

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

5-D-1

15

Curso C-PEM/89

Partido -

Solução do P-III-4 (Mo) MONOGRAFIA

Apresentada por

LUIZ FERNANDO DE ALBUQUERQUE SOTER DA SILVEIRA

CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA

NOME E POSTO



RIO DE JANEIRO

1989



ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS UN

LUIS FERNANDO DE ALBUQUERQUE COSTA CASTILHO
Capitão-de-Mar-e-Guerra

MINISTÉRIO DA MARINHA

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

1985

- ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS OM-

MINISTÉRIO DA MARINHA
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

MM - EGN
BIBLIOTECA
21103/1990
N: 2.032

GN-00005226-1

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

1999

TEMA: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS OM

TÓPICOS A ABORDAR: A Administração profissional.

A problemática da Administração no Brasil e na MB em particular.

Análise da sistemática para concepção e alteração das estruturas organizacionais das OM.

Fatores preponderantes que motivam as alterações na estrutura organizacional das OM.

Reflexos que as alterações podem produzir na eficácia e na eficiência das OM.

Custos provocados pelas alterações periódicas introduzidas nas OM.

PROPOSIÇÃO:

Estudar os principais fatores que motivam as alterações nas estruturas organizacionais das OM.

Analisar a necessidade de serem efetuadas alterações nessas estruturas e o modo de executá-las.

Abordar os reflexos na eficiência e na eficácia das OM decorrentes de tais alterações, além dos custos a elas associados.

Propor soluções que resultem na adequabilidade das estruturas organizacionais das OM a suas missões.

Í N D I C E

FOLHA

Proposição.....	II
Lista de Figuras.....	IV
Introdução.....	V
CAPÍTULO 1 - ADMINISTRAÇÃO.....	1
Os primórdios.....	1
A administração científica.....	2
Administração profissional.....	3
Características da administração profissional	5
A problemática da administração no Brasil....	7
A administração militar.....	10
CAPÍTULO 2 - A ADMINISTRAÇÃO DA MB.....	12
Consequências do DL 200/67.....	12
A estrutura organizacional do Ministério da	
Marinha.....	13
A eficiência e a eficácia da MB e a organiza-	
ção formal do Ministério da Marinha.....	16
CAPÍTULO 3 - A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS OMA.....	19
O modelo conceitual.....	19
Principais deficiências.....	21
Fatores preponderantes que motivam as altera-	
ções na estrutura organizacional das OM.....	28
Consequências das alterações na eficiência e	
na eficácia das OMA.....	30
Custos provocados pelas alterações periódicas	
introduzidas nas OM.....	34
CAPÍTULO 4 - CONCLUSÕES.....	37
Necessidade e viabilidade de profissionaliza-	
ção da administração naval.....	37
Sugestões.....	39
ANEXO A - RELAÇÃO DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	A-1
ANEXO B - MODELO DE QUESTIONÁRIO.....	A-2
ANEXO C - ESTATÍSTICA DAS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO.....	A-4
ANEXO D - RESUMO DE ENTREVISTAS.....	A-5
BIBLIOGRAFIA.....	A-7

LISTA DE FIGURAS

FIGURA Nº	TÍTULO	FOLHA
1	ORGANOGRAMA BÁSICO DO MINISTÉRIO DA MARINHA.....	13-A
2	ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO DA MARINHA.....	14-A
3	ESTRUTURA DE GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS.....	15-A
4	MODELO CONCEITUAL DO SUBSISTEMA MB...	19-A
5	ORGANOGRAMA DA ANTIGA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA DACM.....	33-A
6	ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL EXPERIMENTAL DA DACM.....	33-B

INTRODUÇÃO

O grau de evolução das sociedades, dentre outros aspectos, está diretamente relacionado com a capacidade de seus membros de se organizarem. Obras monumentais, como as das pirâmides do Egito, realizadas em épocas de incipiente tecnologia, nos dão sinal da excepcional capacidade dos "empresários" egípcios de organizar o trabalho de milhares de obreiros dos mais variados níveis.

Através dos séculos a habilidade do homem em gerir recursos para o atendimento de suas necessidades e a realização de seus desejos vem sendo aprimorada. A administração-habilidade, portanto, é tão antiga quanto o próprio homem, constituindo-se em um de seus atributos. Em resumo, todo ser humano possui, por mais rude que ele seja, a capacidade de gerir recursos. Entretanto, foi só a partir do início deste século que, nos Estados Unidos da América do Norte (EUA) e na Europa, a administração passou a ser reconhecida como uma profissão.

Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henri Fayol (1841-1925) conseguiram sensibilizar os industriais para o emprego de seus métodos através da argumentação que fascina os homens de negócio - o aumento de seus lucros.

O sucesso da administração profissional no setor privado abriu as portas para sua adoção no setor público dos países industrializados, podendo afirmar-se que a base do espantoso desenvolvimento de países como os EUA, Inglaterra, Alemanha, França e Japão repousa na administração profissional de suas instituições.

No Brasil, infelizmente, quer no setor privado, quer no setor público, a administração profissional não foi ainda institucionalizada. Este fato explica a deficiente estrutura organizacional de nossos órgãos públicos mais complexos, in-

clusive os da Marinha do Brasil (MB).

Este trabalho pretende levantar a questão da urgente necessidade de profissionalização da administração naval como forma de modernizar as estruturas organizacionais das Organizações Militares (OM), além de indicar sugestões que viabilizem uma ampla reforma administrativa na MB.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRAÇÃO

Os primórdios - Entre os sociólogos, há os que defendem a tese de que o homem é um ser social e os que o consideram um ser gregário. Isso não é importante para nossa análise. O que importa, e isto ambas as correntes concordam, é que o homem vive em grupos desde a época em que habitava cavernas.

Este fato fez nascer e desenvolver no ser humano a capacidade de se organizar para prover e gerir os recursos necessários a sua sobrevivência. Os mais fortes tornaram-se os chefes naturais das sociedades primitivas, que dependiam da força física para se defenderem dos ataques de grupos rivais e dos animais, e ainda para a caça, base de suas subsistências. Assim, após uma batalha ou uma caçada, cabia ao chefe vencedor o direito de repartir o espólio ou o alimento. Este privilégio era parcela do poder do chefe que dele não abria mão. O chefe do grupo na guerra também o era na paz e, nessa situação, ditava as regras para o aproveitamento das sobras de recursos que permitia o desenvolvimento das sociedades. Dessa forma, as responsabilidades e tarefas associadas à organização das sociedades couberam a seus chefes, "doublê" de políticos e militares.

Portanto, desde há muito a administração de recursos sempre foi privilégio daqueles que os geraram. Entretanto, a aceitação desta "verdade" nunca foi tranquila.

A Filosofia, que tem influenciado o comportamento do homem através dos séculos, preocupou-se com a administração de forma especial. Na Grécia Antiga já se discutia o emprego de empresários de sucesso para gerir a coisa pública. Sócrates (470 a.C. - 399 a.C.) expôs assim seu ponto de vista na discussão sobre administração que sustentou com Nicomaquides:

"Sobre qualquer coisa que um homem possa presidir, ele será, se souber do que precisa e se for capaz de provê-lo, um bom presidente, quer tenha a direção de um coro, uma família, uma cidade ou um exército. Não é também uma tarefa punir os maus e honrar os bons? Portanto, Nicomaquides, não desprezes os homens hábeis em administrar seus haveres; pois os afazeres privados diferem dos públicos somente em magnitude; em outros aspectos são similares; mas o que mais se deve observar é que nenhum deles pode ser gerido sem homens, nem os afazeres privados são geridos por uma espécie de homem e os públicos por outra; pois aqueles que conduzem os negócios públicos não utilizam homens de natureza diferente daqueles empregados pelos que gerem negócios privados; e os que sabem empregá-los, conduzem tanto os negócios públicos, quanto privados, judiciosamente, enquanto aqueles que não sabem, errarão na administração de ambos". (15:22)

Portanto, para Sócrates, a administração era uma habilidade pessoal que nada tinha a ver com o conhecimento técnico ou mesmo com a experiência.

A administração científica - Até o início deste século, a tarefa de administrar representou parcela do poder público ou privado e não foi delegada por seus detentores, ou seja, até então a discussão sobre a administração ser uma habilidade ou uma profissão restringiu-se ao campo filosófico. Foram os problemas criados pela Revolução Industrial no setor de produção que induziram o surgimento da profissão de administrador. Isto é tão verdadeiro que, quase simultaneamente e sem se comunicarem, um engenheiro americano, Taylor, e um executivo de empresas francês, Fayol, preocupados em aumentar a produtividade das empresas em que trabalhavam, lançaram as bases das chamadas Escola de Administração Científica - Taylor, e Escola de Anatomia e Fisiologia da Organização - Fayol. Tais escolas deram origem à Teoria Científica da Administração.

Tanto na França de Fayol quanto nos EUA de Taylor, as empresas cresceram exponencialmente como consequência da mecanização da produção. E o que é pior, cresceram desordenadamente. Os proprietários de oficinas, sem recursos para adquirir as caras máquinas industriais, reuniram-se formando fábricas. Entretanto, a produção continuava a ser obtida de forma seme-

lhante à da época das oficinas, vale dizer, a níveis inferiores que, em muitas situações, era menor do que a soma das produções das antigas oficinas que se juntaram para formar determinada fábrica. Analisando essa situação, Taylor preocupou-se em aumentar a produtividade através da organização racional do trabalho. Fayol enveredou por um caminho diferente. Ele e seus seguidores acreditavam que o bom desempenho da empresa era razão direta de sua estrutura organizacional.

Administração profissional - Muito se poderia escrever sobre Taylor e Fayol, os verdadeiros pais da administração profissional, mas para este estudo importa apenas acrescentar que além de "descobrir como fazer", ambos propiciaram, através de suas obras, que outros "aprendessem como fazer". Nascia assim, pelas mãos desses notáveis homens, uma nova matéria de ensino: a administração.

É interessante notar que Taylor e Fayol não foram teóricos apenas. Suas descobertas no campo da divisão do trabalho e na organização das empresas foram testadas nas empresas em que trabalhavam e suas aceitações pelos empresários deveram-se a um argumento diante do qual nenhum homem de negócio fica insensível: o aumento do lucro. Desse modo, a administração profissional começou na iniciativa privada pois, nesse ambiente, os indicadores financeiros aprovam ou reprovam qualquer "novidade". Ou seja, se a "novidade" faz o negócio prosperar, ela é bem aceita pelo empresário e pela concorrência e está fadada ao sucesso. Caso contrário, pode representar honrados e dignos ideais que será rapidamente esquecida. Taylor e Fayol podem até ter pensado no bem estar de seus empregados quando propuseram seus métodos, mas foi o aumento do lucro quem os aprovou. Eles buscavam a eficácia de suas empresas visando maiores lucros.

Com o passar dos anos começou-se a aplicar na adminis-

tração pública alguns métodos de sucesso empregados na administração de empresas privadas. Entretanto, ao contrário do verdadeiro "boom" administrativo que a iniciativa privada viveu e ainda vive a partir dos sucessos de Taylor e Fayol, o setor público ainda não experimentou o seu. E a explicação para isso é simples. Não há indicadores definitivos como lucro e prejuízo para medir os acertos e erros nesse ambiente. Como regra geral pode-se dizer que tudo que não vive do lucro - setor público, universidades, fundações, etc. - vê a administração profissional com reservas. Apesar disso, nos países desenvolvidos do mundo ocidental já existe uma administração pública profissional sem que, contudo, seus resultados tenham alcançado os níveis de sucesso da administração privada profissional. Nessas atividades o que se constata é um discurso muitas vezes dissociado da prática. No Brasil é raro um administrador público, em seus escritos e em suas falas, não se referir à necessidade de se administrar a coisa pública de um modo profissional. Mas, na prática, pouco ou nada se faz para se atingir esse objetivo.

Pelo exposto, podemos resumir este tópico afirmando que a administração é hoje uma profissão reconhecida pelo setor privado e pelo setor público dos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento está tudo pronto para ela "deslanchar". Há o reconhecimento de sua importância mas ainda não há vontade, ou até mesmo necessidade, de se entregar a administradores profissionais as tarefas que devem ser exercidas por quem tenha o preparo técnico específico. Da mesma forma como ocorreu nos países industrializados e desenvolvidos, aqui o lógico seria o ponto de partida ser a profissionalização da administração da empresa privada. A profissionalização da administração pública viria então a reboque de seu sucesso. Entretanto, nada impede que a MB inverta essa regra.

Características da administração profissional - O sentimento de todo empresário ou funcionário público de alto escalão de que é competente para administrar é tão antigo quanto as empresas ou o serviço público. Ele se apóia em dois fortísimos pilares já comentados: a conotação da administração com o poder e o fato de que todo ser humano possui uma capacidade natural para administrar.

Portanto, é difícil se reconhecer a situação em que a administração profissional se faz necessária. E isso é mais verdadeiro quando se trata de empresa ou órgão público em processo de crescimento. Muitos supermercados de hoje nasceram de pequenos armazéns de bairro, geridos por seus donos e familiares. Houve um momento, entretanto, na fase de expansão do negócio, em que foi necessário contratar outros gerentes para viabilizar o crescimento. Esse é o momento crucial. Aquele que o reconhece e toma a medida certa, reestruturando a organização para enfrentar o desafio do crescimento, está fadado ao sucesso; os que insistem em querer controlar sozinhos os negócios que, pouco a pouco, fogem de seus controles, amargam o pior dos fracassos que é o provocado pelo crescimento.

Apesar disso a profissionalização da administração de uma empresa ou de uma instituição pública não se faz, pura e simplesmente, via contratação de gerentes ou de bacharéis em administração de empresas. Para tanto é necessário se identificar os cargos que devam ser preenchidos por profissionais administradores e, após contratá-los, se adotar uma postura de respeito à produção desses profissionais. Há casos em que não há dificuldade na identificação desses cargos, mas há situações em que somente uma consultoria especializada pode fazê-lo. Quanto ao respeito à produção dos profissionais administradores, depende exclusivamente da vontade do dono ou do chefe.

O que caracteriza, portanto, a administração profissional, é o fato da organização ter sido estruturada por administradores profissionais e ser por eles controlada.

É possível, entretanto, que uma empresa ou organização seja administrada profissionalmente sem que haja administradores profissionais em seus quadros. É o caso, por exemplo, de escritórios de direito. O crescimento desse tipo de empresa prestadora de serviços geralmente recomenda que sua estrutura organizacional seja definida por consultoria de administração. Tão importante quanto o trabalho dos advogados, nesse tipo de negócio, é a perfeita coordenação da equipe de apoio composta por datilógrafas, secretárias, arquivistas, bibliotecários, telefonistas, contadores, etc. "Arrumada a casa", produzidos os documentos gerenciais, testada e aprovada a estrutura proposta, o escritório terá uma administração profissional sem necessidade de contar em seus quadros com profissionais administradores. Nesses casos a presença destes é substituída pela documentação gerencial produzida pela consultoria, que orientará o trabalho da equipe de apoio e dos futuros empregados.

Portanto, as empresas ou as instituições públicas não necessitam ser dirigidas por especialistas em administração para que venham a ter administrações profissionais. Para isso, entretanto, é mandatório que suas estruturas organizacionais sejam concebidas com a participação de técnicos administradores.

Finalmente, há casos em que se pode conseguir bons resultados sem o concurso de administradores profissionais quer na concepção das estruturas organizacionais, quer nos quadros de pessoal. Exemplo disto são as instituições cujas estruturas organizacionais já foram exaustivamente testadas e aprovadas e ainda aquelas de menor complexidade das quais os navios e pequenas lojas são, respectivamente, exemplos característicos.

A problemática da administração no Brasil - Apesar do homem exercer funções administrativas desde tempos imemoriais, viu-se em tópico anterior que a administração como profissão é coisa deste século. Foi o remédio para o crescimento desordenado da economia resultante do aumento brutal da produção, fator marcante da Revolução Industrial.

A administração profissional ajustou-se como uma luva ao capitalismo, tornando-se a principal aliada do lucro. Se isto é verdadeiro, por que então no Brasil estamos praticamente estagnados quanto à institucionalização da administração profissional em nossa sociedade?

É claro que esta pergunta é de difícil resposta, mas procurar-se-á alinhar alguns argumentos para sustentar a tese de que isso é fruto da falta de vontade de nossos empresários em adotá-la.

A causa subjacente para esta postura parece ser a fraca competitividade em nossas principais atividades econômicas, que se desenvolvem em um modelo econômico no qual o Estado responde pela maior parte dos investimentos que se fazem no país. No Brasil não há grandes empresas privadas que tenham chegado ao topo sem depender do capital do Estado. Pelo contrário, muitas de nossas grandes empresas nasceram e se desenvolveram às custas do Estado. E mesmo essas não podem ser consideradas grandes, se comparadas às grandes empresas privadas americanas ou européias. No capitalismo brasileiro, portanto, a maior concentração de capital está no setor público, ao invés de estar no setor privado. Esta distorção, dentre outros efeitos maléficos, faz com que nosso empresariado prefira atuar junto ao Estado para maximizar seus lucros, a investir na busca da melhoria da eficácia de suas empresas através da profissionalização de suas administrações.

Dessa forma, o empresário brasileiro sabe que existe uma

profissão de administrador, reconhece que nos países industrializados e desenvolvidos ela é uma das mais respeitadas, mas não vê a necessidade de institucionalizá-la. Como resultado dessa postura, quer na pequena empresa quer nos grandes conglomerados empresariais nacionais, o "poder" de administrá-los é retido pelo dono que o transfere para seus filhos, caracterizando a administração familiar que ainda prevalece em nosso meio empresarial privado.

Na administração pública as coisas se passam de uma forma um pouco diferente. Os altos funcionários vêm nas tarefas do dia a dia da administração a própria essência de suas atividades.

Para uns a administração está tão ligada ao poder que os impede, inconscientemente, de delegá-la. Outros acreditam que nada terão que fazer se deixarem de participar, pessoalmente, da execução das tarefas desenvolvidas nas organizações que chefiavam.

Esquecem-se, uns e outros, que ao chefe de alto escalão de uma organização pública está reservada a mais importante das atividades, qual seja, a de definir a estratégia do setor. Esta, muitas vezes, é por eles deixada de lado em detrimento do detalhe, que lhes rouba o tempo e a tranquilidade para se dedicarem às indelegáveis tarefas de analisar as mutações ambientais que interferem nas organizações e para poderem corrigir-lhes o rumo, adaptando-as às novas situações. Cabe aqui lembrar que o legislador de 1967 identificou na centralização excessiva um dos males da administração pública de então. Tanto é assim que um dos princípios que orienta o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (DL 200/67), é o da descentralização, tratado em detalhes no Art. 10, do qual transcreve-se o parágrafo 2º para que o leitor tenha a idéia precisa do que o Governo Federal espera da chefia de suas

instituições: "Em cada Órgão da Administração Federal os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle."

Talvez muitos administradores públicos não tenham se dado conta de que, a partir da edição do DL 200/67, a descentralização, operada através das estruturas organizacionais e da delegação de competência, deixou de ficar a critério do administrador passando a ser obrigatória por força de lei.

Ainda sobre descentralização e atividades da chefia, é relevante ressaltar que até a administração pública soviética, considerada a mais centralizada e centralizadora do mundo, rendeu-se à evidência de que essa prática desvia o chefe de suas importantes atribuições. O Presidente Mikhail Gorbachev parece ter lido o acima transcrito parágrafo do DL 200/67 sobre descentralização, pois assim se manifestou sobre o tema em seu famoso livro Perestroika: "Ao mesmo tempo não podemos deixar de ver que as autoridades centrais estão sobrecarregadas com o trabalho de pouca importância. Nós as desobrigaremos dos deveres atuais, pois, ao lidar com esses deveres, elas perdem de vista as questões estratégicas" (18:100).

Mas não é só isso. Talvez o mais significativo dos motivos para a resistência em se adotar a administração profissional no setor público seja o fato da administração pública ser muito mais complexa do que a administração de empresas.

Não havendo indicadores como o lucro ou prejuízo que possam comprovar acertos e erros, fica difícil medir-lhes os resultados. Além disso é complicado estabelecer um programa de recompensas motivador, tendo em vista a inflexibilidade da legislação e ainda porque seus objetivos são, quase sempre, de

complexa definição.

A administração militar - Os exércitos foram as primeiras organizações concebidas pelo homem objetivando sucesso em seu primitivo e mais importante empreendimento - a guerra. Os grandes chefes militares da antiguidade foram, também, grandes administradores. Conceberam uma organização - o exército - capaz de extrair o máximo de rendimento dos recursos materiais e de pessoal de que dispunham em proveito do conjunto, com um objetivo perfeitamente definido - a vitória. Assim, muitos princípios ainda hoje presentes na moderna administração tiveram suas origens nas mais antigas organizações militares de que se tem notícia. Tais são os casos dos princípios da unidade de comando, da hierarquia, da disciplina, da descentralização da execução e da delegação de competência. Foram também os grandes generais que identificaram e exercitaram as principais funções do chamado ciclo administrativo - PLANEJAR - ORGANIZAR - REUNIR RECURSOS - DIRIGIR - CONTROLAR.

Da mesma forma, a estratégia militar desenvolvida por generais como Alexandre da Macedônia, é inspiradora da estratégia de empresas modernas, uma vez que uma e outra procuram a melhor forma de utilizar os recursos disponíveis para atingir seus objetivos.

Sendo a guerra, infelizmente, um fenômeno comum a todas as sociedades e, praticamente, perene, as estruturas organizacionais das unidades operativas dos diversos países foram, e ainda são, exaustivamente testadas, e muito se assemelham entre si. Assim é que elementos organizacionais como estado-maior, pelotão, companhia, batalhão, esquadrão, navio, etc., estão presentes em todas as forças armadas com esses nomes e mantêm, praticamente, as mesmas estruturas organizacionais. Dessa forma, pode-se dizer que a estrutura organizacional dos elementos operativos das marinhas, de um modo geral, é exce-

lente.

O problema, portanto, está na administração dos órgãos de apoio, cujas estruturas variam de acordo com a origem do material, os recursos de que dispõe cada marinha e o grau de prontidão desejado. Neste aspecto as organizações militares são apenas um pouco mais eficientes do que as organizações públicas civis congêneres, isto porque a rígida hierarquia e a disciplina conseguem melhorar o resultado do trabalho que executam, ainda assim, com eficiência e eficácia muito aquém do desejável. Por esta razão, as administrações das OM do setor de apoio necessitam ser profissionalizadas. Ao fazê-lo, entretanto, ter-se-á que levar em conta as características peculiares dos militares e servidores civis no que concerne a suas formações e requisitos de carreira. Em decorrência disto, é que nos próximos capítulos deste trabalho serão mais enfatizados os problemas organizacionais das OM de apoio, que passam a ser designadas pela sigla OMA.

CAPÍTULO 2

A ADMINISTRAÇÃO DA MB

Consequências do DL 200/67 - Este não será mais um estudo a dissecar e analisar, à luz das diversas teorias administrativas, as estruturas organizacionais, passadas e atuais, da MB.

Conforme mencionado na introdução, o que o autor pretende é levantar a questão da necessidade e viabilidade de profissionalização da administração naval como forma de modernizar as estruturas organizacionais das OM. Por isso, a análise da administração naval será procedida considerando-se os fatores endógenos e exógenos que a marcaram e, ainda, o perfil dos que dela participaram como seus responsáveis.

Pode-se dizer que o DL 200/67, que instituiu a reforma administrativa no país, é um divisor de águas entre a antiga e a moderna administração pública. Antes dele, cada ministério era organizado de modo a atender à solução de seus problemas. Não havia na estrutura formal da administração pública federal algo que visasse facilitar a cooperação e a coordenação entre os diversos órgãos que a compunham ou, pelo menos, que evitasse a superposição de atividades.

O DL 200/67 procurou corrigir essas deficiências ao estabelecer em seu Art. 6, como princípios fundamentais a serem obedecidos pela Administração Federal no desempenho de suas atividades, o PLANEJAMENTO, a COORDENAÇÃO, a DESCENTRALIZAÇÃO, a DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA e o CONTROLE. Além disso, deu forma à "moldura" da administração pública com a flexibilidade necessária para que cada ministério civil pudesse organizar-se de acordo com suas características peculiares obrigando, apenas, que houvesse perfeita distinção entre órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro e órgãos de

direção superior organizados em base departamental.

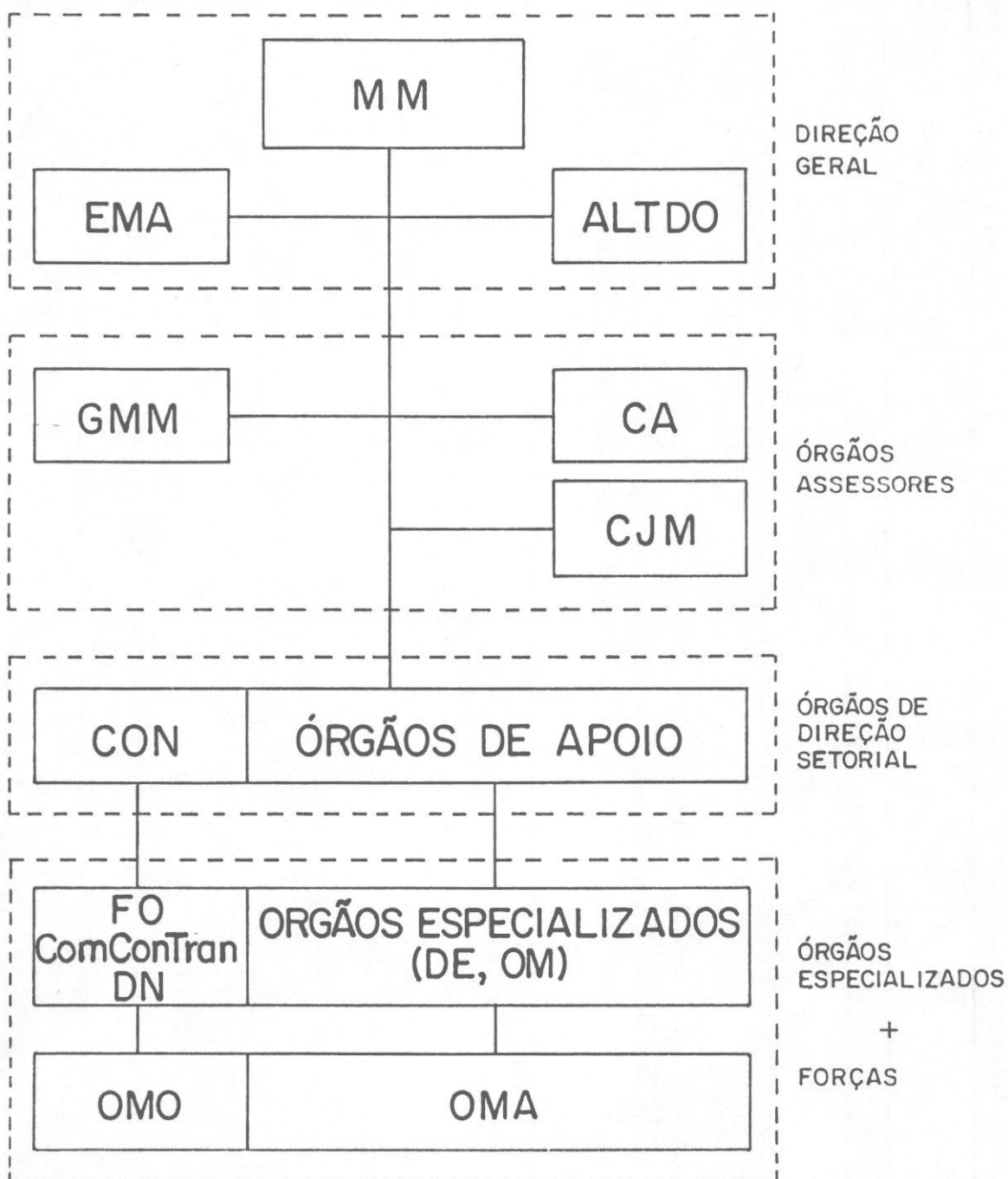
Com relação aos ministérios militares, o DL 200/67 é um pouco mais detalhado. No caso do Ministério da Marinha, tratado nos artigos de números 54 a 58, são estabelecidos os níveis hierárquicos da estrutura básica, além de designados os principais órgãos que irão compor esses níveis (Art. 57).

A estrutura organizacional do Ministério da Marinha - Como consequência do que dispõe o Art. 57 do DL 200/67, o Ministério da Marinha passou a ter o organograma básico mostrado na Fig. nº 1.

A partir desta estrutura básica a MB, bem assim suas OM, tiveram que elaborar suas estruturas organizacionais em cumprimento ao disposto no Art. 46 do DL 200/67.

Esse trabalho, cujo vulto e complexidade indicava um tratamento por pessoal altamente qualificado em administração, pessoal esse que a MB não possuía em seus quadros, foi elaborado pelos oficiais que, à época, serviam no Estado-Maior da Armada (EMA) e nas demais OM, razão pela qual ficou aquém das expectativas. Ao se colocar o problema desta forma, não se está criticando a capacidade administrativa da oficialidade que, reconhece-se era, e ainda é, muito boa. Na realidade a formação acadêmica da Escola Naval (EN), aperfeiçoada pelos cursos da carreira, aliada à experiência no desempenho das funções a bordo de navios bem organizados, dá ao oficial de marinha condições de desincumbir-se, satisfatoriamente, das funções nos órgãos de direção ou de apoio. Entretanto, essa capacidade não é bastante para a diagnose e as soluções dos problemas administrativos da magnitude do interposto pela Reforma Administrativa de 1967. Assim foi que se deixou de aplicar o moderno conceito de sistema aberto para a definição do "Sistema MB" e dos demais subsistemas que o compõem. Este

ORGANOGRAMA BÁSICO DO MINISTÉRIO DA MARINHA



LEGENDA

MM - MINISTRO DA MARINHA
 EMA - ESTADO-MAIOR DA ARMADA
 ALTD - ALMIRANTADO
 GMM - GABINETE DO MINISTRO DA MARINHA
 CA - CONSELHO DE ALMIRANTES
 CJM - CONSULTORIA JURÍDICA DA MARINHA
 CON - COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS

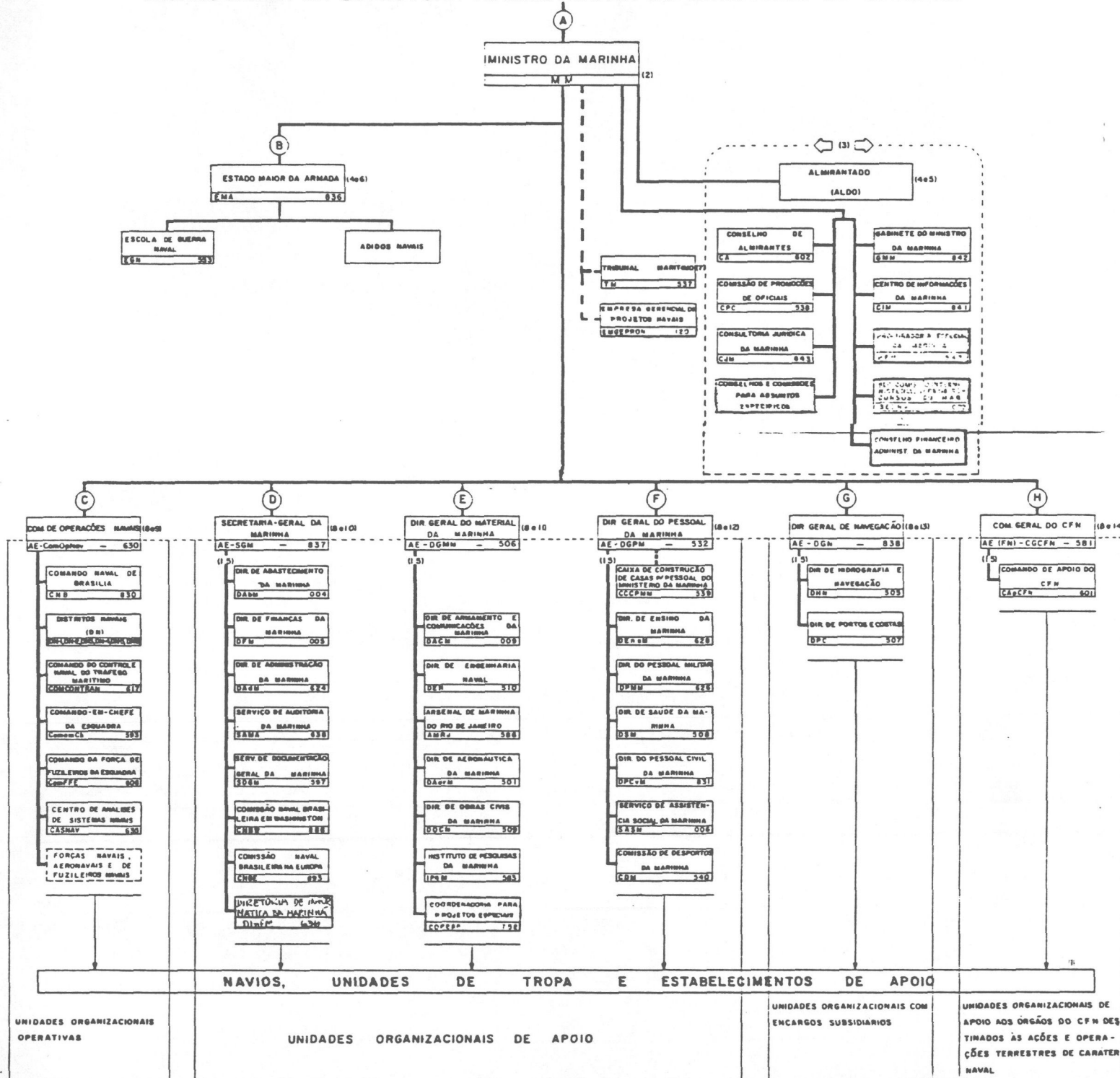
FO - FORÇAS OPERATIVAS
 COMCONTRAN - COMANDO NAVAL DO TRÁFEGO MARÍTIMO
 DN - DISTRITOS NAVAIS
 DE - DIRETORIAS ESPECIALIZADAS
 OM - ORGANIZAÇÕES MILITARES
 OMO - ORGANIZAÇÕES MILITARES OPERATIVAS
 OMA - ORGANIZAÇÕES MILITARES DE APOIO

FONTE: ART. 57 DO DL 200/67

fato se comprova pela análise da Estrutura Básica da Organização do Ministério da Marinha (EBOMM), estabelecida pelo Decreto nº 62.860, de 18 de junho de 1968, que apresenta conflitos nas definições de relações de vital importância para o bom funcionamento da administração naval. Tal é o caso das interrelações do Ministro da Marinha (MM) - EMA - Órgãos de Direção Setorial (ODS). Pela simples observação do organograma da Estrutura Administrativa do Ministério da Marinha (Fig. nº 2), verifica-se que, da mesma forma que o EMA, os ODS estão diretamente subordinados ao MM, relação perfeitamente definida no Art. 24 da EBOMM. Essa situação, entretanto, é conflitante com o que dispõe o Art. 15 desse documento, que estatui ter o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) "precedência funcional sobre os demais oficiais do mesmo posto" e, ainda, com o contido no parágrafo 5º desse artigo que prevê que o CEMA exerce a supervisão do Setor Operativo e do Setor de Apoio, "verificando a observância das doutrinas da MB e das normas de Administração Geral". Finalmente, se for levada em conta a definição do que seja SUPERVISIONAR, expressa no Apêndice III ao Anexo "A" da Instrução do EMA (ARMADAINST) nº 13-01, de 27 de julho de 1985, que trata das normas para Elaboração, Tramitação e Aprovação de Regulamentos e Regimentos Internos das Organizações Militares do Ministério da Marinha, como sendo "o ato de exercer a orientação, a coordenação e o controle de determinadas atividades", tem-se que concordar que fica difícil para o CEMA supervisionar os ODS estando estes diretamente subordinados ao MM.

Não se está com isto defendendo a subordinação dos ODS ao EMA, mas pura e simplesmente dando um exemplo concreto de falha grave na elaboração de um documento gerencial de alto nível. A posição do EMA dentro da estrutura organizacional do Ministério da Marinha sempre suscitará discussões; o que,

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO DA MARINHA - (1)



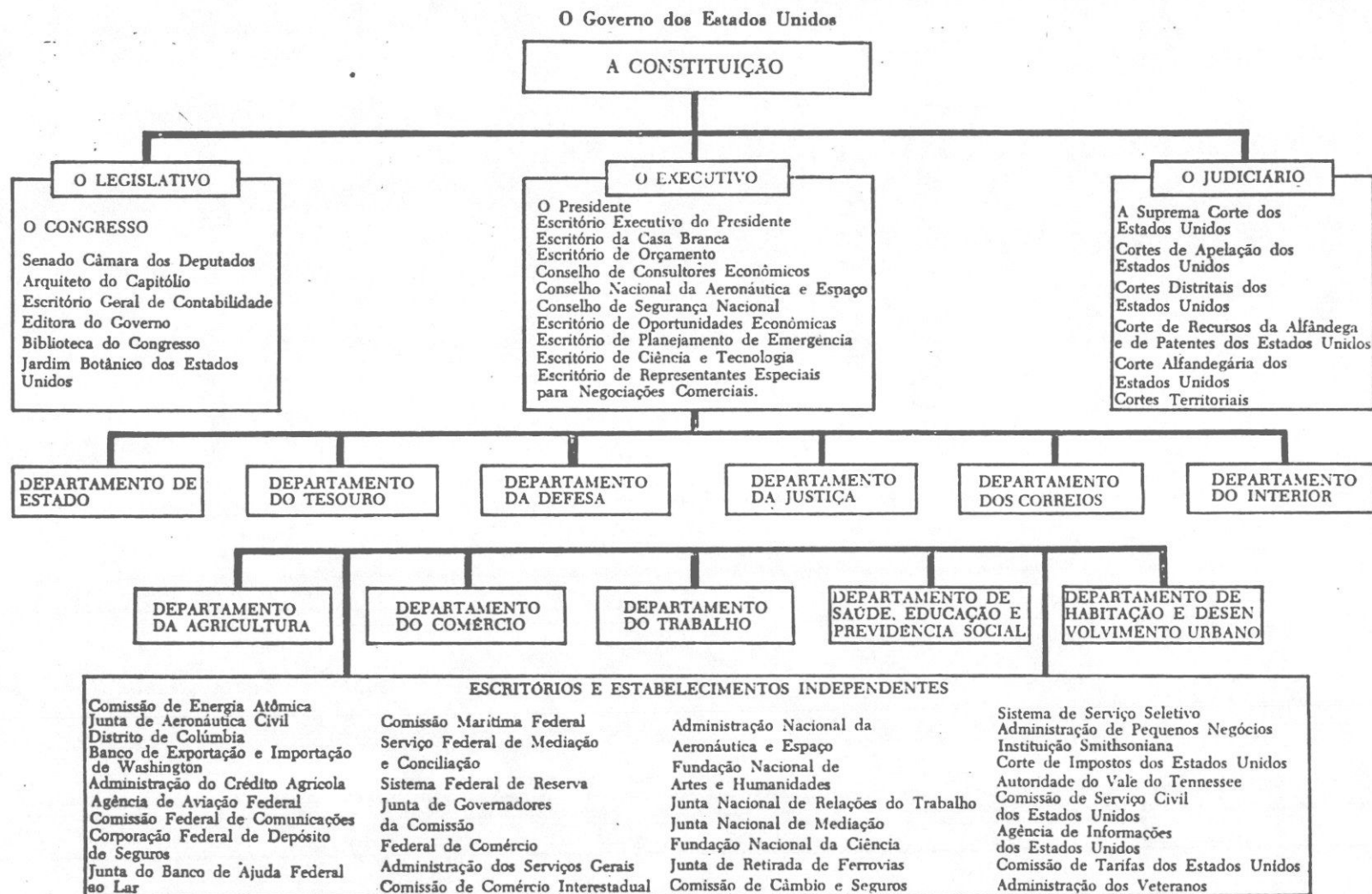
ELEMENTO ESTRUTURAL	ESCALÃO ADMINISTRATIVO	"ATRIBUIÇÃO" (BÁSICA)
MM	0	DIREÇÃO GERAL COMANDO SUPERIOR SUPERVISÃO GERAL
EMA	0	ASSESSORAMENTO AO MM QUANTO À DIREÇÃO GERAL DO COMANDO SUPERIOR E À SUPERVISÃO GERAL PLANEJAMENTO GERAL
STAFF (EXCETO AS OM SUBORDINADAS AO EMA)	-	ASSESSORAMENTO ESPECÍFICO
ODS	1	DIREÇÃO SETORIAL DIREÇÃO SUPERIOR DOS ÓRGÃOS SUBORDINADOS SUPERVISÃO PLANEJAMENTO
COMISUP ("DE")	2	ASSESSORAMENTO DIREÇÃO ESPECIALIZADA E/OU EXECUÇÃO TÉCNICA DAS FUNÇÕES LOGÍSTICAS PERTINENTES SUPERVISÃO PLANEJAMENTO
OM (INCLUSIVE AS SUBORDINADAS AO EMA)	3, 4e5	ASSESSORAMENTO PLANEJAMENTO EXECUÇÃO

FIG 2

entretanto, não resiste a nenhuma discussão, é o fato de que a definição das responsabilidades do CEMA dê margem a duplas ou mais interpretações ou, até mesmo, as façam conflitar com as dos ODS. É claro que isso é indesejável.

Aliás, sobre o posicionamento de elementos organizacionais é interessante notar que, dentro de determinados limites, não é este um fator de fundamental importância para a organização. Há estruturas organizacionais que mantêm, até por tradição, elementos organizacionais em posições bizarras, sem que isso prejudique a organização como um todo e, menos ainda, o desempenho do elemento "fora de posição". Este é o caso da estrutura do governo dos EUA (Fig. nº 3) que, por tradição, mantém o Jardim Botânico dos Estados Unidos como órgão do Congresso, pelo fato de que essa instituição consolidou-se a partir de uma iniciativa da Biblioteca do Congresso no século XIX. Da mesma forma os Correios que, pela importância que representaram na integração do território americano, mantêm o elevado "status" de Ministério (Departamento). Emerge, portanto, que mais importante do que a posição de um elemento organizacional dentro do organograma, é a perfeita definição de seus objetivos e responsabilidades e das relações com os demais elementos da organização.

A falta de enfoque sistêmico na concepção da EBOMM resultou, também, na definição equivocada de responsabilidades e tarefas de OM. Observa-se, por exemplo, não haver gradação nos níveis de supervisão funcional exercido pelas Diretorias Especializadas (DE). Não é plausível que a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) dê o mesmo tratamento às minutas de contratos confeccionadas, por exemplo, na Diretoria de Armamento e Comunicações da Marinha (DACM) e no Grupamento Naval do Sudeste (GrNSE). A DACM contrata constantemente, possui advogados em sua Distribuição de Lotação Autorizada (DLA),



Fonte: SHARKANSKY, Ira. Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 1974, Figura 2.

estando, portanto, perfeitamente capacitada a conduzir os procedimentos de licitação e contratos sem nenhuma supervisão da DAdM. Este, entretanto, não é o caso do GrNSE que, por não dispor de pessoal qualificado, necessita de supervisão da DAdM para licitar e contratar. Ainda sobre supervisão funcional, a estanqueidade com que se concebeu as estruturas organizacionais das DE produziu discrepâncias inconciliáveis. Tal é o caso dos procedimentos licitatórios e de contratos absolutamente interdependentes submetidos a supervisões funcionais independentes da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e DAdM, respectivamente.

Essas indefinições e conflitos de responsabilidades e de supervisões funcionais "contagiaram" todo o "Sistema MB", produzindo distorções nas estruturas organizacionais das OM.

A eficiência e a eficácia da MB e a organização formal do Ministério da Marinha - Podem não ser definições de dicionário, mas em administração ser eficiente significa realizar de acordo com procedimentos preestabelecidos, enquanto que ser eficaz significa realizar de maneira a atender aos resultados desejados. Portanto, pode-se ser eficiente sem ser eficaz e vice-versa, se bem que esta última condição não seja desejável sob o ponto de vista organizacional. Assim, ao se conceber ou alterar estruturas organizacionais, procura-se tanto a eficiência quanto a eficácia das organizações. Entretanto, esses objetivos não dependem tão somente da qualidade das estruturas organizacionais, mas também da qualidade de outros importantes elementos organizacionais que fazem parte do que alguns autores denominam de organização formal.

Em decorrência deste entendimento alinham-se como integrantes das organizações formais das empresas privadas todos os elementos gerenciais que concorrem para que elas atinjam

seus objetivos, dentre os quais se destacam suas estruturas organizacionais e seus planos de cargos e salários.

Este conceito trazido para as instituições públicas permite arrolar, dentre outros, os seguintes elementos organizacionais componentes da organização formal do Ministério da Marinha:

- a) EBOMM;
- b) o conjunto de Regulamentos (RG) e Regimentos Internos (RI) das OM;
- c) o conjunto de Portarias, Circulares, Normas, Instruções (INSTS), etc.;
- d) o Plano de Carreira de Oficiais da Marinha (PCOM);
- e) o Regulamento de Promoções de Oficiais da MB (RPOM);
- f) o Regulamento Disciplinar da Marinha (RDM);
- g) o Ordenança Geral para o Serviço da Armada (OGSA);
- h) o Plano Diretor; e
- i) as Políticas Básicas da Marinha.

Desta forma, a assertiva de que "as mudanças nas organizações não asseguram melhoria de seus desempenhos" tem respaldo no conceito de estrutura formal. Entretanto, deve-se atentar que tal assertiva só se verifica se, além da estrutura organizacional, outros elementos organizacionais da instituição em análise forem inadequados. Exemplifica-se: se o PCOM resultar em insatisfação dos oficiais, a EBOMM pode até ser a adequada mas os resultados certamente estarão aquém dos esperados. Neste caso, realmente, alterações na EBOMM em nada melhorarão o desempenho da MB.

Mas muitas vezes a situação se apresenta de forma tal que os demais elementos organizacionais são adequados e o rendimento é baixo. Neste caso, é através de mudanças organizacionais que se conseguirá a eficiência e a eficácia da instituição.

Na empresa privada é mais fácil se identificar a adequabilidade desses elementos gerenciais. Basta compará-los com os da concorrência.

Nas instituições públicas de serviço essa tarefa é das mais difíceis, pois não se tem concorrentes que sirvam de parâmetros. Nesse ambiente as instituições têm que, constantemente, através de auditorias, verificar se os elementos gerenciais estão adequados a seus objetivos.

Constata-se, portanto, que a eficiência e a eficácia da MB não dependem tão somente da adequabilidade de sua estrutura organizacional e das de suas OM, mas também da qualidade dos documentos gerenciais que compõem sua organização formal. Alguns desses elementos exercem, inclusive, marcante influência nas estruturas organizacionais das OMA. O Plano Diretor, por exemplo, exige das DE elementos organizacionais para o controle de sua execução, principalmente naquelas em que o Diretor é relator de Plano Básico (PB).

Dentro deste contexto, conclui-se ser de fundamental importância para a MB a permanente atenção à adequabilidade das estruturas organizacionais de suas OM, elementos gerenciais dos mais importantes de sua organização formal. Este procedimento contribui decisivamente para se alcançar as desejadas eficiência e eficácia dos serviços de segurança externa e interna que presta à Nação.

CAPÍTULO 3

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS OMA

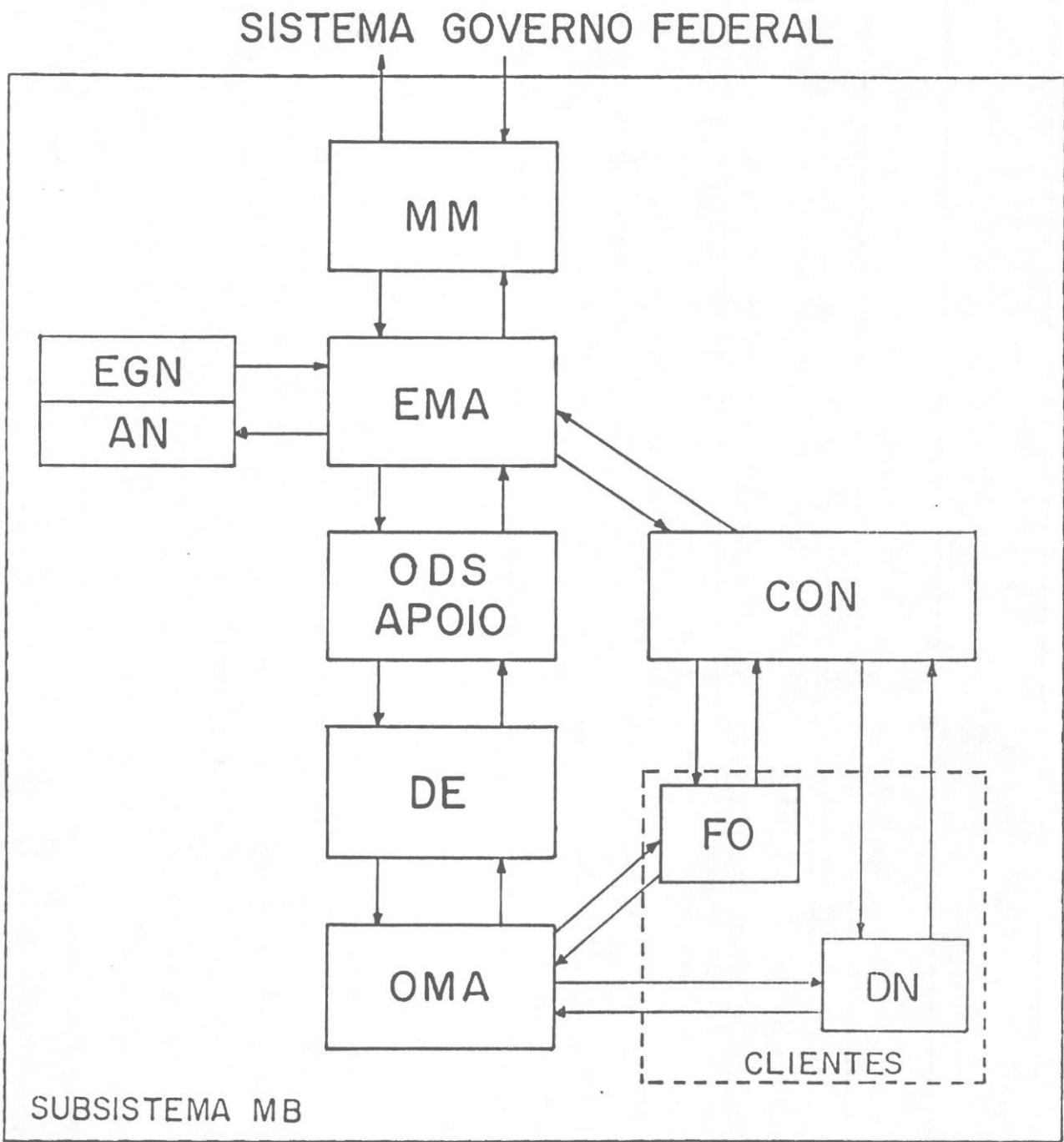
O modelo conceitual - O conceito de sistema aberto aplicado às estruturas organizacionais tem prevalecido modernamente na escolha de métodos para se tratar organizações complexas. Ele nos conduz à abordagem sistêmica da administração.

Assim, considerando a MB um subsistema do Sistema Governo Federal, podemos representá-lo conforme mostrado na Fig. nº 4. Por esta representação, que considerou a EBOMM, verifica-se que os subsistemas MM, EMA, ODS de apoio, Comando de Operações Navais (CON), DE, OMA, Distritos Navais (DN) e Forças Operativas (FO), relacionam-se da forma indicada pelas setas que representam "respostas" a estímulos recebidos e que o que interessa é a qualidade dessas "respostas". Percebe-se também que, por exemplo, as "respostas" dos ODS dependem das "respostas" das DE que, por suas vezes, dependem das "respostas" das OMA. Como estas últimas "respostas" dependem das estruturas organizacionais das OM que compõem cada subsistema, é fácil se entender que as alterações nessas estruturas organizacionais refletem-se em todo o subsistema MB com maior ou menor intensidade, dependendo do nível hierárquico considerado em relação ao nível da OM na qual a alteração se deu. Assim, as alterações organizacionais processadas no Centro de Eletrônica da Marinha (CETM), uma OMA, serão muito mais sensíveis na DACM e nos clientes do CETM do que na Diretoria Geral do Material da Marinha (DGMM) ou no EMA.

Muitas vezes, entretanto, essas alterações só produzem efeitos internos nas OM, ou seja, são executadas para torná-las mais eficientes de modo a que possam dar as mesmas "respostas" com menos esforço.

Verifica-se então que, considerando-se o subsistema MB, as

MODELO CONCEITUAL SUBSISTEMA MB



LEGENDA

MM - MINISTRO DA MARINHA
 EMA - ESTADO-MAIOR DA ARMADA
 EGN - ESCOLA DE GUERRA NAVAL
 AN - ADIDOS NAVAIS
 ODS - ORGÃOS DE DIREÇÃO SETORIAL

CON - COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS
 DE - DIRETORIAS ESPECIALIZADAS
 FO - FORÇAS OPERATIVAS
 OMA - ORGANIZAÇÕES MILITARES DE APOIO
 DN - DISTRITOS NAVAIS

OMA são verdadeiras "caixas pretas", só importando a qualidade das "respostas" aos estímulos recebidos. Portanto, teoricamente, as estruturas organizacionais das OMA seriam aquelas adequadas a produzirem tais "respostas" sem restrições, ou seja, ficaria a critério de seus diretores a escolha das estruturas organizacionais que melhor atendessem ao cumprimento de suas missões.

Evidentemente que, em se tratando de uma instituição como a MB, não é possível, nem desejável, que haja tanta liberdade para a concepção e ajustes das estruturas organizacionais das OMA. Por outro lado, fica igualmente claro que tais estruturas organizacionais necessitam ter alguma flexibilidade, de modo a permitir que seus administradores possam ajustá-las às alterações ambientais.

Neste particular a ARMADAINST nº 13-01 mais uma vez falha. Por aquele documento percebe-se que o excessivo detalhamento das estruturas organizacionais, previsto para os RI, torna-as excessivamente rígidas. Este fato é agravado pela composição dos RI que têm como anexos as Tabelas de Lotação (TL) do pessoal militar e civil.

Embora não haja dúvidas quanto à necessária correspondência entre as estruturas organizacionais e as TL, não é imperioso que façam parte de um mesmo documento. Isto porque é perfeitamente possível alterar-se a estrutura organizacional de uma OMA sem que isso imponha mudanças nas TL, e vice-versa. Além disso, a autonomia das estruturas organizacionais permite que elas sejam aprovadas pelos Comandantes Imediatamente Superiores (COMIMSUP), que são os que sofrem, diretamente, os efeitos das respostas das OMA que concorrem para os cumprimentos de suas missões.

A separação das TL do RI, bem assim a redução da hierarquia de sua aprovação, não tornaria as estruturas organizacio-

nais das OMA mais flexíveis, mas certamente facilitaria a implementação dos, já referidos, ajustes decorrentes das alterações ambientais.

Conclui-se, pelo exposto, que conceitualmente as estruturas organizacionais das OMA estão desatualizadas. São rígidas em vez de flexíveis e, finalmente, são demasiadamente centralizadoras, tudo isso em consequência de não terem sido concebidas dentro do moderno enfoque sistêmico que se deve dar às estruturas administrativas.

Principais deficiências - A estrutura organizacional das empresas privadas é algo que merece permanente atenção de seus dirigentes. Sua adequabilidade aos objetivos dos negócios é fundamental para a sobrevivência dessas empresas, razão pela qual estão constantemente sendo alteradas por força das mutações do mercado, da tecnologia, do conhecimento e da concorrência.

No setor público as coisas se passam de forma um pouco diferente, pelo simples fato de que a sobrevivência das instituições independe da eficácia de suas estruturas organizacionais.

Na MB a estrutura organizacional das OMA é parte integrante de seus RG e RI. O RG define seu contorno (apresenta a organização até o nível de departamentos), enquanto que o RI descreve-a em detalhes, além de, através do organograma, apresentar seu aspecto. As TL, anexas ao RI, associam-lhe o pessoal necessário à execução das tarefas nele previstas com vistas ao cumprimento da missão.

Considerando o disposto no inciso VIII do parágrafo 1º do Art. 25 da EBOMM, cabe à Secretaria Geral da Marinha (SGM) "superintender os serviços técnicos da administração geral". Dessa forma, a SGM, através da DAdM, deveria controlar o

desenvolvimento organizacional das OM. Entretanto isto não ocorre. Os RG e RI das OMA são aprovados pelo EMA e pelos ODS, respectivamente, sem a participação da SGM, conforme pode ser constatado pela análise dos quadros TRAMITAÇÃO BÁSICA DE REGULAMENTOS E TRAMITAÇÃO BÁSICA DE REGIMENTOS INTERNOS, itens 4.3.1 e 4.3.2, respectivamente, da ARMADAINST nº 13-01 que prevêem, no caso dos RI, apenas assessoria não-obrigatória de Organização e Métodos (O&M) pela DAdM. No caso dos RG, estes são aprovados sem que a DAdM opine sobre eles. Levando-se em conta que os RI decorrem dos RG e são elaborados após a aprovação destes pelo EMA, a assessoria da DAdM fica limitada aos níveis das estruturas organizacionais abaixo dos departamentos, ou seja, os níveis de direção e superior de execução das OM são concebidos e aprovados sem serem submetidos a qualquer tipo de análise técnico-administrativa. Como consequência dessa sistemática algumas OMA apresentam estruturas organizacionais inadequadas a suas missões. A ausência de parecer da DAdM no anteprojeto de Regulamento do Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV), proposto através do Ofício nº 0090 de 13 de março de 1987 ao CON, por exemplo, resultou na inclusão do Vice-Diretor em sua estrutura organizacional determinada pelo CON, apesar do Anexo F ao 2º Despacho nº 0006 de 10 de junho de 1987 arrolar nada menos que dez razões consistentes para a não adoção do Vice-Diretor nessa OMA que, desde sua criação, em junho de 1975, funcionou a contento sem se ressentir da ausência desse cargo. Este entretanto não é o mais grave problema dos tantos que dizem respeito às estruturas organizacionais das OMA nem, infelizmente, o único.

Na opinião do autor, o cerne da questão está no fato de que toda a sistemática estabelecida pela ARMADAINST nº 13-01 para a concepção e alteração dos RG e RI baseia-se nas falsas premissas de que as OM são competentes para desincumbir-se a

conteúdo dessas tarefas e de que existem nos diversos escalões superiores - COMIMSUP, ODS e no EMA - pessoal competente para opinar e sugerir correções às estruturas organizacionais das OM que lhes são submetidas sob forma de propostas de RG e RI. Aliás, essas mesmas premissas foram consideradas à época da edição do DL 200/67 quando da elaboração da EBOMM.

As OMA, compelidas a elaborarem seus RG e RI, o fizeram tomando como modelo as estruturas organizacionais dos navios e forças, o que resultou em apresentarem distorções que lhes afetam o desempenho e ainda criam problemas para a administração de pessoal.

E porque as estruturas organizacionais dos navios não servem de modelo para suas congêneres das OMA, já que são consideradas tão boas e praticamente universais? Por uma razão muito simples. Os navios são organizados para o combate, enquanto que as OMA devem ser organizadas para o atendimento a suas missões prestadoras de serviços de logística, técnicos, de ensino, etc. Dessa forma é, no mínimo, um equívoco, correlacionar-se as atividades do Comandante com as do Diretor, as do Imediato com as do Vice-Diretor, etc. Ao Comandante de um navio cabe mantê-lo e operá-lo, e só isso. Ao Diretor de uma OMA cabe mantê-la, conduzi-la, mas também desenvolvê-la, adaptando-a às mutações ambientais. Comandante e Diretor desempenham, portanto, funções bem diferentes. Entretanto, tanto navio quanto OMA necessitam de um "chefe". Neste particular pode-se correlacionar Comandante e Diretor. E Imediato e Vice-Diretor? Será esta uma correlação válida? Para se dar resposta a esta questão é necessário que se identifique a origem do cargo de Imediato.

A história tem demonstrado o quanto é decisiva a atuação dos generais nas batalhas. Não poucas foram as vezes em que a morte do comandante em combate representou a derrota de exér-

bitos da antiguidade, eventualmente mais poderosos que seus oponentes. Naqueles tempos, a morte do comandante do exército durante a batalha além de abater o moral dos combatentes, os deixava desorientados, do que se aproveitavam seus inimigos para subjugarlos. Se é certo que, além dos comandantes, tais exércitos dispunham de generais, é igualmente certo que não havia uma clara hierarquia entre eles e muito menos uma regra de substituição.

A resistência para designar formalmente um sucessor para o chefe militar é perfeitamente compreensível, numa época em que os poderes militar e político se confundiam numa só pessoa. Os comandantes de exércitos frequentemente envolviam-se em lutas internas para se protegerem daqueles generais que ambicionavam seus cargos. O sucessor formal, na verdade, representava um poderoso inimigo interno.

Com a evolução das sociedades houve a separação dos poderes militar e civil, o que veio a viabilizar o aparecimento da linha de sucessão nos exércitos.

Se a morte do general desbaratava o exército durante as batalhas, a morte do comandante do navio, de guerra ou mercante, representava, quase sempre, a perdição das tripulações que dependiam do conhecimento de navegação dos comandantes para chegarem a seus destinos. Assim, mesmo antes do navio representar uma arma de guerra, os pilotos já tinham substitutos formais, que deram origem aos atuais imediatos a quem, nos navios de guerra, além da responsabilidade de substituírem os comandantes atribuíam-se-lhes, modernamente, as responsabilidades de suas administrações.

Fica claro, portanto, que o motivo que determinou a adoção do Imediato nos navios não serve para justificar a existência do Vice-Diretor das OMA. E mais, não existem outros, tornando esse cargo perfeitamente extinguível.

Aliás, a ausência de Vice-Diretor nas estruturas organizacionais das OMA não é novidade. O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) no passado preencheu o cargo só por um curto espaço de tempo. Atualmente seu Vice-Diretor é um oficial do Corpo de Intendente da Marinha (CIM) que, na realidade, exerce as funções de Vice-Diretor de Administração e Finanças do AMRJ e não as de "Imediato" como sugere o título do cargo que ocupa.

Recentemente a DACM promoveu ampla reforma em sua administração interna e, a título precário, vem funcionando sem Vice-Diretor. Passados oito meses, a experiência deu tão certo que essa DE já encaminhou proposta de alteração de seus RG e RI, que consolida a nova organização administrativa em teste.

A supressão do cargo de Vice-Diretor é medida organizacional que, na opinião do atual Diretor da DACM, expressa no Ofício nº 0523 de 8 de março de 1989, que dirigiu ao DGMM solicitando aprovação do Regimento Interno Experimental, se faz necessária para eliminar "um gargalo moroso no encaminhamento dos problemas".

Finalmente, o fato de tal medida se enquadrar na política básica de Organização e Métodos (OM) 1-b do documento Políticas Básicas da Marinha 1988 - "eliminar, sempre que possível, os escalões intermediários" - é um estímulo definitivo para que se promova a extinção dos cargos de Vice-Diretor das inúmeras OMA.

Um outro problema decorrente da transposição do modelo organizacional dos navios para as OMA é a, quase sempre, exagerada quantidade de níveis hierárquicos de suas estruturas organizacionais.

Insiste-se em que as estruturas organizacionais dos navios foram concebidas para o combate. Desse modo suas lotações decorrem da necessidade dos postos a serem guarnecidos em

cruzeiro de guerra. Portanto, as organizações administrativas dos navios subordinam-se a suas organizações de combate. Assim é que as ajudâncias de divisões dos navios lotadas com 2º Tenentes só se justificam pelo emprego operativo desses oficiais nos postos de combate, uma vez que os encargos administrativos a elas associados são irrelevantes.

O administrador naval de origem operativa, acostumado a trabalhar com excesso de pessoal, ao conceber as estruturas organizacionais das OMA as dotou de TL "inchadas", razão pela qual as OMA, embora sem a previsão operativa dos navios mas à semelhança destes, prevêem, em sua maioria, desnecessários cargos de ajudantes em suas estruturas organizacionais. A reavaliação dessas necessidades, certamente, resultaria em um melhor aproveitamento dos 2º Tenentes e 1º Tenentes dos Quadros Complementares (QC), do Quadro de Oficiais Auxiliares da Armada (QOAA) e do Quadro Auxiliar Feminino de Oficiais (QAFO), com benefícios para a administração de pessoal da MB.

Ainda como resultado dessa postura, é generalizado entre os administradores navais o sentimento de que as deficiências de pessoal são os maiores obstáculos para que as OMA desempenhem a contento suas tarefas. Dentre essas deficiências, a mais reclamada é a falta de oficiais. Sem maiores considerações, pode-se contestar este sentimento. Basta que se atente para o quadro da Tab nº 1, comparativo entre os Poderes Navais do Brasil e da Índia, para concluir que a Marinha indiana, praticamente com o mesmo efetivo da MB, garante um número de navios quase duas vezes superior ao nosso. O problema, pois, não é o da quantidade de oficiais, mas sim da forma como são empregados.

Não se sabe, é certo, quantos civis a Marinha indiana emprega. Supõe-se que muitos. É possível que os 54.496 homens de seus efetivos de oficiais e praças sejam empregados em

TABELA 1

COMPARAÇÃO ENTRE OS PODERES NAVAIS DO BRASIL E DA INDIA

	BRASIL	INDIA	
TIPO	QTD	QTD	EFETIVO DE PESSOAL
Submarino (nuclear)	-	1	<u>Marinha do Brasil</u>
Submarino de Patrulha	7	11	53.169 (oficiais e praças), inclui
Navio Aeródromo de Ataque (médio)	1	2	14.500 (oficiais e praças) do Corpo de Fuzileiros Navais
Contratorpedeiro	8	5	
Fragata	6	21	
Corveta Costeira	9	-	
Corveta Oceânica	-	6	
Lancha Rápida c/Míssil	-	13	<u>Marinha da Índia</u>
Lancha Rápida Patrulha	-	14	54.496 (oficiais e praças), inclui
Navio de Desembarque	1	9	1 Regimento de Fuzileiros Navais
Navio Varredor Oceânico	6	10	
Navio Varredor Costeiro	-	10	
Navio de Socorro	6	6	
Tender p/Submarino	-	1	
Navio de Salvamento de Submarino	1	1	
Navio Tanque	1	2	
Navio Oficina	1	2	
Navio de Patrulha Costeira	6	31	
Navio Transporte	4	-	
Navios Hidrográficos, Oceanográficos, Balizadores e de Pesquisa	23	14	
Navio Escola	1	1	
Navio de Patrulha Fluvial	5	-	
T O T A L	86	159	

Fonte: Jane's Fighting Ships 1988-89. Londres, Jane's, 1988 p. 50, 242.

funções operativas e que a grande massa do contingente das OMA seja de civis. Se é assim, este já é um motivo para reflexões.

Será que empregamos corretamente nossos funcionários civis, em quantidade e qualidade? A resposta seguramente é não. Prova disso é a inexistência de civis ocupando funções de chefia nas estruturas organizacionais das OMA. Por mais competente que seja o servidor civil, ele dificilmente chefia uma Divisão ou um Departamento das OMA. Exemplo marcante disso é o Departamento de Assuntos Jurídicos da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha (DPMM) prever para sua chefia um Capitão-de-Mar-e-Guerra (CMG). Por que não um advogado do Quadro Permanente de Funcionários Civis?

Conclui-se, portanto, que antes de se tentar resolver os problemas organizacionais através do "inchamento" das TL, pode-se e deve-se reavaliar o emprego do pessoal existente.

Além dos problemas ligados à adoção do modelo organizacional dos navios, algumas OMA convivem com outros resultantes de "modismos". Tal é o caso das que adotam elementos organizacionais de O&M, como forma de se tornarem mais eficazes através de um melhor desempenho de suas burocracias e dos recursos humanos, materiais e tecnológicos de que dispõem.

As atividades de O&M são típicas de assessoramento externo, e não pressupõem continuidade. O&M, pode-se dizer, é uma técnica administrativa empregada para solucionar problemas que afetam a eficiência das burocracias das organizações. Sua intervenção é "cirúrgica". Corrigidas as falhas, cessa a atuação da equipe de O&M.

As OMA deveriam procurar seus modelos de estrutura organizacional nas empresas privadas que, em alguns casos, exercem atividades muito semelhantes às suas. Se assim procederem, certamente eliminarão os cargos de Vice-Diretores, pois nas empresas privadas adotam-se vários Vice-Diretores ou Vice-

Presidentes, cada um responsável por um de seus setores. Não há um Vice-Diretor ou Vice-Presidente à semelhança dos existentes nas OMA, ou seja, um elemento organizacional interposto em linha entre o Diretor ou Presidente, e os Chefes de Departamento.

Fatores preponderantes que motivam as alterações na estrutura organizacional das OM - Na década de 70, uma pesquisa realizada num período de 36 meses, em 100 importantes empresas norte-americanas, revelou que 66 dessas empresas empreenderam significativas mudanças organizacionais. Dois motivos principais foram apontados para justificar esse comportamento: mudanças no mercado e agressividade da concorrência (20:139).

Sobre alterações organizacionais em empresas privadas, transcreve-se abaixo algumas reflexões de executivos de importantes empresas de diversos ramos de atividades:

"As empresas que se refugiam por trás da rocha de segurança logo descobrem que ela se transforma na pedra de seu túmulo." - David Rockefeller, Presidente do Chase Manhattan Bank.

"Nos negócios e na indústria, a mudança é o preço da saúde e do vigor e acaba sendo também o preço até mesmo da sobrevivência." David H. Daubson, Vice-Presidente da Du Pont.

"O grande desafio à administração atualmente é reconhecer e reagir eficazmente ao ritmo cada vez mais rápido da mudança que caracteriza nossa sociedade e nossa economia". Oville E. Beal, Presidente da Prudential Insurance (20:140).

Não há dúvida, portanto que na empresa privada mudar é preciso.

E as instituições públicas? Será que necessitam mudar constantemente para desempenharem a contento as tarefas que lhes são atribuídas?

Para responder a esta questão precisa-se identificar os fatores indicadores da necessidade de se promover mudanças organizacionais. John S. Morgan¹ sugere os seguintes, em se

tratando de empresas privadas:

1. Quando os custos estão crescendo;
2. Quando a rotatividade do pessoal aumenta significativamente em um ano;
3. Quando os erros aumentam ou a qualidade baixa;
4. Quando a tecnologia, produto ou serviço muda significativamente;
5. Quando não modificamos nossos métodos substancialmente há pelo menos três anos;
6. Quando a concorrência modifica seus métodos;
7. Quando dois ou mais empregados sugerem a necessidade de mudança na mesma área;
8. Quando a produtividade declina;
9. Quando o volume de negócios cai; e
10. Quando os lucros diminuem.

Tomando-se por base essa relação, pode-se arrolar alguns indicadores para mudanças nas instituições públicas:

1. Quando a tecnologia, produto ou serviço muda significativamente;
2. Quando as falhas aumentam;
3. Quando a qualidade do serviço cai;
4. Quando a produtividade declina;
5. Quando as tarefas aumentam significativamente;
6. Quando os métodos do governo mudam significativamente;
7. Quando as reclamações dos clientes aumentam;
8. Quando a missão modifica-se; e
9. Quando a troca de pessoal influencia a eficácia dos serviços.

Isto posto, verifica-se que as instituições públicas podem, à semelhança das empresas privadas, necessitar de frequentes alterações organizacionais.

Na MB, como já comentado, a previsão das OMA conceberem

suas estruturas organizacionais resultou em RG e RI deficientes. Portanto, a melhoria da eficiência e da eficácia das OMA deveria ser o principal fator motivador de alterações em RG e RI. Entretanto, até a edição do Decreto nº 85.924, de 22 de abril de 1981, os Regulamentos das OM eram aprovados pelo Presidente da República e a ele tinham que ser submetidas suas alterações. Com relação aos RI, somente a partir da edição da Portaria nº 1.667 de 1979 do MM é que passaram a ser aprovados pelos ODS. Até então o eram pelo MM. Sem dúvida os envolvimento do Presidente da República e do MM na sistemática de alterações dos RG e RI foram fatores inibidores das iniciativas de mudanças organizacionais.

Por este motivo, a grande maioria das modificações propostas em RG e RI foram induzidas, ou seja, decorrentes de fatores tais como alteração de missão, desmembramentos ou fusões, mudança de local das instalações, ou ainda fruto da modernização de equipamentos. Atualmente, tendo em vista a redução das hierarquias para aprovação dos RG e RI, algumas OMA já propõem alterações em seus RG e RI visando a melhoria de seus desempenhos.

Consequências das alterações na eficiência e na eficácia das OMA - Conforme já comentado anteriormente, a grande dificuldade para se medir acertos e erros na administração pública é a falta de indicadores definitivos como o lucro ou prejuízos financeiros, presentes de forma absoluta no ambiente privado. Nem mesmo as instituições públicas que operam nesse ambiente, como as empresas estatais, podem valer-se unicamente dos dados de balanços para verificar seus desempenhos. A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), por exemplo, é sem dúvida uma grande empresa. Entretanto, sua receita advém da venda de produtos cujos preços são fixados pelo governo e não pelo mercado. No

momento atual enfrenta grandes dificuldades, fruto do congelamento de preços imposto pelo "Plano Verão". Não se pode, portanto, correlacionar seus prejuízos com fracassos em sua gestão. Da mesma forma, os frequentes déficits do AMRJ não podem ser atribuídos à ineficácia de sua administração, uma vez que a maior parte de sua receita resulta dos serviços que presta aos navios da MB, cujas remunerações baseiam-se no Índice de Horas Trabalhadas (IHT) fixado pela SGM que, frequentemente, apresenta valores abaixo daqueles que seriam justos, considerando que o AMRJ atualiza seus estoques a preços de mercado.

Como então se pode medir o desempenho das instituições públicas? No caso de empresas públicas ou de instituições que atuam junto ao mercado, essa medida poderia ser feita através dos balanços, corrigidas as distorções impostas por fatores alheios ao negócio e ao mercado. É de se ressaltar, entretanto, que essas "correções" são extremamente complicadas de serem operacionalizadas. No caso enfocado do AMRJ, por exemplo, não bastará verificar-se qual o resultado de seu balanço com o IHT justo, para se fazer ilações a respeito de sua gestão no período considerado. Note-se que o Programa Geral de Manutenção (PROGEM) tolhe as decisões empresariais de sua direção na busca de resultados puramente financeiros. Somente este fato mascararia as conclusões baseadas nos dados financeiros. No caso de instituições exclusivamente prestadoras de serviços, só há uma maneira de se atingir essa medida: através da verificação da qualidade dos serviços que a instituição presta a sua clientela. Mais uma vez adverte-se para as dificuldades de se fazer tais verificações. Analise-se, por exemplo, o caso da Esquadra. Quem são seus "clientes"? O CON? A MB? O Presidente da República na qualidade de Chefe Supremo das Forças Armadas, ou a sociedade brasileira? Vários, dentre

estes, ou todos estes?

Pelo exposto, percebe-se que somente através de periódicas e frequentes auditorias administrativas autônomas, competentes e isentas, pode-se chegar a elementos conclusivos sobre as eficiências e eficácias das estruturas organizacionais das OM. Essas considerações se aplicam à identificação dos reflexos das alterações nas estruturas organizacionais das OM.

Como demonstrado anteriormente, o fato de se providenciar alterações nas estruturas organizacionais das OMA não assegura, por si só, melhorias ou comprometimentos de suas eficiências ou eficácias. Entretanto, a ocorrência de vícios de origem nas concepções de tais estruturas organizacionais, fato já comentado, em tese recomenda que sejam promovidas, pelo menos, suas revisões por equipes especializadas. O sucesso desse empreendimento dependerá da competência das equipes revisoras.

Apesar disso, cabe ainda a seguinte pergunta.

Podem ter sucesso alterações em estruturas organizacionais de OM realizadas por pessoal não especializado?

Considerando que há pessoas com aptidões inatas em todos os campos do conhecimento, a resposta é sim.

Nesse interesse particular reconhece-se que há indivíduos com naturais pendoros gerenciais, o que os deixa em condições de terem sucesso como projetistas de organizações. Infelizmente tais indivíduos são escassos, não se podendo, portanto, contar com a sorte de tê-los em quantidade suficiente para solucionar os problemas organizacionais de instituições do porte da MB.

Na tentativa de se identificar as consequências de alterações estruturais na eficácia e na eficiência das OMA, decidiu-se analisar a recente modificação realizada na DACM.

A escolha da DACM para essa verificação justifica-se pelo fato de que as alterações produzidas na estrutura organizacio-

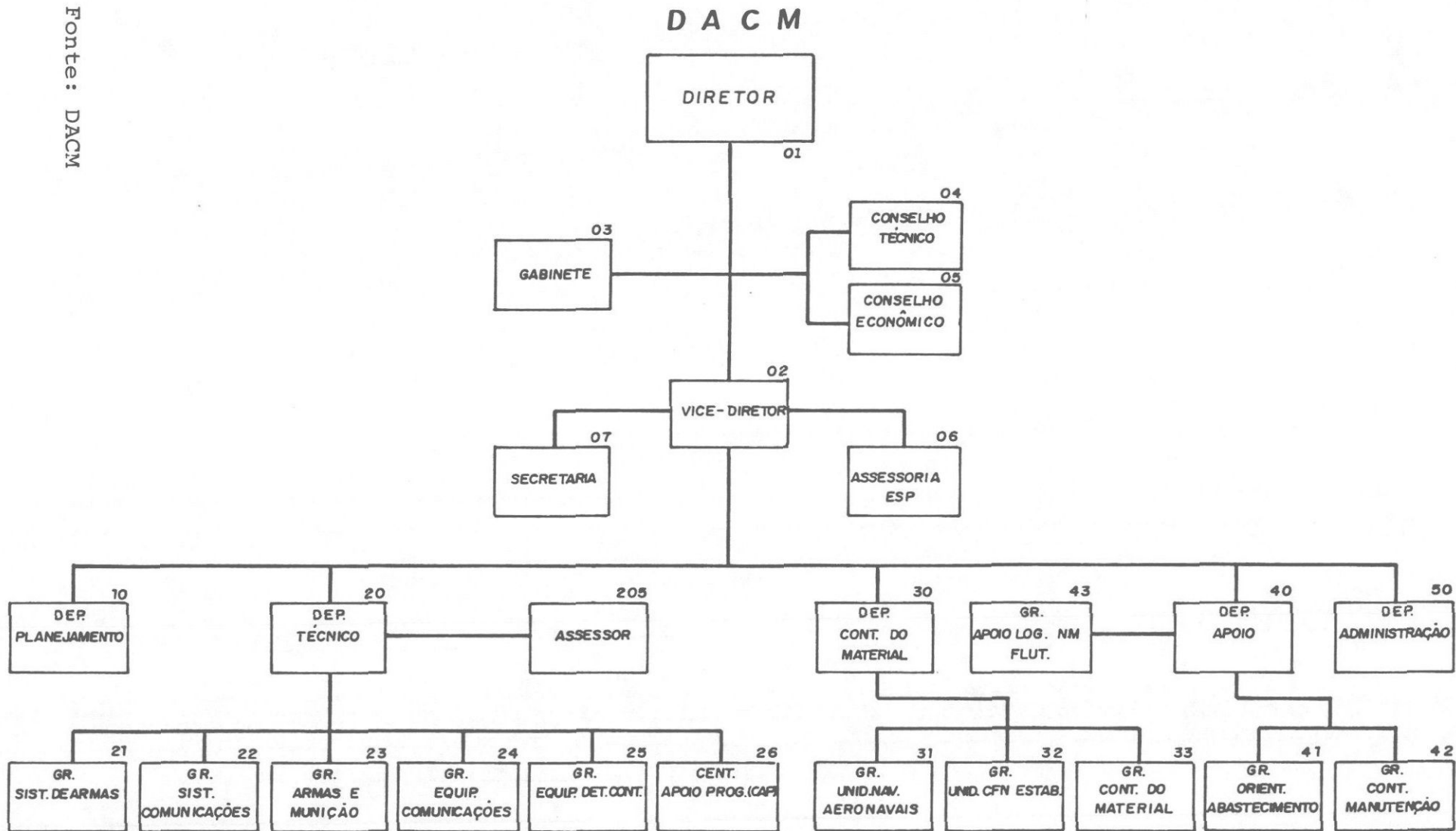
nal dessa DE até então em vigor, cujo organograma simplificado é apresentado na Fig. nº 5, além de terem sido implementadas visando a melhoria de sua eficiência e sua eficácia, atingiram todos os os níveis da organização (inclusive a estrutura de sua direção ao eliminar o cargo de Vice-Diretor e criar três superintendências para substituí-lo). Assim, a atual estrutura organizacional da DACM, cujo organograma é apresentado na Fig. nº 6, foge à simetria das demais DE sugerida na ARMADAINST nº 13-01, item 2.2, que preconiza: "Organizações Militares análogas deverão possuir, sempre que possível, regulamentos similares". Constitui-se, portanto, uma autêntica "novidade" que merece ser estudada e pode ser considerada como o limite extremo de alterações em OMA.

Em entrevista que concedeu ao autor, o atual Diretor da DACM apresentou a ineficácia das atividades-fim e a morosidade na tramitação de problemas como fatores motivadores das mudanças organizacionais que implementou em caráter experimental.

Considerando estes motivos, elaborou-se um questionário, cujo modelo constitui o Anexo B, para ser respondido por oficiais e civis assemelhados a oficiais, que servem na DACM e que conviveram com as estruturas organizacionais anterior e a vigente (experimental). Além disso, entrevistou-se o oficial de ligação da DGMM com a DACM e os Gerentes dos projetos Corveta e Submarinos da Diretoria de Engenharia da Marinha (DEN) (principais clientes da DACM) e os Diretores de Centros subordinados à DACM: Centro de Munição Almirante Antonio Maria de Carvalho (CMAAC), Centro de Armas Almirante Octacílio Cunha (CAAOC), Centro de Mísseis e Armas Submarinas Almirante Pereira das Neves (CMASPN) e CETM, principais auxiliares da DACM no cumprimento de sua missão.

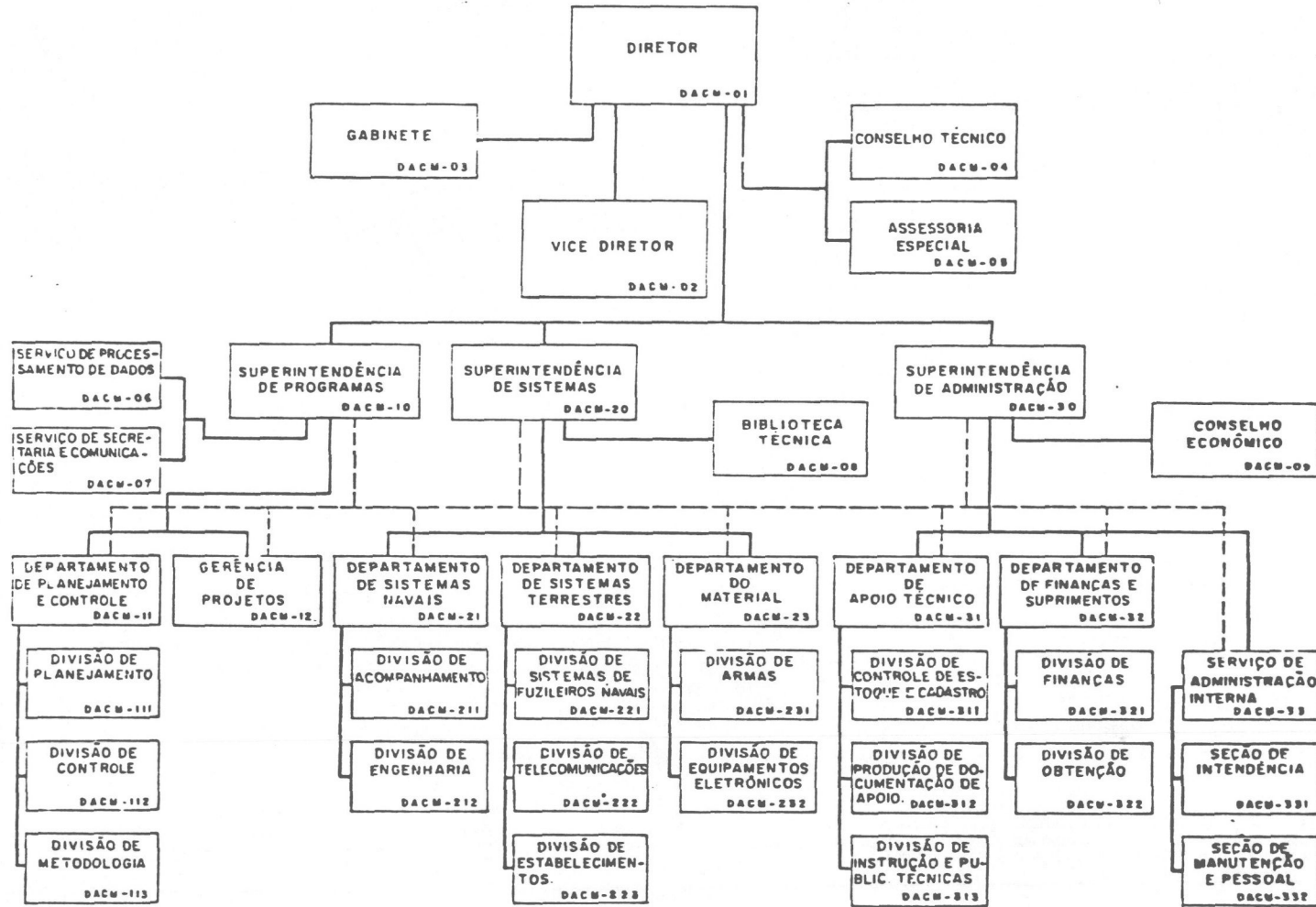
Pela análise das estatísticas das respostas a esses ques-

ORGANOGRAMA DA ANTIGA ESTRUTURA
ORGANIZACIONAL DA DACM



Fonte: DACM

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
EXPERIMENTAL DA DACM



NOTA EXPLICATIVA: O Vice Diretor aparece no organograma como assessor do Diretor. Entretanto, no §1º do Art. 6º do anteprojeto de Regulamento é previsto que "O Superintendente mais antigo exercerá, cumulativamente, o cargo de Vice Diretor."

Fonte: Portaria nº 0053 de 4 de julho de 1989 do Diretor da DACM.

tionários (Anexo C) e do resumo das entrevistas (Anexo D), verifica-se que as alterações introduzidas parecem ter sido benéficas, uma vez que a maioria dos clientes, auxiliares e servidores da DACM concordam que a estrutura experimental melhorou sua eficiência e sua eficácia.

Apesar de bem sucedida, a nova estrutura da DACM corre o risco de não vingar, ou melhor, de não resistir às próximas administrações, pelos seguintes motivos:

- a) a substituição do Vice-Diretor por três Superintendências exige frequentes reuniões de coordenação, necessárias para que sejam evitadas superposições de atividades e conseguida a uniformidade de procedimentos. Esse, entretanto, não é comportamento habitual do administrador naval acostumado a dirigir por veto a partir de soluções que lhe são encaminhadas pelo Vice-Diretor. O próximo Diretor da DACM, normalmente, será um Vice-Almirante com experiência de comando e direção nesses moldes;
- b) foi concebida e executada pelo atual Diretor sem o concurso de especialistas em gerência de sistemas administrativos, o que lhe confere a marca da personalidade de seu autor. Organizações "personalizadas" tendem a não resistir no setor público;
- c) a coordenação indicada no organograma poderá gerar conflitos de relações entre os elementos das linhas, caso não sejam perfeitamente definidas atribuições além dos contornos dos entendimentos horizontais. Tais conflitos podem enfraquecer as relações de autoridade indispensáveis nas OM.

Custos provocados pelas alterações periódicas introduzidas nas OM - As alterações de pequena monta se fazem praticamente

sem custos financeiros, principalmente aquelas representadas pela redistribuição de atribuições ou pela mudança de subordinação de determinado elemento organizacional.

Hã, entretanto, mudanças organizacionais que são associadas a elevados custos. Este foi o caso da DACM sob enfoque.

Essa DE distribuía-se por cerca de sete andares do Edifício Barão de Ladário, dividindo espaço com outras cinco OM. Reagrupá-la em quatro andares determinou o remanejamento das seguintes OM: EMA, Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), Procuradoria Junto ao Tribunal Marítimo (PJTM), Diretoria de Aeronáutica da Marinha (DAerM) e Diretoria de Portos e Costas (DPC). Até o mês de julho de 1989, os custos foram da ordem de 70.000 BTN². Além disso, para abrir o espaço necessário para dar a partida no remanejamento, o atual Departamento de Apoio Técnico foi deslocado para o CAAOC, tendo operado de lá por cerca de cinco meses, tempo de duração das adaptações das instalações (movimentação de divisórias, remanejamento de instalações telefônicas, de máquinas de escritório, computadores, etc.).

Além dos custos financeiros, a efetivação dessas alterações representou considerável esforço no sentido de se obter a concordância de todos os envolvidos no remanejamento da OM, bem assim do DGMM e da DAAdM quanto às inovações organizacionais.

É claro que o remanejamento de OM por andares (que representa a totalidade dos custos financeiros) não pode ser associado às alterações organizacionais da DACM, mas sim a uma ocupação desordenada de um edifício administrativo. O que se fez foi corrigir uma situação prejudicial a qualquer organização, qual seja, ter seus elementos distribuídos em diversos andares dividindo espaço com outras OM, quando poderiam estar concentrados.

Mesmo assim, na hipótese de que a DACM já estivesse concentrada nos quatro andares que hoje ocupa, as alterações foram de tal ordem que determinariam algum custo financeiro para serem implementadas.

Entretanto, alterações periódicas em estruturas organizacionais de OM são desaconselhadas menos pelos custos financeiros que representam, do que pela "turbulência" que provocam no sistema.

No período de ajuste à nova estrutura, é normal a ocorrência de falhas administrativas e de certa dificuldade das demais OM em absorver as alterações.

No caso em análise, apesar da DACM divulgar as mudanças pelo Boletim de Ordens e Notícias (BONO), transcorrido praticamente um ano de experiência da nova organização, alguns oficiais ainda encontram dificuldades para identificar seus interlocutores em face das alterações nas nomenclaturas dos elementos organizacionais.

¹MORGAN, John S. Administração da Mudança. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975, p. 113.

²Fonte DACM

CAPÍTULO 4

CONCLUSÕES

Necessidade e viabilidade de profissionalização da administração naval - A profissionalização da administração naval é absolutamente necessária como forma de se obter melhores resultados à vista dos recursos disponíveis. A MB, praticamente, já dispõe dos elementos para isso. Falta vencer algumas barreiras psicológicas em relação ao reconhecimento do limite de competência dos "generalistas" para solucionar problemas com contornos técnicos perfeitamente definidos.

Parece simples mas há muito caminho a ser percorrido até se chegar ao reconhecimento de que, por exemplo, um oficial moderno do QC bacharel em administração de empresas é, teoricamente, mais competente para indicar soluções para problemas administrativos do que um oficial antigo do Corpo da Armada (CA), e muita determinação para, pelo menos, se testar na prática tais soluções. Para tanto, preliminarmente, é necessário preencher as funções administrativas relevantes com os inúmeros técnicos em administração de que a MB dispõe, hoje deslocados, exercendo funções que nada têm a ver com suas formações acadêmicas. Feito isto, da mesma forma que se aceita o diagnóstico e a receita para os males do corpo prescritos por oficiais do Corpo de Saúde, deve-se aceitar a diagnose e a receita para os males das OMA indicadas por administradores profissionais.

Não há outro caminho para se tratar de assuntos específicos a não ser o de especialização nesses mistérios. Os gerentes de construção naval, por exemplo, necessitam ter profundos conhecimentos da legislação que trata de licitações e contratos e ainda ser hábeis negociadores, caso contrário estarão colocando em risco os empreendimentos sob suas

responsabilidades. Essa capacitação não se consegue apenas com experiência e discernimento. É necessário preparo específico.

Em matéria publicada na Revista Defense Electronics, edição de abril de 1985, pág. 26, sob o título "Marinha cria o ramo de "Business" para Almirantes", o Secretário da Marinha norte-americana de então, Sr. John F. Lehman Jr., reconhecendo ser impossível aos oficiais da ativa possuírem um nível gerencial aceitável no atual mundo dos negócios, considerando os critérios para promoção em vigor, determinou que 100 dos 253 cargos de almirante, ou seja, 40% do total, fossem preenchidos por oficiais com sólidos conhecimentos em gerenciamento e aquisição de sistemas de armas. Esclarece a nota que foi criado um programa de treinamento para Capitães-de-Fragata e Capitães-de-Mar-e-Guerra com duração de 15 meses nas Universidades de Monterrey, Harvard Business School e Pennsylvania's Wharton School of Business, devendo a primeira turma de oficiais ser selecionada em julho daquele ano. E conclui dizendo que esses oficiais permanecerão nas funções no setor do material para as quais forem designados em substituição aos oficiais que retornariam ao setor operativo.

Este é um exemplo a ser seguido. Detectado o problema, a solução apresentada foi para resolvê-lo e não para amenizá-lo.

Entre nós, a oportunidade para profissionalizar a administração naval surgiu com o programa original dos Cursos de Função Técnica Avançada para Oficiais (C-FTA). Infelizmente, a "cultura naval" rechaçou-o. Perdeu-se muito tempo em estêreis e prolongadas discussões em torno da conveniência dos oficiais da Armada com C-FTA poderem ou não comandar, quando o importante era projetar uma carreira atrativa para esses oficiais, o que não foi feito. O programa americano acima citado considerou este aspecto. Como ocorre aqui, lá os oficiais de linha não se interessavam em assumir cargos em órgãos de terra tendo

em vista que tais cargos eram considerados como de "fim de carreira". As funções operativas eram as que ofereciam maiores chances de promoção. Igualmente identificaram o problema da possível fuga para a iniciativa privada dos oficiais altamente qualificados em gerência de sistemas e administração de contratos. A nota é curta e não explica como o problema foi solucionado, mas certamente o foi, pois o programa está em andamento.

Portanto, a falta de tratamento profissional de seus complexos problemas organizacionais deixará a MB sempre na dependência de soluções improvisadas de resultados duvidosos.

Sugestões - Para que a MB venha a ter OMA com estruturas organizacionais compatíveis com suas missões, sugerem-se medidas de curto, médio e longo prazo.

- Medidas de curto prazo:

- . Decisão, a nível de Almirantado, de profissionalização da Administração Naval;
- . Inclusão da Reforma Administrativa da Marinha na revisão das Políticas e Diretrizes Básicas da Marinha;
- . Criação de uma Comissão da Reforma Administrativa da Marinha, órgão vinculado ao CEMA sob a presidência de um Oficial-General;
- . Contratação, através de convênio, de assessoria especializada, como por exemplo a da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP), para definir os contornos da Reforma Administrativa da Marinha, bem assim funcionar como consultora na revisão das estruturas organizacionais das OM mais complexas - AMRJ, DEN, Depósitos, etc.;
- . Revisão da ARMADAINST nº 13-01.

- Medidas de médio prazo:

- Preparo de oficiais, praças e funcionários civis, através de cursos e programas de treinamento, no país e no exterior, para o exercício de funções administrativas relevantes;
 - Revisão no currículo da EN, visando fazer do oficial do CIM o administrador naval profissional;
 - Extinção do QC-CA e movimentação dos atuais QC-CA para funções compatíveis com suas formações acadêmicas;
 - Projeção da carreira do oficial do CIM, administrador naval, através de revisão do PCOM.
- Medidas de longo prazo:
- Revisão de todos os documentos administrativos da MB, sob supervisão de equipes formadas por pessoal com competência técnica para esse tipo de trabalho;
 - Tornar eficaz o que dispõe a Seção IV do PCOM - da Qualificação para o Exercício de Cargos - através da elaboração do Sumário de Qualificações Funcionais (SQF), que estabelecerá as qualificações para o exercício dos diversos cargos constantes das TL, em termos de cursos e atividades correlatas.

A Reforma Administrativa da Marinha é providência que se impõe para que sejam reavaliadas as estruturas organizacionais das OM cujas concepções, desenvolvimentos e alterações se fizeram sem a participação de especialistas em modelagem de organizações. A própria EBOMM necessita ser revista pois, além de ter também passado por esses percalços, já sofreu 48 alterações desde sua edição em 18 de junho de 1968 até 20 de abril de 1987, quando foi republicada pelo Boletim do Ministério da Marinha - Tomo 1 - Administrativo - nº 64 de 23 de abril de 1987 (a próxima revisão a ser publicada este ano acrescerá cerca de 30 alterações, segundo informações do

Departamento de Administração da DAdM). Tantas modificações descaracterizaram esse documento de tal forma que ele deixou de atender a suas finalidades práticas.

A subordinação da Comissão de Reforma Administrativa da Marinha ao CEMA é providência fundamental para que as ações da Comissão sejam eficazes, uma vez que terá que atuar em toda a estrutura organizacional da MB. Essa Comissão seria o embrião da futura Auditoria Administrativa da Marinha, órgão que se encarregaria de, através de periódicas inspeções, verificar a eficiência e a eficácia das OMA.

Na revisão da ARMADAINST nº 13-1 sugere-se:

- a) considerar a DAdM na tramitação básica dos Regulamentos, com a finalidade dessa DE dar parecer quanto à observância das modernas técnicas de administração na concepção desses documentos;
- b) restringir a atuação dos COMIMSUP, a quem se incumbiria apenas tomar conhecimento dos RG e aprovar os RI, uma vez que tais OM não dispõem de pessoal qualificado capaz de detectar falhas nas concepções e alterações de RG e RI;
- c) desvincular as TL dos RI. As TL propostas, após o parecer da DAdM sobre o anteprojeto de RI, seriam encaminhadas à Diretoria Geral de Pessoal da Marinha (DGPM). Tal medida facilitaria adaptações nos RI que não implicassem em alteração de pessoal.

O convênio com uma entidade do porte e tradição da EBAP é de fundamental importância. Este fato será o "sinal" de que a administração deixou de ser "ponto vago" e passou a ter tratamento profissional. Essa medida inibirá a prática da "achologia naval", que tantos prejuízos tem causado ao desenvolvimento organizacional da MB. O ideal seria que esse trabalho pudesse ser desenvolvido no CASNAV. Entretanto, a partir

de 1985 quando teve sua subordinação transferida do EMA para o CON, o CASNAV passou a preocupar-se apenas com os sistemas operativos o que, praticamente, o inviabiliza para o trato de problemas administrativos.

Quanto aos preparos de oficiais, praças e funcionários civis para o exercício de funções administrativas, recomenda-se que sejam considerados cursos em estabelecimentos de ensino de reconhecido conceito, como é o caso da EBAP, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Universidade de São Paulo (USP), etc. Idealmente pode-se conseguir nesses estabelecimentos que sejam montados cursos especiais para a MB, levando em conta a problemática da administração naval.

Na realidade os oficiais do CIM já desempenham as funções que seriam de oficiais administradores caso existisse um quadro de Administração na MB. Entretanto, a reavaliação do currículo da EN seria útil no sentido de se introduzir disciplinas tais como Gerência de Contratos, Planejamento Estratégico de Empresas, Métodos Quantitativos, Finanças Internacionais, etc., necessários à formação de um administrador moderno. A reestruturação do Quadro Complementar daria a identidade que o QC busca desde sua criação. O QC-CA atual parece ter sido criado para "tapar buracos" do Corpo da Armada, considerado "mais nobre". Isso faz com que o oficial do QC-CA sinta-se como um oficial de 2ª classe o que, evidentemente, não ajuda na "performance" desses oficiais. Na realidade os oficiais do QC-CA exercem, em sua grande maioria, funções administrativas em terra. Assim é que dos 56 CC QC-CA, 37 têm menos que seis meses de embarque, sendo que 25 destes jamais embarcaram³. A extinção do QC-CA viria, apenas, regularizar uma situação que se verifica na prática.

A projeção de uma carreira atrativa para o oficial admi-

nistrador é, sem dúvida, um desafio, mas é medida fundamental para o sucesso da profissionalização da administração naval. Aliás, dentre outros, esse foi um dos problemas vividos pelos oficiais do Corpo da Armada com C-FTA até a edição da Portaria nº 0472 de 31 de março de 1984 do MM, que alterou substancialmente as condições de matrícula dos oficiais nos C-FTA, a conceituação desses cursos, bem assim a situação de carreira dos oficiais optantes. Esses oficiais, altamente qualificados em termos de nível de formação universitária no país - o programa, inicialmente, exigia grau de mestre para que um oficial fosse considerado com C-FTA - viram-se "estranhos no ninho" como oficiais do Corpo da Armada, pois não tinham acesso às funções de destaque inerentes ao CA e nem uma carreira definida que lhes oferecesse atrativos legítimos, tais como comissões de direção compatíveis com suas qualificações, comissões de mérito no estrangeiro, cursos de extensão, etc. Portanto, sem atrativos legítimos para seus administradores, a administração naval tenderá para a mediocridade.

A alta rotatividade dos oficiais nos cargos sempre foi apontada como dificuldade para se obter bons resultados administrativos. Movimentações constantes de pessoal são e serão uma característica estrutural da carreira naval, logo é preciso conviver com esse problema. Um dos antídotos para os males provocados por movimentações constantes de pessoal é a formalização dos procedimentos administrativos através de documentação gerencial de alta qualidade, com destaque aos manuais de procedimentos. Quanto mais tecnicamente perfeitos e detalhados forem esses manuais, mais fáceis e rápidas se tornam as transmissões de funções e menores os efeitos da descontinuidade administrativa provocada pelas movimentações constantes.

O SQF é o documento definitivo para que se possa executar uma política de pessoal consciente e profissional. É um

trabalho que demanda tempo e, para ser bem feito, necessita ser planejado e executado por equipe técnica altamente especializada.

O Plano Marshall, que se destaca como o único plano de ajuda a países que funcionou, foi um sucesso porque dele participaram competentes administradores. A descoberta da vacina contra a poliomielite por si só não seria bastante para erradicar a doença a curto prazo. Isso só foi possível porque os planejamentos das campanhas de vacinação em massa foram entregues a administradores profissionais. Foi também a excelente capacidade gerencial da Coordenadoria para Projetos Especiais (COPESP), apoiada por uma estrutura organizacional moderna e flexível, que viabilizou o enriquecimento de urânio em tempo recorde e a custos bem inferiores aos de programas semelhantes. Os exemplos da influência decisiva da administração profissional nos mais variados campos das atividades humanas são inesgotáveis. A administração profissional, portanto, é a "novidade" deste século. O grau de intensidade de sua prática é fator decisivo e tem relação direta com o posicionamento dos países na escala do desenvolvimento. Relegá-la ao segundo plano é, no mínimo, uma atitude perdulária, pois tem como consequência o desperdício de recursos. O Brasil não pode se dar a este luxo. A MB muito menos. Ao adotá-la estará dando um passo decisivo para a solução dos graves problemas estruturais que enfrenta, dentre os quais o da adequabilidade das estruturas organizacionais das OM a suas missões, abordado neste trabalho.

³Fonte Boletim de Oficiais dos Corpos e Quadros da Marinha, DPMM, 1º Quadrimestre, 1989.

ANEXO A

RELAÇÃO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores
Diretor Geral do Material da Marinha
Rio de Janeiro - Data: 31 de março de 1989

Vice-Almirante (IM) (RRm) Geraldo Souza Vieira
Diretor Financeiro da F.I. Indústrias S.A.
Rio de Janeiro - Data: 22 de abril de 1989

Dr. Bianor Scelza Cavalcanti
Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da
Fundação Getúlio Vargas
Rio de Janeiro - Data: 14 de abril de 1989

Vice-Almirante Mauro Cezar Rodrigues Pereira
Diretor de Armamento e Comunicações da Marinha
Rio de Janeiro - Data: 26 de abril de 1989

CMG(EM) Marcílio Boavista da Cunha
Diretor do Centro de Mísseis e Armas Submarinas Almirante
Pereira das Neves
Niterói - Data: 14 de junho de 1989

CMG(EN) Ivan de Aquino Viana
Diretor do Centro de Armas Almirante Octacílio Cunha
Rio de Janeiro - Data: 15 de junho de 1989

CMG(IN) Aloisio Lima Pires
Chefe do Departamento de Administração da Diretoria de
Administração da Marinha
Rio de Janeiro - Data: 19 de junho de 1989

Dr. Paulo Martins Passos
Gerente do Projeto Corveta da Diretoria de Engenharia Naval
Rio de Janeiro - Data: 23 de junho de 1989

CMG(EN) Mauro Ferreira Villaça
Diretor do Centro de Munição Almirante Antonio Maria de
Carvalho
Rio de Janeiro - Data: 27 de junho de 1989

CF(EN) Rogério Augusto Calixto
Gerente do Projeto Submarino NAC-1 da Diretoria de Engenharia
Naval
Rio de Janeiro - Data: 27 de junho de 1989

CMG João Matriciano Filho
Diretor do Centro de Eletrônica da Marinha
Rio de Janeiro - Data: 27 de junho de 1989

ANEXO B

MODELO DE QUESTIONÁRIO

- I. Este questionário foi elaborado para permitir avaliar-se os resultados das alterações recentemente introduzidas na estrutura organizacional da DACM. Ele subsidiará a análise de mudanças e suas consequências na eficiência e na eficácia das OM, parte dos estudos para a monografia "Estrutura Organizacional das OM" que vem sendo elaborada pelo CMG Luiz Fernando de Albuquerque Soter da Silveira, aluno do C-PEM da EGN.
- II. As respostas a este questionário foram autorizadas pelo Diretor da DACM.
- III. Utilize o verso deste questionário para complementar suas respostas, se necessário.

PERGUNTAS

01. O Sr. conviveu com a antiga estrutura organizacional da DACM?

R. ☐ Sim ☐ Não

02. Como classificaria a antiga estrutura organizacional?

R. ☐ Excelente ☐ Boa ☐ Razoável ☐ Ruim

03. Quais as principais deficiências da antiga estrutura organizacional?

R. A ☐ Morosidade na tramitação dos expedientes

 B ☐ Falta de controle das atividades-fins

 C ☐ Excesso de centralização

 D ☐ Baixo rendimento das atividades-fins

 E ☐ Outras _____

04. O Sr. concorda que a atual estrutura organizacional é melhor do que a antiga?

R. ☐ Sim ☐ Não

☐ Ambas são boas ☐ Ambas são inadequadas

05. A atual estrutura organizacional resolveu as deficiências decorrentes da antiga?

R. ☐ Sim ☐ Não ☐ Algumas

06. O Sr. adaptou-se bem à atual estrutura organizacional?

R. ☐ Sim ☐ Não

07. O Sr. identifica falhas graves na atual estrutura organizacional? Quais?

R. ☐ Sim ☐ Não

08. Quais, em sua opinião, são as principais vantagens da atual estrutura organizacional?

R. A ☐ Melhoria do controle das atividades fins

 B ☐ Maior confiabilidade nas informações gerenciais

 C ☐ Descentralização e agilização das decisões

 D ☐ Outras _____

09. Em sua opinião, os resultados atualmente obtidos poderiam ser alcançados com a estrutura organizacional antiga? Como?

R. ☐ Sim ☐ Não

10. A atual estrutura organizacional facilita ou dificulta as relações da DACM com outras OM?

R. ☐ Facilita ☐ Dificulta

☐ Nem facilita nem dificulta

Posto/Nome

Função Atual (Novo RI)

Função Anterior (Antigo RI)

ANEXO C

ESTATÍSTICA DO QUESTIONÁRIO

Número de entrevistados: 9

Categoria dos entrevistados: 2 Capitães-de-Mar-e-Guerra (EN)
2 Capitães-de-Fragata
1 Capitão-de-Fragata (EN)
1 Capitão-de-Corveta (IM)
1 Capitão-de-Corveta (QC-CA)
1 Capitão-Tenente (QC-CA)
1 Engenheiro Civil

Função dos entrevistados: 5 Chefes de Departamentos
1 Ajudante de Gerência
1 Assistente de Diretor
1 Encarregado de Divisão
1 Gerente de Projeto

Resumo das respostas:

Pergunta nº	1	-	9	Sim
	2	-	3	Boa, 5 Razoável, 1 Ruim
	3	-	6	A, 5 B
	4	-	8	Sim, 1 Ambas são boas
	5	-	8	Sim, 1 Algumas
	6	-	9	Sim
	7	-	9	Não
	8	-	6	A, 4 B, 9 C, 3 D
	9	-	9	Não
	10	-	9	Facilita

ANEXO D

RESUMO DE ENTREVISTAS

Com o propósito de se analisar as repercussões das alterações na estrutura organizacional recentemente promovida pela DACM, o autor entrevistou os Diretores dos Centros subordinados (CAAOC, CMASPN, CMAAC e CETM), o Oficial de Gabinete do DGMM que faz ligação com a DACM e os Gerentes dos projetos Corveta e Submarino NAC-1 na DEN.

À exceção do Diretor do CMAAC, os demais diretores de Centros já haviam servido na DACM por longos períodos e, portanto, conheciam bem a estrutura organizacional anterior embora, como Diretores dos Centros, só tenham convivido com a atual estrutura experimental.

O Diretor do CMAAC, bem como os gerentes dos projetos Corveta e Submarino NAC-1 na DEN, conviveram com as estruturas organizacionais antiga e atual (experimental).

A todos foi feita a seguinte pergunta:

"A recente alteração promovida na estrutura organizacional da DACM produziu algum efeito sensível nas relações entre o Centro/SR/Projeto e aquela DE? Quais?"

Segue-se o resumo das respostas e comentários.

Diretor do CAAOC: Não houve alterações sensíveis.

Diretor do CETM: Não houve alterações sensíveis.

Diretor do CMASPN: O relacionamento com a direção (Diretor e Superintendentes) atualmente se faz mais facilmente, o que tem agilizado as providências em ambos os sentidos. Nota-se certa descoordenação nos escalões inferiores. Há casos de assuntos de interesse de mais de um setor deixarem de ser disseminados, resultando em cobranças de informações já prestadas.

Diretor do CMAAC: Melhorou bastante o relacionamento en-

tre o Centro e a DACM. Os assuntos são resolvidos com mais rapidez.

Oficial da DGMM ligação com a DACM: Não houve alterações sensíveis.

Gerente do Projeto Corveta: Melhorou bastante o relacionamento. Os assuntos são tratados com maior profundidade e participação da direção da DACM.

Gerente do Projeto Submarino NAC-1: O fato do gerente participante da DACM ser, agora, administrativo (Oficial do CIM da Reserva), poderá vir a ser uma dificuldade. Até o presente, entretanto, não houve nenhum problema concreto.

BIBLIOGRAFIA

1. BRASIL. Centro de Análises de Sistemas Navais. Ofício nº 0090 de 13 de março de 1987 ao Comando de Operações Navais. Regulamento do CASNAV.
2. BRASIL. Diretoria de Administração da Marinha. Anuário Estatístico da Marinha - 1987.
3. BRASIL. Diretoria de Armamento e Comunicações da Marinha. Ofício nº 0523 de 8 de março de 1988 à Diretoria Geral do Material da Marinha. Alteração do Regulamento da DACM.
4. _____. Portaria nº 0053 de 4 de julho de 1988. Aprovação do Regimento Interno Experimental para a Diretoria de Comunicações e Eletrônica da Marinha.
5. BRASIL. Diretoria do Pessoal Militar da Marinha. Boletim dos Oficiais dos Corpos e Quadros da Marinha. Primeiro quadrimestre de 1989.
6. BRASIL. Ministério da Marinha. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.667 de 4 de outubro de 1979. Aprova as Normas para a Elaboração, Tramitação e Aprovação de Regulamentos Internos de Organizações Militares do Ministério da Marinha.
7. _____. Portaria nº 0472 de 31 de março de 1984. Aprova o Plano de Carreira dos Oficiais da Marinha.
8. _____. Portaria nº 0995 de 25 de novembro de 1988. Aprova a Política Básica da Marinha - Revisão 1988.
9. BRASIL. Estado-Maior da Armada. ARMADAINST nº 13-01 de 27 de maio de 1985. Normas para Elaboração, Tramitação e Aprovação de Regulamentos Internos de Organizações Militares do Ministério da Marinha.
10. BRASIL. Estado-Maior do Exército. Organização e Métodos. Brasília, 1978. 68 p.
11. BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 62.860 de 13 de junho de 1968. Diário Oficial, Brasília, 24 de junho de 1968. Republicado com alterações pelo Boletim do Ministério da Marinha Tomo I - Administrativo nº 64 de 22 de abril de 1987, p. 5-21. Estabelece a Estrutura Básica da Organização do Ministério da Marinha.
12. _____. Decreto nº 81.874 de 3 de julho de 1978. Diário Oficial, Brasília, 4 de julho de 1978. Altera dispositivo do Decreto nº 80.509 de 7 de outubro de 1977 ... e aprova o Regulamento da Diretoria de Armamento e Comunicações da Marinha.
13. _____. Decreto nº 85.924 de 22 de abril de 1981. Diário Oficial, Brasília, 24 de abril de 1981. Altera dispositivos do Decreto nº 62.860 de 18 de junho de 1968 que estabelece a EBOMM e dá outras providências.
14. _____. Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial, Brasília, 27 de fevereiro de 1967. p.

2276. Dispõe sobre a Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

15. CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1979. 2v.
16. DRUCKER, Peter F. Administração: Responsabilidades, Tarefas, Práticas/Management: Tasks, Responsibilities, Practices/ São Paulo, Pioneira, 1975. 3v
17. FLORES, Mario Cesar. A Estrutura Básica do Ministério da Marinha. Uma Revisão Conveniente. Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro 108(4.6): 12-34, abr/jun 1984.
18. GORBACHEV, Mikhail. Perestroika - Novas idéias para o meu país e o mundo/Perestroika - New thinking for our country and the world. 10. ed. São Paulo, Best Seller, 1987. 299 p.
19. JANE'S FIGHTING SHIPS 1988-89. Londres, Jane's, 1988.
20. MORGAN, John S. Administração da Mudança - As Estratégias para Tirar Proveito da Mudança/Managing Change - The Strategies of Making Change Work for You. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. 253 p.
21. Navy Creates Business Route to Admiral Ranks. Defense Electronics. Palo Alto, California, 17 (04):26, abr. 1985.
22. NEWMAN, William H. Ação administrativa - As Técnicas de Organização e Gerência/Administrative Action - The Techniques of Organization and Management. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 1976. 435 p.
23. PFIFFNER, John M. & SHERWOOD, Frank P. Organização administrativa/Administrative organization. São Paulo, Best Seller, 1965. 427 p.
24. SHARKANSKY, Ira. Administração pública/Public administration. Policy making in government agencies. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974. 341 p.
25. WALDO, Dwight. O estudo da administração pública/The study of public administration. 2 ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971. 118 p.
26. WICKESBERG, Albert K. Administração organizada/Management organization. São Paulo, Brasiliense, 1969. 224 p.



ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO NA ÚLTIMA DATA CARIMBADA			
17 JUL			
17 JUL 94			
18 AGO 91			
22 FEV 1995			
13 AGO 1995			
10 JUN 1997			
103 JUL 2006			



00051850002077

Estrutura organizacional das OM

5-D-1

MINISTÉRIO DA MARINHA
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Biblioteca

Silveira, Luiz Fernando de Alb
querque Soter da

Estrutura organizacional das O
M

5-D-1

(2077/90)

Silveira, Luiz Fernando de Alb
uquerque Soter da

Estrutura organizacional das O
M

5-D-1

DEVOLVER NOME LEIT. (2077/90)

17 JUL 91

CMG LINA PIRES

17 JUL 91

renovado

18 AGO 91

Q(M) MITANI

22 FEV 1995

CANCELADO

08 AGO 1995

CC(CEN) GALINDO

10 JUN 1997

ENG: MORAES

03 JUN 2004

CMG PUNTEL