema administrativo naval é vulnerável a ações espasmódicas e pessoais, cujos esforços e utilização de recursos, embora com o melhor dos propósitos, não estimulam a uma procura global pela melhoria dos padrões administrativos.

Em muitos casos será melhor que se devote um disfarçado desprezo à eficiência...

A Proliferação do Excedente de Informação — Um dos mais fortes argumentos na defesa da implantação de qualquer controle, ou na criação de qualquer documento que materialize uma exigência burocrática, é que se decide melhor quando se dispõe de mais informações. Por outro lado, não se pode deixar de concordar sobre a necessidade de um mínimo de registros e controles administrativos. Contudo, as facilidades criadas pela moderna tecnologia têm contribuído, e até induzido, que uma massa de informações seja cobrada, por muitos, de quase todos, produzindo um aglomerado de dados, cujo processamento resulta muito mais quantidade de informação, do que informação de qualidade. O advento e o posterior rápido desenvolvimento do processamento eletrônico de dados, emoldurado pelo forte apelo de eficiência que o uso do computador parece conferir aos usuários, veio contribuir para que as organizações enveredassem por um exagero na obtenção de dados inúteis, gerando informações irrelevantes e — pior que tudo — diluindo ou dificultando a garimpagem do conhecimento importante, cujo valor é imprescindível para a correta decisão.

A primeira idéia que surge quando um setor pensa em lançar mão da informática, para auxiliá-lo na administração de seus afazeres, é de que vai poder reduzir seu pessoal e pode apresentar informações mais completas e mais rapidamente.

Assumindo-se que haja um estudo correto sobre o volume de trabalho necessário para o desempenho das tarefas, a determinação da capacidade do conjunto de máquinas que comporão o novo e desejado centro de processamento de dados (CPD) será sempre aumentada, no pressuposto de que certamente outras tarefas ou utilização poderão surgir e seria criminoso não se ter previsto capacidade nas máquinas para esse futuro trabalho adicional.

Uma vez instalado o sistema e iniciada sua operação, observa-se que:

- o número de pessoas envolvidas anteriormente aumentou ou — raramente — permaneceu o mesmo;

- as informações resultantes, embora algumas disponíveis anteriormente, são obtíveis com muito mais facilidade e com apresentação que induz maior credibilidade ; conseqüentemente a geração de relatórios com essas informações aumenta em muito sua freqüência, causando uma demanda na velocidade de atualização dos dados com que o CPD se alimenta;

- como o requisito de maior quantidade de dados extravasa a capacidade interna do sub-sistema em coletá-los, outros sub-sistemas são acionados a fornecerem mais e diferentes dados, o que obriga a implantação de um sistema de controle e qualificação da massa de dados exigida, que em pouco tempo passa a ser fornecida;

- o tratamento de maior massa de dados implica em alocar mais recursos humanos;

- é natural que atingido o funcionamento rotineiro do sistema implantado, surjam novas idéias para otimizar a eficiência. Como há capacidade ainda ociosa nas máquinas, serão criadas novas rotinas, diferentes relatórios, variados arquivos, o que ensejará a aquisição de alguns modernos periféricos mais modernos, surgidos após o projeto original;

- em pouco tempo poder-se-á verificar que o sistema do CPD já não permite executar todas as tarefas pretendidas com a eficiência desejável e pretensões para o crescimento do CPD originalmente concebido começam a se materializar.

Esses perigosos passos que conduzem ao gigantismo, são perfeitamente normais na ótica das pessoas que operam dentro do sub-sistema, e surgem espontânea e suavemente, sendo por isso de difícil percepção.

A Marinha tem padecido dessa síndrome e pago um alto preço pela manutenção deste estado febril de produzir informações em excesso. O número de instruções, relatórios e lista

gens enviados aos destinatários cuja utilidade é desprezível tem aumentado; a rapidez com que caducam e são substituídas as INST<sup>5</sup>, mercê de novas exigências ou solicitações por formulações "adequadas" aos novos processos administrativos, já não permite que o usuário, o cliente, a ponta de linha, consigam digerir ou se moldar às determinações em vigor antes que outras INST sobre o mesmo assunto sejam colocadas em vigor.

Agrava ainda saber que esses espasmos administrativos quase sempre são oriundos de decisões personalizadas, geradas por mudanças de chefias que não só não tiveram tempo de analisar com profundidade o processo administrativo em funcionamento, como também, em muitos casos, os processos e controles são alterados sem que tenha ocorrido suficiente período de execução das medidas previamente implementadas, o que permitiria uma sedimentação ambiental e a decantação natural, e propiciaria escoimar-se as imperfeições do processo.

---

<sup>5</sup>No período de janeiro a julho de 1986, a DEnsM cancelou trinta e nove ENSINOMARINST, sendo obrigado a alterar diversas outras para "conciliar" as que permaneceram em vigor. A DPMM alterou trinta e duas MILITAMARINST em 1984. Obviamente os "clientes" tiveram de tomar conhecimento de toda essa mudança, o que certamente consumiu tempo precioso de suas atividades. Cabe ressaltar que ambas as Diretorias têm praticamente as mesmas tarefas, atribuições, clientela e ambientes que os seus regimentos internos iniciais previram, não tendo havido então grande variação em suas atividades ou responsabilidades.

## CAPÍTULO 5

### MUTANS QUAE SERA TAMEN

Vimos anteriormente algumas das razões por que a administração pública brasileira, e por extensão a praticada no âmbito naval, tem evoluindo sempre com atraso e a reboque dos acontecimentos que foram modificando a cena nacional. Na Marinha, essa evolução só tem ocorrido quando há estímulos de forças exógenas, e nunca com suficiente percepção para a atipicidade de seu funcionamento, nem para a especificidade que a modernização e racionalidade da interação de seus órgãos requerem. Suas características de complexidade, tamanho, diversidade de tarefas, distribuição geográfica, mobilidade, flexibilidade, etc., todas sujeitas às mudanças de um ambiente de paz para um cenário de conflito, tornam difíceis as tentativas de vestir sua estrutura funcional com modelos talhados para manequins de outras latitudes ou empresas com propósitos bastante diferentes.

Ao se analisar as diversas teorias, na procura do embasamento científico, cuja aplicação deve nortear a adequação das filosofias administrativas às diferentes organizações-tipo, transpareceu sempre a inarredável dicotomia entre os ganhos e as desvantagens, implícitas no seio de cada teoria. Percebe-se então, que a aplicação dos conceitos julgados mais pertinentes deverá ser ponderada muito mais pelos objetivos da empresa-alvo do que pela aderência às idéias inerentes de cada teoria.

Observando-se a Marinha Brasileira como um macro sistema, verifica-se que ela tem buscado melhorar o funcionamento da máquina administrativa através do aprimoramento dos processos e da modificação da estrutura funcional de seus órgãos. A preocupação de se atingir a pretendida eficácia administrativa pe

lo aumento da eficiência de suas partes, tem conduzido ao pa  
radoxo da administração naval estar caminhando para um sistema  
onde "o todo seja menor que a soma de suas partes", em coe  
rência com a observação do fato de que *nada é mais inútil do*  
*que fazer bem feito as coisas que não precisam ser feitas* (13:4).

Como Mudar — Apesar do surto de modernização a que quase  
todos os setores da administração naval têm sido submetidos ,  
o sistema, como um todo, se complicou em demasia e sua produ  
tividade decresceu: o desempenho administrativo pouco se alterou,  
embora os recursos humanos e financeiros estejam sendo  
empregados sempre em maior escala. As soluções tentadas quase  
sempre consistiram em alterar as estruturas ou relações interna  
nas, num processo de erro-e-tentativa que, em setores de memó  
ria mais curta, vez por outra termina com o retorno a organogra  
mas e subordinações bastante semelhantes aos já previamente  
te tentados e substituídos pela ineficácia comprovada.

Deduz-se então, que a necessidade da mudança reside muito  
mais em conseguir adotar uma nova e única filosofia administra  
trativa, do que procurar adequar a estrutura organizacional  
da Marinha Brasileira à conjuntura ou às personalidades que  
ocuparão, no primeiro momento, as funções recém arranjadas.

Para manter o equilíbrio entre as estruturas internas de  
seus órgãos, cujas relações tendem a ser conservativas e durada  
douras, e o ambiente externo, cada vez mais cambiante e dinâ  
mico, a Marinha deverá ter uma crescente flexibilidade na to  
mada de decisões, ou seja, a gerência de seu sistema terá de  
ser mais eficiente.

Isto forçosamente significará adotar-se uma administração  
mais participativa e consultiva, mas com chefias dinâmicas e  
com alta capacidade decisória. O atual sistema administrativo  
está inibindo o espírito empreendedor das partes e a capacida  
de de análise dos escalões superiores, impedindo a formação

de Oficiais, nos níveis inferiores, com a necessária competên  
cia para, no futuro, exercerem funções mais importantes. Há  
um estímulo implícito nas condicionantes da carreira para se  
evitar os riscos inerentes do *modus operandi* da Marinha, em  
favor de uma segurança pessoal. Somos preparados para sermos  
guerreiros, mas no tope da carreira transformar-nos em gerentes  
de estrutura complexas; daí a tendência em quereremos desde  
de os postos intermediários assumir o papel de gerentes mais  
eficientes, desviando involutariamente esforços para propôsitos  
diferentes dos da missão pré-estabelecida.

A racionalização administrativa impõe a supressão de medidas  
de controle que se evidenciem como puramente formais ou  
cujo custo seja evidentemente superior ao risco. É importante  
aceitarmos que o máximo prêmio está invariavelmente atrelado  
à aceitação de algum risco. Isto, implica em termos a coragem  
de aceitar uma administração por veto, onde assumamos o presu  
suposto de que os subordinados sabem o que devem fazer, sabem  
como fazer e queiram fazer. Ao nível hierárquico acima caberá  
duas importantes, mas indispensáveis responsabilidades: explici  
citar clara e objetivamente o que espera de resultados dos subu  
ordinados, ou seja, qual a eficácia esperada, e manter sua  
atenção crítica, pronta a indicar as falhas observadas nos  
sub-sistemas sob seu controle, sem preocupações com melindres  
ou arranhões na hierarquia, mas com propósitos mais nobres de  
integrar e aprimorar o sistema global.

Em princípio pode parecer utópico conduzir uma administração  
ancorada em condicionamentos que presumem um profissional  
lismo não muito característico dos povos latinos. No entanto,  
todos já convivemos em pequenos sistemas, onde as relações  
informais eram conduzidas bem próximas do pretendido, embora  
a estrutura funcional formal operasse segundo outros parâmetro  
s. Não há então razões suficientes para que se julgue invi  
viável aumentar a escala e estabelecer uma administração, onde

de:

a) os controles administrativos sejam reduzidos até o útil e realmente indispensável;

b) haja um órgão que se incumba de detectar e apontar as falhas administrativas, imperfeições na estrutura funcional, excessos burocráticos, fluxos e arquivos supérfluos, etc., em todos os níveis da administração;

c) os escalões superiores passem a emitir suas diretrizes e normas com maior grau de objetividade e menor grau de detalhamento, deixando aos subordinados a decisão de como utilizarão os recursos alocados para a consecução dos objetivos;

d) os órgãos do sistema recebam as críticas e sugestões e como melhorar seu funcionamento administrativo, como uma contribuição do ambiente para facilitar aos sub-sistemas participarem com maior rendimento na busca da eficácia global.

e) exista um constante "patrulhamento" no sentido de se reduzir as inovações ao realmente necessário, abandonando-se o "estilo rococó", o "projeto grandioso", a "solução glamorosa", em troca da maneira simples, da solução sem charme mas adequada e de baixo custo, do projeto para uma Marinha que podemos antever e não para a que sonhamos como ideal.

O Que Mudar — Uma vez decidido implantar-se essa nova administração, serão necessárias mudanças iniciais: algumas para poder dotar o sistema de instrumentos que lhe permitam operar dentro dos cânones estabelecidos, e outras muito mais para ressaltar e estimular os novos conceitos e criar uma massa crítica de processamentos desburocratizantes. Na verdade, a absorção pelo sistema naval dos novos conceitos de uma administração por veto, mais consultiva e participativa de todos os escalões, permitirá que as normas e determinações sejam fruto não só da ótica superior, mas também da visão enriquecida pela consideração dos pontos de vista dos níveis su

bordinados, induzindo a mudanças e simplificações em todo o sistema administrativo.

Basicamente, em seu estágio inicial, as seguintes medidas são sugeridas:

/// a) reestruturar o Serviço de Auditoria da Marinha (SAMA), de modo que além da auditoria financeira que executa, possa realizar também a auditoria administrativa, através de um grupo de analistas de O&M, com razoável experiência do funcionamento da máquina administrativa da MB. Essas "inspeções" visariam detectar primordialmente as falhas nos setores de cada OM, passíveis de correções no âmbito interno, quer nos processos e procedimentos, quer no melhor aproveitamento de sua saída para a utilização pelo ambiente externo, na busca de maior simplicidade e de sua eficácia;

Aplicar pessoal civil  
DGC 14  
9/01/85  
b) criar um *único* e completo banco de dados administrativos, eliminando o caráter cartorial vigente, em que cada órgão ou setor deseja ter seu CPD, seu arquivo, seus programas, seu pessoal, seus modelos, suas listagens, etc. As pilhas de relatórios, das mais variadas espécies, sem qualquer manuseio ou utilização, que se acumulam nos cantos das salas ou em cima dos armários das OM, são o melhor atestado do "furor informático" desnecessário que a proliferação de CPD tem gerado. Na maioria das vezes o que se necessita é um terminal, que permita o acesso para introduzir ou obter dados de um cadastro central. A informática não é sucedâneo para a competência, nem o volume do lixo informático é indicador de melhor assessoria para decisões corretas;

c) os órgãos de direção setorial (ODS) expedirão diretrizes de modo a se reduzir — e se possível evitar — quaisquer alterações nas normas vigentes expedidas pelas Diretorias Especializadas (DE), Distritos Navais e Comandos de Forças, que afetem outras OM do sistema, sem que haja transcorrido pelo menos dezoito meses da expedição da última norma regulamentada

assunto, ou um semestre após a assunção da nova direção ou comando do órgão expedidor. Os casos especiais deverão ser submetidos à aprovação do ODS pertinente. Evita-se assim que as modificações ocorram com tal frequência que impeça as OM afetadas, de absorvê-las, e que uma avaliação das respostas às alterações possa ser conduzida com uma amostragem significativa. Além, disso, procurar-se-á minimizar a tendência normal, mas improdutora, das novas chefias imaginarem, após o contato inicial com os problemas, disporem das soluções definitivas, ou de que a administração assumida carece de qualquer eficácia, promovendo uma avalanche de documentos com consequências externas. A medida pretende reduzir a atual inconsistência na prática administrativa, já aumentada pela constante rotatividade de pessoal nas funções exercidas;

d) transferir as atribuições do planejamento e da supervisão do sistema administrativo da Marinha Brasileira, do EMA para a Secretaria-Geral da Marinha (SGM). A medida tem duas finalidades. A primeira torna coerente, com a estrutura departamentalizada adotada e em vigor, que o SAMA e a DAdM fiquem subordinados a quem possua a supervisão global da administração da Marinha. Secundariamente, permitir-se-á que o EMA possa empregar seus recursos com maior proveito do planejamento estratégico de alto nível, já que no tocante a assuntos administrativos que possam influir no planejamento estratégico, sua ingerência será através do CEMA, via o Conselho do Almirantado ou de assessoria ao Ministro, quando solicitada;

e) alterar o dispositivo legal (Art. 159 do Decreto 62.860, de 18 de junho de 1968) que faz do CEMA sempre o substituto eventual do Ministro. A substituição passaria a ser exercida pelo ODS/ODG mais antigo, desobrigado da "tradição" do CEMA ser o Almirante-de-Esquadra mais antigo, o que não é impedimento para o exercício das funções e cometimentos extra-Marinha permanecerem como no presente. A medida permitirá que uma ra

zoável estabilidade nas funções de ODG/ODS seja atingida, contribuindo sobremaneira para um melhor acompanhamento, no alto escalão, dos problemas navais e suas soluções, o que atualmente é raramente conseguido;

e) estimular e fortalecer a participação da DAdM como órgão central de desburocratização na administração naval, expandindo seus recursos de O&M, de modo a possibilitá-la transferir técnicas e experiências bem sucedidas, observadas em algumas OM do sistema naval ou extra-Marinha. O exercício de uma efetiva supervisão administrativa, permitirá que a DAdM deixe de ser exclusivamente uma diretoria de administração financeira e possa influir na desburocratização do interrelacionamento entre as DE e seus clientes, colaborando e fiscalizando para que informações geradas em uma OM, depois de transmitida por qualquer veículo, não sejam repetidas, por outros processos, para um mesmo destinatário e, se possível, tenham somente um destinatário;

f) utilizar o SAMA e DAdM, com suas novas atribuições, para promover um saneamento burocrático nos setores de administração de pessoal e de ensino, no sentido de reduzir a carga burocrática, imposta por esses setores, aos meios flutuantes, na obtenção de dados e execução de ações que podem ser solucionadas utilizando-se banco de dados centralizado ou com medidas de caráter interno nas DE desses setores.

As idéias e medidas acima relacionadas não constituem novidade para muito dos chefes navais e, vez por outra, algumas delas são aplicadas em reduzidos setores da grande teia de órgãos navais. Obviamente essa particularização, dentro de um sistema que opera diferentemente, tem pouco efeito e suas virtudes logo fenecem. Além disso, o sistema possui a propriedade de inebriar seus agentes com a atividade febril e rotineira do cotidiano, cegando-os para o óbvio, e comprovando a Lei de Gresham: a rotina expulsa o pensamento criador.

Assim, é mister que a solução idealizada, sintetizada na implantação de uma administração por veto, mais consultiva e participativa e com maior autonomia de decisão nos escalões inferiores, seja implementada em toda a Marinha e não apenas em alguns setores. Mesmo que sua absorção leve algum tempo, é chegada a hora de se iniciá-la, pois como diz o velho ditado chinês, "mesmo a mais longa caminhada começa com o primeiro passo".

*Al Aguiar*

Alberto Carlos de Aguiar  
Capitão-de-Mar-e-Guerra

## BIBLIOGRAFIA

1. BALCÃO, Yolanda Ferreira, comp. O comportamento humano na empresa. 2.ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
2. BRASIL. Estado-Maior da Armada. Estudo da revisão da estrutura organizacional básica do Ministério da Marinha. Brasília, 1974.
3. BRASIL. Estado-Maior do Exército. Organização e Métodos. Rio de Janeiro, 1978.
4. BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial, Brasília, 27 fev. de 1967, p.2375. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Publicado no Bol. do M.M. nº 10/67.
5. ———. Decreto nº 62.860, 18 de julho de 1968. Diário Oficial, Brasília, 24 jun. de 1968. Estabelece a estrutura básica da organização do Ministério da Marinha. Publicado no Bol. do M.M nº 29/68.
6. ———. Decreto nº 92.796, de 19 de junho de 1986. Diário Oficial. Brasília, 20 jun. de 1986. Altera dispositivos do decreto nº 62.860, de 18 de junho de 1968 e dá outras providências.
7. BRESSER, Luis Carlos Pereira. Apostila de Organização e Administração. S.Paulo. Escola de Administração de Empresas, S.Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1974.
8. CAMINHA, Herick Marques. Histórico do método de divulgação dos atos administrativos da Marinha Brasileira. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, 102:5-16, abr./maio/jun., 1982.
9. CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 2. ed. S.Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1980.
10. CORRÊA, Joaquim Sérgio. Administração por espasmos, a gênese patológica. Rumos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 15:18-21 e 16:7-12, jan./fev./mar./abr., 1979.
11. COSTA, Romeu Fernandes da. Conflito organizacional, uma crítica ao modismo. Rumos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 8:22-24, maio/jun., 1984.
12. DRUCKER, Peter F. O gerente eficaz. 3.ed. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1972.
13. ———. A eficácia na gestão de empresas. In: Harvard Business Review, Boston 1962, p.3-11.
14. GALBRAITH, John Keneth. Capitalismo. 2.ed. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1964.
15. JACOB, Jorge Wilson Simeira. Uma visão conceitual dos sistemas. Palestra preferida na Escola de Guerra Naval em 10/06/83.

16. LIMA PORTO, Alvaro Celso Paranhos de. Reorganização na estrutura do Ministério da Marinha. Rio de Janeiro, EGN, 1984. Monografia apresentada no Curso Superior de Guerra Naval de 1984. Reservado.
17. LODI, João Bosco. Administração por objetivos : Uma crítica. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1972.
18. MAGALHÃES, Sergio da Cruz. A aplicação dos modernos conceitos de administração na Marinha. Rio de Janeiro, EGN, 1981. Monografia apresentada no Curso Superior de Guerra Naval de 1981. Confidencial.
19. MCGREGOR, Douglas M. The Human side of interprise . In : Adventure in thought and action, Proceedings of the anniversary of the School of Industrial Management. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, April, 1957.
20. MORSE, John & LORSCH, Jay W. Beyond theory Y. In: Harvard Business Review. Boston, may/june, 1970.
21. MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13 (3):7-21, jul./set. 1979.
22. NEWMAN, William H. Ação Administrativa. 4.ed. São Paulo , Atlas, 1974.
23. OUCHI, Willian G. Teoria Z. 6.ed. São Paulo, Editora Fundo Educativo Brasileiro, 1982.
24. PETER, Laurence J. Todo mundo é incompetente inclusive vo cê. 8. ed. Rio de Janeiro, J. Olumpio, 1979.
25. PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas da reforma administrativa. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 8:25-69, jul./set. 1974.
26. TOFFLER, Alvin. Choque do Futuro. 2. ed. Rio de Janeiro , Artenova, 1973.
27. ————. A terceira onda. 8. ed. Rio de Janeiro , Record , 1980.
23. VASARHELYI, Miklos Antal. Sistemas de informação para Administração. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 14(4): 69-77, jul.ago. 1974.

ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO NA ÚLTIMA DATA CARIMBADA

22 MAR 89	6 MAR 89	
8 JUN 89	9 MAI 1993	
7 MAI 90	30 JUL 1995	
3 JUN 90	7 MAI 1996	
27 JUL 90	8 JUN 1997	
47 JUL 91	2 OUT 1997	
79 AGO 91	30 MAR 2000	
12 MAR 91	4 MAR 1999	
30 MAR 89		
30 MAR 89		
07 MAI 91		
03 JUN 91		
18 AGO 91		
29 JUL 92		



00015700000660

A Aplicacao dos modernos conceitos de a  
2-B-79



*MINISTÉRIO DA MARINHA*  
*ESCOLA DE GUERRA NAVAL*  
**Biblioteca**

9 ABR 87

Aguiar, Alberto Carlos de

A aplicação dos modernos conceitos de administração na Marinha

2-B-79

(660/87)