

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC LIGIA MOREIRA

**DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM ORGANIZAÇÕES MILITARES  
COM ATIVIDADES CENTRALIZADAS**

Rio de Janeiro

2024

CC LIGIA MOREIRA

**DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM ORGANIZAÇÕES MILITARES  
COM ATIVIDADES CENTRALIZADAS**

Monografia apresentada à Escola de  
Guerra Naval, como requisito parcial  
para a conclusão do Curso Superior.

Orientador: CMG(RM1-IM) DENYS  
SODRÉ BARROSO

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2024

## **DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR**

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Leopoldina (*in memoriam*), que não pôde celebrar comigo esta conquista, porém a ausência física não diminui a presença constante em meus pensamentos e no meu coração. Sua memória é uma fonte eterna de inspiração e força, e cada passo desta jornada foi guiado pelo legado de amor e sabedoria que você deixou.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente ao meu Deus, pois sem ele não seria possível superar os desafios inerentes ao árduo processo, porém compensador.

Às minhas filhas Maria Fernanda e Sophia e minha sobrinha Ana Beatriz, que tiveram que lidar com minha falta de tempo para as atividades cotidianas, mas sempre torcendo pelo meu sucesso.

Aos meus pais pela base e caráter que me fizeram chegar até aqui.

À equipe de profissionais da Escola de Guerra Naval, especialmente, a Capitão de Mar e Guerra (RM1-T) Chiara e o Suboficial Rodrigues, pela disponibilidade e dedicação na condução da disciplina de Metodologia da Pesquisa.

Aos colegas de turma que estiveram ao meu lado, compartilhando dúvidas e desafios ao longo deste período de curso.

Aos amigos e companheiros de trabalho Brito, Wandresson e Walterlei, que estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis dessa jornada.

Ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra (RM1-IM) Sodré, pela orientação segura e apoio em todas as dificuldades inerentes ao processo de pesquisa.

Por fim, ao meu antigo Chefe Naval, Contra-Almirante (EN) Ximenes, por ter acreditado em minha capacidade e por ter sido um grande exemplo de liderança durante os momentos difíceis da minha carreira.

*Quando os homens são éticos, as leis são desnecessárias; quando os homens são corruptos, as leis são inúteis.*

*Thomas Jefferson*

## **RESUMO**

### **DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM ORGANIZAÇÕES MILITARES COM ATIVIDADES CENTRALIZADAS**

O estudo tem como objetivo analisar os desafios e as oportunidades de melhoria na implementação de governança em organizações militares com atividades administrativas centralizadas, de modo a evitar conflitos entre as entidades centralizadoras e as apoiadas. Inicialmente, são abordadas teorias sobre governança pública e o modelo de governança da Marinha do Brasil (MB), com foco no papel dos gestores operacionais. A pesquisa envolveu especialistas e analisou a centralização administrativa na Base Naval da Ilha das Cobras (BNIC), utilizando pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Os resultados indicam que uma governança eficaz depende da criação de diretrizes claras e do investimento em capacitação de líderes e colaboradores. A centralização administrativa trouxe benefícios como a padronização e a racionalização de processos, mas também evidenciou a necessidade de equilibrar centralização e descentralização para otimizar a eficácia organizacional. Os principais desafios identificados foram relacionados à comunicação e ao grande volume de processos a serem executados. O estudo conclui que, ao identificar esses desafios, é possível implementar ações corretivas para melhorar a governança e gestão, beneficiando o interesse público.

Palavras-chave: Governança Pública. Governança Operacional. Centralização em Organizações Militares. Sistema de Governança da MB.

## **ABSTRACT**

### **GOVERNANCE CHALLENGES IN MILITARY ORGANIZATIONS WITH CENTRALIZED ACTIVITIES**

The study aims to analyze the challenges and opportunities for improvement in the implementation of governance in military organizations with centralized administrative activities, in order to avoid conflicts between the centralizing and supported entities. Initially, theories on public governance and the governance model of the Brazilian Navy (MB) are addressed, with a focus on the role of operational managers. The research involved experts and analyzed the administrative centralization at the Ilha das Cobras Naval Base (BNIC), using bibliographic, documentary and field research. The results indicate that effective governance depends on the creation of clear guidelines and investment in training leaders and employees. Administrative centralization brought benefits such as standardization and streamlining of processes, but it also highlighted the need to balance centralization and decentralization to optimize organizational effectiveness. The main challenges identified were related to communication and the large volume of processes to be executed. The study concludes that, by identifying these challenges, it is possible to implement corrective actions to improve governance and management, benefiting the public interest.

**Keywords:** Public Governance. Operational Governance. Centralization in Military Organizations. MB Governance System.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES E DE TABELAS**

Figura 1 - Sistema de Governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU.....	18
Figura 2 - Estrutura de governança da MB .....	25
Quadro 1 - Desafios e oportunidades de melhoria.....	38

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Assessor de Controle Interno
AUDCONT	Sistema de Auditoria Contínua do CCIMAR
BNIC	Base Naval da ilha das Cobras
CCIMAR	Centro de Controle Interno da Marinha
CM	Comandante da Marinha
CNIC	Complexo Naval da Ilha das Cobras
CSC	Centros de Serviços Compartilhados
DGMM	Diretoria Geral do Material da Marinha
FA	Forças Armadas
MB	Marinha do Brasil
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organizações Militares
PEO	Planejamento Estratégico Organizacional
SCIM	Sistema de Controle Interno da Marinha
SGM	Secretaria Geral da Marinha
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
2.1	Conceitos de Governança.....	14
2.2	Governança na Administração Pública Federal.....	16
2.3	Centralizações administrativas em organizações militares.....	19
<b>3</b>	<b>GOVERNANÇA NO NÍVEL OPERACIONAL X CENTRALIZAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
3.1	Governança na MB.....	24
3.2	Gestores operacionais no sistema de governança da MB.....	26
3.3	A centralização administrativa na Base Naval da Ilha das Cobras .....	28
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS.....</b>	<b>32</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>42</b>
	<b>APÊNDICE – Roteiro da pesquisa de dados empíricos.....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Diante de um cenário orçamentário restritivo, é de suma importância para a administração pública maximizar a aplicação dos recursos (humanos, materiais e financeiros) disponíveis. Nesse contexto, a centralização de atividades administrativas surge como uma solução eficaz, pois baseia-se na padronização de atividades afins, com vistas a otimizá-las para incremento da eficiência operacional das organizações.

Desse modo, as Forças Armadas (FA) brasileiras vêm obtendo sucesso nas centralizações administrativas, alcançando uma maior racionalização da Força de Trabalho, a exemplo das grandes bases administrativas do Exército e dos Centros de Intendência distritais da Marinha. Seguindo este raciocínio, a Marinha do Brasil tem expandido essa prática para outros setores, como a centralização das atividades de apoio no setor do material da MB, sendo a Base Naval da Ilha das Cobras (BNIC) escolhida como foco desta pesquisa.

Atrelado a isso, surge a necessidade de estabelecer mecanismos de governança de modo que as práticas adotadas não resultem em conflitos entre as organizações centralizadoras e as apoiadas, considerando as complexidades individuais de cada uma. Desse modo, de acordo com o Referencial Teórico do Tribunal de Contas da União (TCU), a boa governança organizacional baseia-se em três pilares: liderança, estratégia e controle.

Nesse contexto, a liderança é essencial para definir visão clara, metas e motivar membros, demonstrando habilidades de comunicação e tomada de decisão. Estratégia envolve planos de longo prazo para enfrentar desafios externos e direcionar recursos eficazmente. Já o controle inclui monitoramento do desempenho, garantindo conformidade com regulamentos e corrigindo desvios conforme necessário.

Face ao exposto, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: quais os principais desafios na implementação dos mecanismos de governança no nível de gestão operacional em organizações militares com atividades administrativas centralizadas? Para responder à questão central, tornou-se necessário atingir o seguinte objetivo geral: descrever os principais desafios e oportunidades de melhorias no processo de implementação dos mecanismos de governança na Base Naval da Ilha das Cobras.

Para alcançar o objetivo geral, foram atingidos os seguintes objetivos intermediários:

- descrever o modelo de governança utilizado na MB;
- descrever o papel dos gestores no nível operacional dentro do modelo de governança da MB; e
- levantar, a partir de entrevistas semiestruturadas, os desafios e oportunidades de melhorias na aplicação da governança segundo a percepção dos gestores da BNIC e OM apoiadas, apontando os Impactos nos processos e na eficiência da gestão dessas organizações.

A relevância deste trabalho consiste na necessidade em auxiliar o setor do material da MB na implementação das práticas de governança delineadas no Referencial Básico de Governança, não apenas para atender aos requisitos normativos, mas também para auxiliar na eficiência, eficácia e capacidade de gerenciamento de riscos, fatores importantes em organizações com atividades centralizadas.

Quanto à metodologia, a pesquisa pode ser classificada como aplicada, visto que é motivada pela necessidade de resolver problemas concretos com o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação prática, podendo servir de base para estudos futuros. Pode também ser classificada como descritiva, pois tem a finalidade de apresentar as relações entre os conceitos de Governança e os processos de centralizações administrativas em organizações militares.

Já quanto aos meios de investigação, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica, documental e pesquisa de campo. A última ocorre pela necessidade de levantamento de dados primários, a partir da contribuição de especialistas envolvidos no processo (Vergara, 2016).

Dessa forma, inicialmente foi realizada a pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento dos estudos em bases de dados acadêmicas confiáveis, normas e regulamentos vigentes, de modo a identificar os conceitos relacionados ao tema. Em complemento, foi realizada uma pesquisa documental ao processo de centralização administrativa na BNIC.

Assim, de posse das informações encontradas, elaborou-se o instrumento de pesquisa em forma de roteiro, o qual foi utilizado para coletar dados primários sobre as experiências e perspectivas dos gestores da BNIC, bem como das OM apoiadas. Dessa forma, foram entrevistados um assessor de governança e dois gestores da

OM centralizadora e a mesma quantidade das duas OM mais relevantes entre os serviços prestados, fazendo um total de nove entrevistados.

Para tratamento dos dados foi utilizado o método de análise de conteúdo, por ser uma abordagem comum à análise de dados qualitativos, o qual essencialmente trata de fazer inferências sobre os dados, identificando de forma sistemática e objetiva características especiais entre eles (Bardin, 2015).

O trabalho está estruturado em quatro capítulos além desta Introdução. No Capítulo 2 é apresentado o referencial teórico que evidencia o tema proposto. No Capítulo 3 é apresentada a descrição do fenômeno a ser estudado. O Capítulo 4 apresenta a análise e discussão dos dados empíricos levantados em comparação com o referencial teórico e pesquisa documental. Por fim, o Capítulo 5 traz as considerações finais e a sugestão de pesquisas futuras.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo apresenta aspectos conceituais de governança a partir das normas e bibliografia pesquisadas, com objetivo de subsidiar teoricamente a presente pesquisa. Apresenta, ainda, estudos sobre a governança na Administração Pública Federal e centralizações administrativas em organizações militares.

### **2.1 Conceitos de Governança**

“Governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas (Bresser-Pereira e Spink,1998).” De acordo com o estudo de Teixeira e Gomes, (2019), ela nasce a partir do distanciamento dos proprietários da gestão dos seus empreendimentos, com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos empreendedores, de modo a estabelecer as ações que venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos .

Segundo Matias-Pereira (2010), “governança é o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os cidadãos, representantes eleitos, alta administração, gestores e colaboradores, com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.” Desse modo, Raquel e Bellen (2012) enfatizam o papel ativo do governo na governança, sugerindo que ele não é um

mero observador, mas um participante engajado na busca por uma gestão eficiente e eficaz. Isso implica que o governo deve assumir uma postura proativa, implementando práticas administrativas que visem a eficácia dos resultados e a eficiência na utilização dos recursos.

Em resumo, as definições e perspectivas sobre governança destacam a importância da capacidade administrativa e financeira, do alinhamento de expectativas entre gestores e *stakeholders* e da implementação de mecanismos de controle e monitoramento. Essas dimensões são cruciais para assegurar que políticas e ações estejam alinhadas com os objetivos desejados e que os recursos sejam usados de forma eficiente e responsável.

No tocante à governança pública, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é um marco significativo na prática da governança pública no Brasil, definindo governança pública como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Alinhado a isso, o estudo de Teixeira e Gomes (2019) sublinha um ponto crucial sobre a importância da boa governança para o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural. O consenso entre os autores de que a boa governança é essencial para a otimização desses aspectos reflete a compreensão de que uma administração pública eficiente e bem estruturada pode ter impactos positivos significativos em diversos níveis da sociedade. Por esse motivo, a implementação de práticas de governança sólidas não apenas melhora a eficiência administrativa, mas também contribui para o avanço sustentável e equilibrado da sociedade como um todo.

Por fim, a partir da identificação e análise dos conceitos de governança pública, o estudo de Buta e Teixeira (2020) oferece uma definição abrangente de governança pública ao destacá-la como um conjunto de arranjos que facilita a participação de todos os interessados sob a coordenação do Estado. Essa abordagem é importante porque enfatiza não apenas a colaboração e a inclusão dos diversos atores sociais e políticos, mas também a necessidade de uma coordenação estatal eficiente para resolver problemas comuns e entregar serviços públicos de qualidade.

## 2.2 Governança na Administração Pública Federal

Para que a governança pública organizacional seja efetivamente aplicada, faz-se necessário o estabelecimento de princípios e diretrizes para o implemento das ações necessárias. Dessa forma, são princípios da governança de acordo com o Decreto nº 9.203: capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade e participação, *Accountability* (responsabilização), confiabilidade e melhoria regulatória. Em complemento, Ricardo (2022) concluiu em seu estudo que o ato de governar é a realização de três atividades: avaliar as demandas e estabelecer as prioridades; direcionar as capacidades para a solução de problemas prioritários; e monitorar a gestão rumo aos objetivos de interesse da sociedade.

O referencial básico de governança pública do TCU oferece diretrizes claras e estruturadas para a gestão eficiente das organizações públicas. De acordo com o referencial, inicialmente devem ser avaliadas as demandas das partes interessadas e estabelecidas as prioridades. A partir daí, o referencial orienta sobre a necessidade de direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços priorizados. Por último, é necessário monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas foram cumpridas e que os ajustes de percurso foram realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos (Brasil, 2020e).

Vale ressaltar que, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, é necessário adotar os mecanismos fundamentais da governança: liderança, estratégia e controle. Assim, para simplificar o entendimento, o TCU orienta que a liderança diz respeito às práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, focando na garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições.

Para o mecanismo de estratégia a publicação aconselha prover direcionamento estratégico à organização, de forma alinhada com os objetivos de Estado e de Governo, além de monitorar os resultados organizacionais. O controle, por sua vez, abrange aspectos como transparência, *accountability* e efetividade da auditoria interna (Brasil, sendo um componente essencial para assegurar que a estratégia seja implementada de forma transparente e eficaz. 2021b). Em suma, o Decreto nº 9.203 estabelece um quadro abrangente para a governança pública, com

uma forte ênfase na estratégia e no controle. Essa abordagem integrada busca não apenas melhorar a gestão e a eficácia das ações governamentais, mas também fortalecer a confiança pública através da transparência e da responsabilidade.

Peters (2023) ressalta a complexidade da governança e a frequência das falhas, enfatizando a importância de compreender suas causas para melhorar as práticas de governança. Para o autor, “o exercício de articulação das dimensões da governança e a demonstração de algumas das tarefas exigidas para cada uma ajudará a identificar as fontes dos problemas de governo e, portanto, também ajudará no aperfeiçoamento da governança.” Essa abordagem contribui para um entendimento mais profundo dos desafios enfrentados e para o desenvolvimento de soluções mais eficazes.

Segundo Freitas e Silva (2022), “é possível pensar em modelos de gestão que busquem incentivar a participação social, o uso eficiente dos recursos públicos e mecanismos efetivos de controle, e a implementação de estruturas de planejamento e de execução pautados na ética e na transparência.” Para que isso ocorra, Ricardo (2022) destaca que, “cada órgão e entidade da administração pública federal deve incorporar medidas voltadas ao acompanhamento de seus resultados, além de buscar constantemente soluções para a melhoria do seu desempenho, utilizando instrumentos que promovam um processo decisório baseado em evidências.” As ideias apresentadas refletem uma abordagem integrada e moderna para a gestão pública, destacando a importância de vários componentes inter relacionados para uma administração eficiente e responsiva.

Vale ressaltar que, estabelecer o modelo de governança é a primeira prática do mecanismo de liderança e envolve a definição de um conjunto de diretrizes, valores, processos e estruturas necessários para o efetivo desempenho das atividades, de forma a viabilizar que a organização atenda ao interesse do público (Brasil, 2020e). Com isso, a ação das entidades de fiscalização superior (agências de controle externo e tribunais de contas) ganha força e relevância, principalmente, na medida em que, junto com a complexidade das políticas públicas, cresce o interesse de cidadãos globalizados pelos resultados efetivos (Pereira, 2011).

O *framework* apresentado na figura 1 apresenta o sistema de governança proposto para as organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU e demonstra as estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, as

ferramentas, o fluxo de informações e todos os envolvidos direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento dos órgãos ou entidades.

Figura 1 - Sistema de Governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU



Fonte: Brasil, 2020e.

Dentro do sistema de governança pública, destaca-se, como fator de grande importância entre as ações de governança, a implementação de programas de integridade, visto que representa um meio de materialização e sistematização de um dos princípios da governança, a integridade pública. Tal princípio envolve a adesão a padrões éticos elevados e a promoção de comportamentos responsáveis e transparentes dentro das organizações.

Marx (2021) destacou que os programas de integridade trabalham com aspectos preventivos relacionados à fraude e à corrupção. Dessa forma, em vez de apenas reagir a incidentes após sua ocorrência, esses programas visam prevenir que tais práticas se desenvolvam. Isso é alcançado por meio da implementação de controles internos, treinamentos, e a criação de um ambiente em que práticas antiéticas são desencorajadas e detectadas precocemente.

No tocante às Forças Armadas, o estudo de Raschendorfer *et al.* (2023) destacou que as organizações têm peculiaridades relativas à sua missão constitucional e estruturação administrativa que requerem menor abertura. Contudo, Novelli *et al.* (2022) constataram em sua pesquisa o alinhamento entre ações de governança corporativa estabelecidas na MB e os princípios e orientações recomendados pelo TCU que, por sua vez, encontram-se alinhados aos princípios de governança delineados na literatura, não somente por força da legislação, mas pela busca do aprimoramento da gestão.

Assim sendo, para Peters (2023), quando se fala em governança, a maior dificuldade está na implementação, ou seja, no desenvolvimento da capacidade do setor público de implementar programas que atendam às metas já planejadas. Por esse motivo, o processo de delegação tornou-se cada vez mais complexo na governança contemporânea, visto que mecanismos como contratos, parcerias e coprodução envolvem a delegação para agentes não governamentais, tornando mais complexa a implementação das ações de governança.

Finalizando, a pesquisa de Raschendorfer *et al.* (2023) oferece uma análise crítica relevante sobre a modernização das práticas de gestão, sublinhando a importância de adotar modelos mais democráticos. Ao destacar a necessidade de revisar e atualizar as abordagens atuais, o estudo não só sugere uma mudança no modo como a gestão é conduzida, mas também ressalta a diferença entre conceitos políticos e administrativos. Esse apontamento é crucial, especialmente no contexto brasileiro, onde a transposição de paradigmas pode ter implicações significativas na eficiência e na equidade das políticas públicas e administrativas.

### **2.3 Centralizações administrativas em organizações militares**

O referencial básico de governança pública do TCU estabelece 15 diretrizes a serem seguidas para a boa governança. Desse modo, dentro do contexto de centralização de atividades administrativas na Administração Pública, destaca-se a diretriz de promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico (Brasil, 2020e).

Encontrar o equilíbrio entre a centralização e descentralização é um grande desafio para administradores das mais diversas áreas. Assim, para suprir essas

lacunas, o surgimento dos Centros de Serviços Compartilhados (CSC) trouxe uma nova mentalidade para as instituições ao criar uma relação entre fornecedor e cliente na sua própria estrutura interna, a fim de promover eficiência, geração de valor, economia de custos e melhor atendimento aos clientes. Esses centros consistem num modelo organizacional na qual os serviços de apoio comuns a diversas unidades de uma organização são concentrados em uma única estrutura (Nogueira, 2022).

Atralado a isso, para Moreira (2020), “a centralização das atividades torna possível a redistribuição dos efetivos atualmente empregados na execução das atividades administrativas (atividades-meio), permitindo direcionar o pessoal para suas atividades principais (atividades-fim), otimizando assim a força de trabalho existente.” Além disso, a centralização pode permitir uma maior especialização e foco nas tarefas essenciais, potencialmente resultando em uma operação mais ágil e produtiva.

Em complemento, entende-se como atividades-fim aquelas que constituem o conjunto de esforços visando realizar os fins a que se destinam determinada organização, ao ponto que as atividades-meio são aquelas que constituem o conjunto de esforços visando a apoiar ou facilitar a realização das atividades fins (Lacombe, 2003). Entretanto, Moreira (2020) destaca que as atividades-meio podem ser erroneamente percebidas como menos importantes, o que não condiz com a realidade, uma vez que a eficácia da organização depende de todas as partes integrantes do processo. Nesse sentido, as atividades-meio desempenham um papel crucial ao prever e fornecer os insumos necessários, garantindo o abastecimento correto, no momento adequado, no local desejado, na quantidade precisa e com a qualidade exigida.

Segundo Janssen e Joha (2006), “o modelo de serviços compartilhados, por si só, apresenta-se como um facilitador para a governança, pois concentrar os recursos utilizados na realização das atividades comuns no âmbito de uma organização proporciona um controle mais apurado da execução dos recursos, além de uma maior previsibilidade dos custos e direcionamento das responsabilidades.” Dessa forma, Schulman *et al.* (1999), aponta como requisitos essenciais para o funcionamento adequado de um CSC operar como uma organização autônoma, concentrar-se em atividades específicas dentro de processos e ter os serviços como o produto da organização.

O estudo realizado por Thomaz e Cruz (2013), acerca da experiência do Governo de Minas Gerais sobre a necessidade de implantação de CSC, constatou questões gerenciais como a repetição, em órgãos diversos de certas atividades-meio, bem como desvio da atenção dos servidores nos objetivos finalísticos em detrimento a incumbências meramente administrativas, o que atentou para a necessidade de centralização administrativa.

Por outro lado, a pesquisa de Janssen e Joha (2006) apontou que a implantação do CSC apresentou resultados como “foco no negócio principal das unidades apoiadas, compartilhamento dos riscos e recompensas entre as unidades apoiadas, pronta resposta para as necessidades de tecnologia da informação, profissionalização da prestação de serviços e padronização da funcionalidade e do processo entre as unidades apoiadas.” Contudo, é importante não considerar a centralização apenas como uma concentração de recursos materiais e humanos. Nesse sentido, Moreira (2020) realçou em sua pesquisa que é essencial analisar os processos realizados para mapear a missão e as competências necessárias, a fim de avaliar adequadamente a carga de trabalho atribuída e garantir que a estrutura e os cargos estejam adequados.

Segundo Schulman *et al.* (1999), no processo decisório para adoção de serviços compartilhados, deve-se levar em consideração o potencial de tal estrutura organizacional, com foco na transferência das atividades secundárias das unidades estratégicas de negócios para os processos de atendimento dos Centros de Serviços Compartilhados (CSC), visando propiciar a concentração, em uma mesma unidade, dos recursos que realizam as mesmas atividades de apoio no âmbito de cada uma das unidades de negócios.

No âmbito das Forças Armadas, o trabalho de Moreira (2020) teve como temática estudar a possibilidade de reestruturação dos encargos administrativos nas organizações militares do Exército Brasileiro, visando a contribuir para o pleno emprego dos efetivos em suas atividades finalísticas. Desse modo, a análise dos dados revelou que a reestruturação racional na distribuição das atividades administrativas, ao concentrar os encargos em uma estrutura específica, pode favorecer o emprego dos militares da linha bélica e técnica nas atividades principais

Alinhado a isso, o trabalho de Balbino (2019) analisou a criação de Bases Administrativas como medida de racionalização em grandes Guarnições Militares. Tal abordagem justifica-se pela importância da racionalização administrativa nos dias

atuais, visando otimizar processos, diminuir desvios de efetivos desviados da atividade-fim e promover economia para a administração pública.

Nesse contexto, Nogueira (2015) constatou que a implementação de um Comando Administrativo Conjunto, destinado a centralizar os serviços administrativos de apoio em uma estrutura especializada, contribui para a padronização de procedimentos e a obtenção de ganhos de escala e aprendizado. Esse método é como um caminho viável para permitir que as Forças Armadas dediquem um maior foco às suas missões constitucionais. Complementando, Moreira (2020) destaca que a racionalização administrativa deve receber atenção especial no que diz respeito ao pessoal alocado no processo, visando utilizá-lo de maneira eficiente e compatível com as capacidades e necessidades exigidas em cada função, com atenção destacada à capacitação dos efetivos.

Cabe ressaltar que, no âmbito organizacional, a hierarquização da Força não deve ser um obstáculo para a inovação desejada com a racionalização, visto que as ações administrativas devem ocorrer de maneira técnica e coordenada, sem comprometer a cadeia de comando ou adotar uma postura intervencionista. Nesse sentido, Moreira (2020) enfatiza que os comandantes devem manter a responsabilidade pela sua ação de comando, enquanto os gestores são encarregados da execução administrativa. Esse delineamento claro de responsabilidades é crucial para evitar sobreposições e garantir que as funções de comando e gestão sejam desempenhadas de maneira eficaz e responsável. Por isso Nogueira (2015) reforça que há espaço para imprimir maior dinamismo às atividades administrativas das Organizações Militares (OM), porém a concentração das atividades deve ser acompanhada de ferramentas tecnológicas que favoreçam o processo.

No tocante à implementação da centralização administrativa nas Forças Armadas, o estudo de Balbino (2019) mostrou que “a racionalização dos processos administrativos de forma faseada proporcionou vantagens como maior celeridade na execução dos processos, diminuição do efetivo envolvido com atividade-meio e aumento do número de militares voltados para atividade-fim das OM.” Já para Moreira (2020), a centralização das atividades administrativas proporciona um uso judicioso dos recursos financeiros, simplificando os processos licitatórios e os contratos comuns às OM. Isso permite condições de negociação mais favoráveis

para estabelecer os contratos, além de facilitar seu acompanhamento, fiscalização e controle.

Quanto aos obstáculos, Moreira (2020) constatou que muitos são de natureza cultural e organizacional, no entanto devem ser encarados como desafios e não como barreiras intransponíveis para a reestruturação considerada necessária. Já para Nogueira (2022), é importante destacar que a mitigação dos impactos negativos das centralizações propostas deve incluir a efetiva movimentação de pessoal qualificado para as organizações centralizadoras, os remanejamentos necessários de cargos e incumbências, investimentos em infraestrutura e a redução da rotatividade de pessoal.

A pesquisa de Sinico Júnior (2022) destaca que a centralização dos serviços de TI possui um grande potencial para otimizar recursos financeiros, materiais e humanos, além de ser uma área estratégica para apoiar as atividades de instituições, especialmente aquelas com atividades centralizadas. Ao consolidar os serviços de TI, as organizações podem alcançar maior eficiência, reduzir custos e melhorar a integração e segurança dos sistemas. No entanto, é importante abordar cuidadosamente os desafios associados à centralização para maximizar seus benefícios.

Da mesma forma, na área de Gestão de Pessoal, a reestruturação dos encargos administrativos nas organizações militares contribui significativamente para o pleno emprego dos efetivos em suas atividades principais (Moreira, 2020). Além disso, de acordo com Brito (2023), a determinação precisa das necessidades de pessoal é fundamental para o planejamento logístico das organizações militares, sendo a avaliação de cargos/incumbências um componente crucial da gestão de pessoas em organizações com atividades centralizadas.

Em última análise, Santos (2021), após conclusão de suas análises a vários estudos sobre centralização administrativa, propôs medidas-chave para a centralização administrativa, incluindo a divulgação dos benefícios da racionalização administrativa, a designação de uma base administrativa líder em cada Comando Militar de Área para coordenar e compartilhar informações, o emprego de militares de ligação para intervenções rápidas nos processos administrativos, e a manutenção de ordenadores de despesas nas organizações militares vinculadas para processos específicos e complexos.

Por fim, considerando as valiosas contribuições dos estudos sobre centralizações administrativas nas forças armadas, torna-se evidente que a introdução da governança em organizações centralizadoras representa um desafio multifacetado, influenciado por diversos fatores que abrangem as políticas e a cultura organizacional de todas as partes envolvidas. Por outro lado, para os órgãos de instâncias superiores, a centralização dos processos administrativos pode oferecer vantagens ao facilitar o controle eficiente dos recursos, o que se revela crucial para promover a boa governança.

### **3 GOVERNANÇA NO NÍVEL OPERACIONAL X CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA MARINHA DO BRASIL**

Este capítulo tem como objetivo descrever os principais desafios na implementação dos mecanismos de governança, em nível de gestão operacional, em organizações com atividades administrativas centralizadas, apresentando as principais práticas de governança que a MB utiliza. Além disso, pretende-se apresentar, a partir de dados empíricos coletados, o desafio da aplicação dessas práticas em uma organização centralizadora de atividades administrativas.

#### **3.1 Governança na MB**

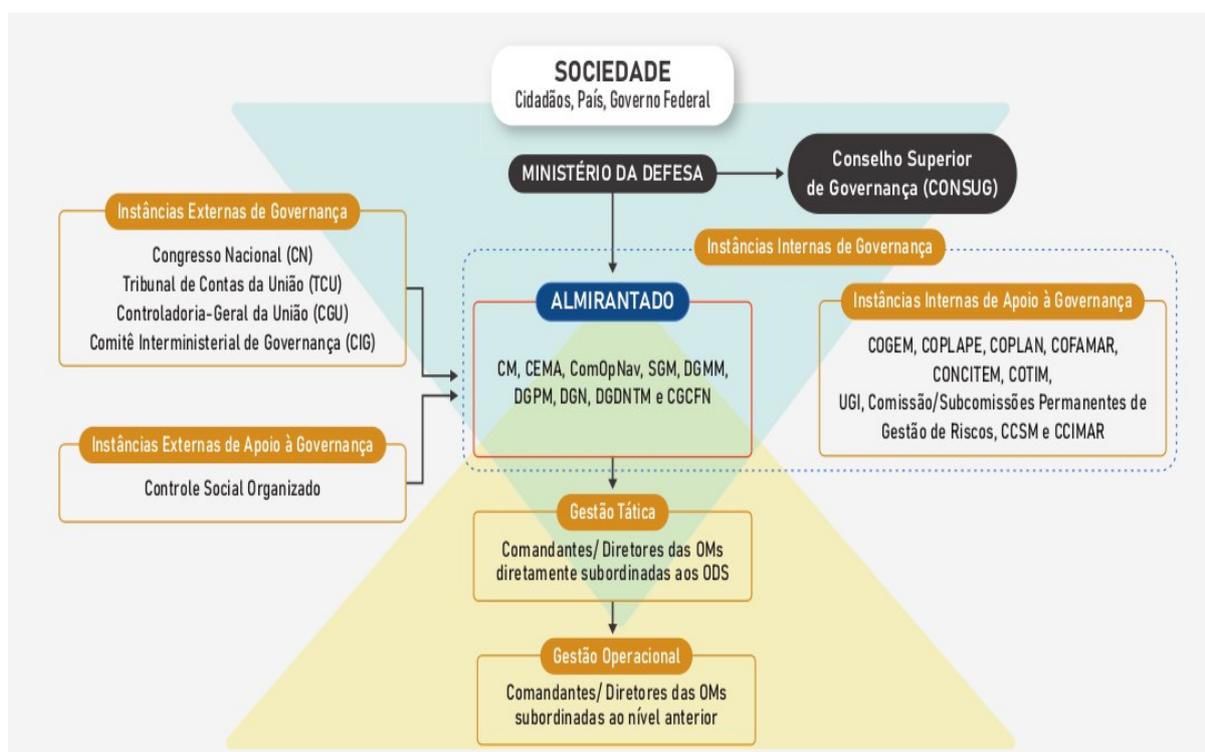
No âmbito da MB, conforme citado em seu Relatório de Gestão de 2023, a governança é direcionada pelo Comandante da Marinha (CM), assessorado pela Alta Administração Naval, que acompanha os resultados de sua política, busca soluções para a melhoria de desempenho e embasa o seu processo decisório em evidências, subsidiada e apoiada por Conselhos, Comitês, Comissões e Organizações Militares (OM) com tarefas específicas de suporte às atividades de governança (Brasil, 2023).

Atrelado a isso, a MB tem estimulado suas Organizações Militares a buscarem soluções que aumentem a eficiência em seus processos, reduzam a burocracia e aproximem cada vez mais o cidadão ao setor público. Em complemento, a MB segue o modelo de governança do TCU, e está continuamente desenvolvendo mecanismos de transparência e *accountability* para assegurar a

eficiência e a prestação de contas em todas as suas operações por meio de ações concretas e integradas em todas as áreas institucionais (Brasil, 2023).

A figura abaixo ilustra a estrutura de governança da MB apresentada em seu RG de 2023.

Figura 2 – Estrutura de governança da MB



Fonte: BRASIL, 2023

Ademais, a presente pesquisa tem como foco descrever a aplicação da governança no nível de gestão operacional, a qual contempla os comandantes e diretores que irão colocar em prática as ações propostas nas esferas superiores. Dessa forma, dentro do modelo proposto, é responsabilidade do Comando/Direção de cada organização implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos no Decreto nº 9.203/2017, respeitando as normas e procedimentos específicos aplicáveis.

### 3.2 Gestores operacionais no sistema de governança da MB

No nível de gestão operacional, o principal instrumento de auxílio na implementação da governança e gestão na MB é o Programa Netuno, o qual é definido no Manual de Gesto Administrativa da Marinha como um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão das Organizações Militares e, conseqüentemente, proporcionar à MB as melhores condições para estar pronta e adequada à estatura político estratégica exigida pelo País (Brasil, 2018b).

Na MB, as normas gerais de administração estão dispostas na publicação SGM-107, da Secretaria-Geral da Marinha, que dispõe sobre normas gerais de administração para MB e tem o propósito de orientar a implantação da excelência em gestão nas Organizações Militares (Brasil, 2021b). De acordo com a SGM-107, a implementação das ferramentas do Programa Netuno, alinhadas ao Planejamento Estratégico da Marinha, à Política de Gestão de Riscos da Marinha e ao Programa de Integridade da Marinha, consolida a estrutura de Governança Pública e *compliance* aplicada às OM.

Dentre os elementos que compõem essa estrutura, destaca-se como referência essencial para as principais medidas de governança adotadas o Plano de Integridade da MB, desenvolvido pelo Estado-Maior da Armada em 2018, conforme estabelecido pela Portaria nº 336 (Brasil, 2018a).

O Referencial Básico de Governança do TCU destaca liderança, estratégia e controle como pilares essenciais para a boa governança nas instituições. Para uma implementação eficaz desses pilares na gestão organizacional são necessárias ações e instrumentos que evidenciem as práticas realizadas. Dessa forma, serão descritas a seguir as ações previstas na MB para cumprir tais mecanismos de governança.

Para o Mecanismo de Liderança, a primeira ação é desenvolver o modelo de governança utilizando as ferramentas do Programa Netuno (Brasil, 2021b). Esse processo conta com o apoio da liderança organizacional, que promove a integração dos valores de integridade nas práticas organizacionais e entre os colaboradores, utilizando o Plano de Integridade da MB e as diretrizes setoriais previstas em cada setor (Brasil, 2018a).

Alinhada a isso está a necessidade de fortalecer a capacidade da liderança, mobilizando conhecimentos, habilidades e atitudes em prol da otimização dos

resultados organizacionais, com o propósito de desencorajar práticas não conformes que possam comprometer a imagem da instituição. Nesse contexto, o Plano de Integridade da MB (Brasil, 2018a) propõe um planejamento de capacitação no âmbito da MB focado em temas relacionados à ética, integridade, liderança, controles internos e gestão de riscos, cujo público-alvo compreende seus líderes e servidores civis e militares.

Para os Mecanismos de Estratégia, a primeira etapa é garantir o alinhamento das organizações com as estratégias setoriais estabelecidas, utilizando o Planejamento Estratégico Organizacional (PEO). Na MB o PEO das organizações é alinhado aos Planejamentos Estratégicos Setoriais os quais estão alinhados ao Planejamento Estratégico da Marinha. Vale ressaltar que é crucial avaliar regularmente a pertinência da estratégia por meio da mensuração do desempenho organizacional, monitorar as mudanças nos ambientes interno e externo e identificar as expectativas das partes interessadas. Esse acompanhamento é conduzido na MB por meio da ferramenta de autoavaliação da gestão do Programa Netuno (Brasil, 2021b).

Para aprimorar a implementação do mecanismo estratégico é crucial estabelecer uma estrutura de gestão de riscos adaptada à organização, integrando-a completamente à gestão e tomada de decisões. Esse alinhamento é fundamental para garantir a alocação eficaz de recursos e canais de comunicação adequados. A SGM-107, em seu capítulo cinco, estabelece as diretrizes para a elaboração e utilização dos Planos de Gerenciamento de Riscos no nível operacional (Brasil, 2021b).

Ressalta-se que, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e o desempenho das funções de gestão são de grande importância para o mecanismo da estratégia. Assim, “os indicadores de desempenho são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, pois permitem acompanhar o alcance das metas,” bem como “identificar avanços, oportunidades de melhoria, problemas e necessidades de mudança (Brasil, 2021b).”

De acordo com o Referencial Básico de Governança, o mecanismo de controle visa promover a transparência, garantindo que as informações publicadas sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas, além de avaliar a satisfação das partes interessadas com a transparência organizacional. No âmbito da MB, a carta de serviços ao usuário das organizações é recomendada como instrumento

essencial para a divulgação dos serviços e facilidades disponibilizados pelas organizações de forma clara e segura (Brasil, 2021b).

É importante ressaltar que, garantir a *accountability* significa implementar mecanismos de prestação de contas e responsabilização dentro das organizações em um contexto de transparência que lhes garanta a efetividade necessária. A SGM-107 apresenta o Conselho de Gestão como a ferramenta mais importante do sistema de gestão da OM, pois sua atuação de monitoramento é fundamental para a eficácia das demais ferramentas administrativas (Brasil, 2021b).

No nível de gestão operacional, o Sistema de Controle Interno da Marinha (SCIMB) atribui às OM a responsabilidade de controle interno sobre as atividades administrativas e operacionais, implementando Assessores de Controle Interno (ACI) para aperfeiçoamento desses controles conforme orientação dos Órgãos de Direção Setoriais (ODS) (Brasil, 2021a).

Além disso, é de suma importância, dentro da implementação do mecanismo de controle, avaliar a satisfação dos clientes e monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização, garantindo que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário. Para a implementação dessa ação de governança, a SGM-107 orienta a utilização de pesquisas de satisfação com as partes interessadas envolvidas em todos os processos das organizações (Brasil, 2021b).

Para atender ao objetivo central da pesquisa, que é analisar os desafios da governança no nível operacional em centralizações administrativas, a próxima seção descreverá a implementação da governança em uma organização centralizadora do setor de material da MB, criada com o propósito de centralizar atividades administrativas dentro de um complexo composto por organizações que desempenham tarefas técnicas, a fim de permitir que essas organizações se concentrem em suas atividades finalísticas (Brasil, 2020c).

### **3.3 A centralização administrativa na Base Naval da Ilha das Cobras**

A busca da Administração Pública Federal por aumentar sua eficiência administrativa e economizar recursos é um objetivo crucial para a implementação da governança nas organizações. Nesse contexto, destaca-se a MB pelo seu empenho

em promover a centralização de atividades de apoio em diversos setores da instituição. No entanto, é importante reconhecer que o estabelecimento da governança em organizações com atividades centralizadas é um grande desafio, visto que os mecanismos de liderança, estratégia e controle podem ser impactados por fatores como limitação de recursos financeiros e humanos, resistência a mudanças, deficiência de capacitação, sistemas de informação inadequados e dificuldade no monitoramento e avaliação das ações.

A proposta de criação da BNIC baseou-se em um estudo realizado pela Diretoria Geral do Material da Marinha (DGMM), conforme anexo B ao Memorando nº 5/2020 da DGMM, que concluiu pela vantagem da centralização administrativa e financeira de todo o Setor do Material. Este estudo identificou diversos benefícios decorrentes da centralização, tais como a racionalização e padronização de processos, a economia de recursos humanos e financeiros, bem como a eficiência e o fortalecimento do controle interno (Brasil, 2020c)

Por outro lado, no levantamento de dados para o estudo, algumas desvantagens foram apontadas pelas Organizações Militares do Setor de Material, destacando-se: perda de autonomia e prioridade por parte das OM centralizadas, atrasos na prontificação dos processos licitatórios e na celebração dos Termos Aditivos, e falta de conhecimentos específicos acerca das demandas do solicitante (Brasil, 2020c).

Em função das restrições do cenário financeiro, o projeto de implementação da BNIC sofreu alterações, de acordo com o Memorando nº 11/2020 da DGMM, sendo necessário o faseamento das obras estruturais de adequação das instalações em consonância com a centralização dos serviços, que ocorreu na seguinte sequência: fase 1, municiamento, segurança orgânica e transporte; fase 2, pessoal, pagamento e TI; e fase 3, execução financeira (atividade-meio), obtenção (atividade-meio), saúde e contabilidade dos gastos referentes às áreas comuns (Brasil, 2020d).

Após a conclusão dos estudos, a BNIC foi criada por meio da Portaria nº 16/2020, de 10 de janeiro de 2020 do CM, com o propósito de centralizar os serviços de pagamento, execução financeira, municiamento, obtenção, manutenção das áreas comuns, transporte, tecnologia da informação, segurança orgânica e saúde, apoiando as OM situadas no Complexo Naval da Ilha das Cobras (Brasil, 2020b).

Para apresentar o desafio da aplicação na prática, o apêndice apresenta o roteiro utilizado como guia para as entrevistas semiestruturadas e respostas dos

participantes, possibilitando verificar a percepção de gestores centralizadores e apoiados em relação à implementação da governança pós centralização administrativa, bem como as oportunidades de melhorias que poderão servir de base para tomadas de decisões e aprimoramento dos processos.

A partir das entrevistas com assessores de governança e gestores, sendo um assessor e dois gestores da BNIC e um assessor e dois gestores das duas OM mais expressivas em relação aos serviços prestados, identificou-se a percepção de ambos no processo de centralização. Assim, quanto ao estabelecimento do modelo de governança, os assessores e gestores da BNIC relataram a implementação gradual das ações de governança do Programa Netuno, com o início do mapeamento dos principais processos. Participantes das OM apoiadas destacaram a necessidade de padronizar procedimentos para estabelecer um modelo de governança consistente no CNIC, além de maior interação entre operadores para agilizar os serviços. Ambas as partes sugeriram como melhoria a ampliação das normas gerais para todos os serviços centralizados.

Para promover a integridade, a BNIC e as OM apoiadas utilizam a Ouvidoria da MB como um canal confiável para denúncias, incluindo violações éticas. Uma prática recomendada pelos gestores é evitar contato direto com fornecedores, direcionando-os aos solicitantes dos materiais e serviços. Isso ajuda a prevenir conflitos de interesse e a garantir que todas as interações sejam formalizadas e documentadas corretamente. Além disso, essa abordagem ajuda a manter um ambiente mais transparente e evita situações que possam parecer suspeitas ou questionáveis.

Para promover a capacidade de liderança, foi recomendada a realização de reuniões entre líderes para discutir soluções, destacando a importância de capacitações conjuntas para troca de conhecimentos. Além disso, enfatizou-se o conceito de liderança servidora, focando na construção de relações de confiança, empatia, transparência e integridade, visando fortalecer os relacionamentos e aumentar a fidelidade da equipe, prevenindo conflitos de interesse que possam afetar a governança.

Para promover a estratégia, as OM do CNIC alinham seus planejamentos estratégicos às ações de direção setoriais previstas para o setor do material da MB. Na gestão de riscos, foi unanimemente percebido que a centralização aumenta significativamente os riscos, impactando a gestão da BNIC. É necessário atualizar o

PGR para atender às reais necessidades do complexo. Os entrevistados destacam a necessidade de investimentos em infraestrutura e equipamentos, especialmente na área de segurança orgânica.

Monitorar o alcance dos resultados organizacionais em organizações centralizadoras é desafiador devido à dependência de informações, causada pelo acesso limitado ao desempenho das funções de gestão em todas as organizações envolvidas. Desse modo, a BNIC tem utilizado as ferramentas disponíveis na Marinha do Brasil, como o sistema de auditoria contínua do CCIMAR (AUDCONT), para garantir a eficácia no monitoramento das gestões. Os gestores da BNIC apontaram que o acúmulo de funções por parte dos operadores pode ser prejudicial, comprometendo a segregação de funções. Para as OM apoiadas, é necessário ampliar o monitoramento dos serviços prestados para mitigar falhas nos processos.

Promover transparência e *accountability* em organizações com atividades administrativas centralizadas é complexo devido à grande movimentação de recursos. A BNIC mantém conformidades rigorosas nos sistemas corporativos, assegurando um acompanhamento eficaz das ações dos operadores. As OM apoiadas relataram que a redução da carga administrativa melhorou a eficiência na distribuição de tarefas e sugeriram a participação de todas as OM nas relatorias e inspeções para aumentar a transparência.

Avaliar a satisfação das partes interessadas em um contexto de centralização é desafiador. A BNIC está conduzindo pesquisas de satisfação de clientes para melhorar a eficiência operacional e responder melhor às sugestões. Gestores incentivam os clientes a avaliarem os serviços e oferecem suporte para resolver dificuldades, mantendo um relacionamento de apoio mútuo. As Apoiadas sugeriram reuniões para debater os resultados das pesquisas, atender sugestões e divulgar os resultados e ações tomadas.

Para os entrevistados, o acesso restrito a informações sigilosas impacta organizações centralizadas. Contudo, as políticas de governança devem incluir mecanismos que facilitem interações entre todas as OM participantes, permitindo a atuação das Assessorias de Controle Interno. Uma grande oportunidade de melhoria no Setor do Material seria aumentar a interação entre o Assessor de Controle Interno Setorial e as Assessorias das OM subordinadas. Além disso, ampliar o acesso dos gestores das OM apoiadas aos sistemas corporativos da MB é uma medida simples e eficaz para melhorar os controles internos.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise e discussão dos dados empíricos levantados a partir da percepção dos gestores da BNIC e OM apoiadas, comparando-os com o referencial teórico e a pesquisa documental. A análise se concentrou na comparação entre o modelo de governança utilizado na MB, em nível de gestão operacional, e a aplicação dos mecanismos propostos pelo TCU, denominados pilares essenciais para a boa governança, de modo que fosse possível atingir o objetivo principal da pesquisa que é, descrever os principais desafios e oportunidades de melhorias no processo de implementação dos mecanismos de governança na Base Naval da Ilha das Cobras.

De acordo com o Referencial de Governança do TCU, estabelecer um modelo de governança é a primeira prática do mecanismo de liderança, pois define uma visão clara, estabelece metas e motiva os membros, além de envolver habilidades de comunicação e tomada de decisão. No entanto, Peters (2023) aponta que a principal dificuldade está na implementação, ou seja, na capacidade do setor público de executar programas que atendam às metas planejadas. Assim, a eficácia da governança depende tanto do planejamento quanto da execução eficiente, exigindo uma abordagem abrangente para superar desafios e alcançar resultados concretos

Essa discussão ajuda a compreender como os modelos de governança podem ser aprimorados em organizações centralizadas, integrando visão estratégica e experiência prática. Os dados pesquisados indicam que, para implementar um modelo de governança eficaz, é fundamental contar com diretrizes e capacitação, além de garantir a disposição de líderes e colaboradores em adotar práticas que promovam integridade e colaboração.

Nogueira (2015) constatou que a implementação de um Comando Administrativo Conjunto, voltado para a centralização dos serviços administrativos de apoio em uma estrutura especializada, contribuiu para a padronização de procedimentos e para ganhos de escala e aprendizado. A centralização administrativa da BNIC foi realizada por meio do faseamento das obras estruturais de adequação das instalações alinhadas à centralização dos serviços. Da mesma forma, Balbino (2019) mostrou que a racionalização dos processos administrativos de forma faseada trouxe vantagens, como maior agilidade na execução, redução do

efetivo em atividades-meio e aumento do número de militares dedicados às atividades-fim das OM.

No modelo de governança proposto pela MB, fundamentado nas ações do Programa Netuno, a ênfase está na liderança organizacional para integrar valores de integridade nas práticas diárias e fortalecer a capacidade dos líderes. O estudo de Marx (2021) corroborou essa abordagem ao afirmar que os programas de integridade orientam os gestores no fortalecimento de valores éticos e promovem aspectos preventivos em relação à fraude e à corrupção.

Nesse contexto, o Plano de Integridade da MB é vital para desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes que evitem práticas não conformes, preservando a imagem institucional. Além disso, as diretrizes setoriais e o foco na capacitação em ética, controle interno e gestão de riscos foram considerados elementos essenciais em toda a pesquisa.

Atrelado a isso, os dados empíricos coletados ofereceram uma perspectiva prática, baseada nas percepções de assessores de governança e gestores, que mencionaram a implementação gradual do modelo de governança com base no Programa Netuno. Eles enfatizaram a necessidade de padronização de processos e maior interação entre os operadores.

A Ouvidoria da MB foi destacada como um importante canal para denúncias éticas, e a recomendação de evitar o contato direto com fornecedores é uma excelente prática para prevenir conflitos de interesse. Além disso, o conceito de “liderança servidora” é especialmente relevante, pois promove um ambiente onde a comunicação aberta e o *feedback* contínuo são valorizados, permitindo que os gestores e colaboradores trabalhem em conjunto para superar os desafios enfrentados.

Foram identificadas oportunidades de melhoria, como o fortalecimento da comunicação, uma vez que promover canais mais abertos entre a liderança e os colaboradores pode facilitar a compreensão e a aceitação das diretrizes do modelo de governança. Outra oportunidade mencionada foi o estabelecimento de um sistema de *feedback* contínuo, baseado nas experiências de gestores e colaboradores, que facilita a identificação de obstáculos e permite ajustar o modelo de governança conforme necessário.

A pesquisa de Raschendorfer *et al.*(2023) refletiu sobre a necessidade de modernizar as práticas de gestão, propondo modelos mais democráticos e

destacando as diferenças entre os conceitos políticos e administrativos. A implementação de treinamentos práticos utilizando cenários reais é uma excelente ferramenta para solidificar a aprendizagem e aplicação das diretrizes. Além disso, a avaliação e atualização periódica das diretrizes do Plano de Integridade e do Programa Netuno, com base nas sugestões e *feedbacks* dos operadores, podem ser adotados para garantir que as normas permaneçam relevantes e aplicáveis.

Ressalta-se que, promover o conceito de liderança servidora por meio de *workshops* e palestras pode cultivar um ambiente de confiança e empatia, facilitando a colaboração e prevenindo conflitos. Além disso, a criação de métricas para monitorar a implementação das ações de governança e a eficácia da capacitação da liderança é fundamental para identificar áreas que necessitam de maior atenção. Moreira (2020) complementa essa perspectiva ao afirmar que a hierarquização da Força não deve ser um obstáculo à inovação desejada com a racionalização, pois as ações administrativas devem ser conduzidas de maneira técnica e coordenada, sem comprometer a cadeia de comando.

O mecanismo da estratégia envolve planos de longo prazo para enfrentar desafios externos e direcionar recursos de maneira eficaz. Segundo Nogueira (2022), encontrar o equilíbrio entre centralização e descentralização é um grande desafio para administradores de diversas áreas. Desse modo, a análise documental revelou que o alinhamento das organizações com as estratégias setoriais é o primeiro passo para a eficácia do Mecanismo de Estratégia. Em organizações com atividades centralizadas, esse alinhamento hierárquico é essencial para a sinergia organizacional, pois ajuda a unificar objetivos e maximizar o impacto das ações em todos os níveis.

A pesquisa de Janssen e Joha (2006) destacou que a implantação dos Centros de Serviços Compartilhados trouxe benefícios como o foco no negócio principal das unidades apoiadas, o compartilhamento de riscos e recompensas, uma resposta ágil às necessidades de tecnologia da informação, a profissionalização da prestação de serviços e a padronização de processos. Em organizações centralizadas, é essencial que a gestão de riscos seja adaptada às novas necessidades e integrada ao processo de tomada de decisões, garantindo uma alocação eficaz de recursos e a manutenção de canais de comunicação adequados. Nesse sentido, a utilização da SGM-107 para estabelecer diretrizes sobre Planos de

Gerenciamento de Riscos (PGR) em nível operacional promove uma cultura de prevenção e monitoramento.

A centralização da gestão de riscos é vista como um fator que aumenta a vulnerabilidade em organizações centralizadas, limitando a flexibilidade e a capacidade de resposta das OM, o que pode levar a falhas na gestão de riscos. Desse modo, atualização do PGR e os investimentos em infraestrutura e segurança orgânica destacam a importância de um planejamento contínuo e adaptativo para enfrentar desafios emergentes. Essa relação entre planejamento estratégico e recursos materiais é crucial, já que investimentos inadequados podem comprometer a eficácia das ações preventivas e corretivas das organizações.

Peters (2023) destaca a dificuldade inerente à tarefa de governar, reconhecendo que falhas são uma parte comum do processo, mas enfatizou a importância de compreender as fontes desses fracassos. Essa visão realista é importante porque nos lembra que a governança não é um processo infalível, sendo os erros e desafios parte do percurso. Nesse contexto, os gestores atentaram para o Referencial Teórico do TCU que destaca a necessidade de “monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos.”

A ênfase na mensuração do desempenho organizacional e na autoavaliação indica que as OM da MB devem promover uma cultura de aprendizado contínuo, na qual as lições aprendidas ao longo do tempo sejam ativamente integradas às estratégias e operações futuras. Para que as organizações com atividades administrativas centralizadas tenham uma gestão eficaz, é fundamental um sistema robusto de monitoramento que possibilite a análise contínua do desempenho organizacional. Esse acompanhamento permite uma resposta ágil a problemas e a implementação das mudanças necessárias.

É importante destacar que os desafios enfrentados por organizações centralizadoras, como a BNIC, em relação ao monitoramento de desempenho incluem a dependência de informações e o acesso limitado às funções de gestão, dificultando a avaliação eficaz. Gestores mencionam o uso de ferramentas de auditoria, como o AUDCONT, como uma tentativa de superar esses obstáculos, mas destacam que o acúmulo de funções compromete a segregação de responsabilidades, essencial para um controle efetivo. Assim, a centralização,

embora proporcione uniformidade, pode limitar o fluxo de informações e a autonomia dos gestores, prejudicando a eficácia da gestão.

Para otimizar o desempenho em ambientes centralizados, é crucial garantir transparência, acesso à informação e uma adequada distribuição de funções. A implementação de ferramentas tecnológicas é importante, mas deve ser complementada por processos que assegurem responsabilização e segregação de funções. Atrelado a isso, Ricardo (2022) afirma que cada órgão da administração pública federal deve adotar medidas para acompanhar resultados e buscar soluções que melhorem o desempenho, utilizando instrumentos que favoreçam decisões baseadas em evidências.

O terceiro pilar da governança, conforme apontado no Referencial Básico do TCU, é o mecanismo de controle, que é fundamental para promover a transparência nas organizações, garantindo que as informações sejam confiáveis e acessíveis. A carta de serviços ao usuário é destacada como um meio eficaz de comunicação, permitindo que as partes interessadas compreendam os serviços disponíveis e suas condições.

A *accountability* é destacada por todas as fontes de dados como um princípio essencial, referindo-se à implementação de mecanismos de prestação de contas e responsabilização, que asseguram que as organizações operem de maneira transparente e eficaz. O Conselho de Gestão é citado como uma ferramenta vital no sistema de gestão das OM, responsável por monitorar e garantir a eficácia dos controles administrativos.

Em complemento, Moreira (2020) destacou que a centralização das atividades administrativas proporciona um uso judicioso dos recursos financeiros, simplificando os processos licitatórios e os contratos comuns às OM. Isso cria condições de negociação mais favoráveis para a celebração dos contratos, além de facilitar seu acompanhamento, fiscalização e controle.

Os gestores da OM centralizadora apontaram que, embora haja conformidades rigorosas nos sistemas corporativos para monitorar as ações dos operadores, a complexidade e a grande movimentação de recursos podem dificultar essa transparência. Por outro lado, os relatos das OM apoiadas indicam que a redução da carga administrativa melhorou a eficiência na distribuição de tarefas. Ambas as partes concordaram que envolver todas as OM nas relatorias e inspeções é uma proposta viável para aumentar a transparência e a responsabilização coletiva.

Na implementação de mecanismos de controle, é essencial avaliar a satisfação dos clientes e monitorar a imagem da organização perante suas partes interessadas. A SGM-107 sugere a utilização de pesquisas de satisfação como um instrumento fundamental para entender a percepção das partes interessadas e garantir que as organizações estejam alinhadas com as expectativas de seus clientes.

Embora a BNIC esteja conduzindo pesquisas de satisfação para melhorar sua eficiência operacional, a organização enfrenta obstáculos significativos, como o acesso restrito a informações sigilosas, que limita a transparência e a interação entre as OM. Realizar reuniões para discutir os resultados das pesquisas e implementar as recomendações é crucial para promover um ambiente colaborativo. Além disso, há uma clara necessidade de melhorar a interação entre os Assessores de Controle Interno e as OM subordinadas, assim como ampliar o acesso a sistemas corporativos, visando fortalecer os controles internos e a governança.

Em última análise, para Nogueira (2022), mitigar os impactos negativos das centralizações requer a movimentação de pessoal qualificado, remanejamentos de cargos, investimentos em infraestrutura e redução da rotatividade. Corroborando, assessores de governança e gestores confirmaram que a centralização está progredindo positivamente, resultando em uma redução significativa da carga administrativa. Contudo, existem lacunas de conhecimento que precisam ser abordadas para recuperar a agilidade em serviços centralizados, como alimentação e transporte.

Por fim, o estudo possibilitou levantar alguns dos principais fatores que impactam na implementação da governança em organizações com atividades administrativas centralizadas, bem como apresentou oportunidades de aprimoramento a partir da contribuição dos gestores, no intuito de contribuir com a manutenção da conformidade com as normas em vigor e garantir que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas nessas instituições.

O quadro 1 apresenta, de forma resumida, os desafios e oportunidades de melhorias levantados, de modo que possibilite responder à questão central desta pesquisa: quais os principais desafios na implementação dos mecanismos de governança no nível de gestão operacional em organizações militares com atividades administrativas centralizadas?

Quadro 1 - Desafios e oportunidades de melhoria

<b>Mecanismos de Governança</b>	<b>Ações</b>	<b>Fatores impactados pela centralização</b>	<b>Oportunidades de melhoria</b>
Liderança	Estabelecer o modelo de governança	Alinhamento estratégico das organizações	Padronizar procedimentos e ampliar normas gerais no complexo.
	Promover a integridade	Canais de comunicação	Utilizar a Ouvidoria da MB como um canal confiável.
	Promover a capacidade da liderança	Acesso limitado aos líderes das outras OM	Discutir soluções e promover capacitações conjuntas.
Estratégia	Gerir riscos	Grande quantitativo de riscos associados	Ampliar investimentos em infraestrutura.
	Estabelecer e promover a estratégia	Alinhamento estratégico das organizações	Alinhar planejamentos estratégicos às ADS.
	Monitorar o desempenho das funções de gestão	Acesso limitado aos líderes das outras OM	Utilizar ferramentas disponíveis: AUDCONT e avaliação de gestão.
Controle	Transparência e accountability	Grande movimentação de recursos materiais e financeiros	Inserir todas as OM nas relatorias e inspeções para aumentar a transparência.
	Avaliar a satisfação das partes interessadas	Grande quantitativo de serviços prestados	Debater os resultados, atender sugestões e divulgar os resultados e ações tomadas.
	Assegurar a efetividade da auditoria interna	Acesso limitado às informações sigilosas	Integrar ACI Setorial e ACI das OM subordinadas e ampliar o acesso dos gestores aos sistemas.

Fonte: Autoral com base nos dados coletados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo dedicou-se à análise e discussão dos dados empíricos obtidos sobre a percepção dos gestores da BNIC e das OM apoiadas, em comparação com o referencial teórico e a pesquisa documental, para alcance do objetivo geral de descrever os principais desafios e oportunidades de melhorias no processo de implementação dos mecanismos de governança na Base Naval da Ilha das Cobras. Por meio dessa abordagem, foi possível examinar o modelo de governança em uso na MB, especialmente em relação à gestão operacional, e como ele se alinha aos mecanismos recomendados pelo TCU para promover a boa governança em organizações com atividades administrativas centralizadas.

Os resultados da pesquisa indicam que a implementação de um modelo de governança eficaz depende, fundamentalmente, da criação de diretrizes claras e do investimento na capacitação de líderes e colaboradores. Essa necessidade é corroborada pela literatura, que enfatiza que o verdadeiro desafio reside na capacidade do setor público de executar as iniciativas planejadas. A centralização administrativa, conforme analisado, trouxe benefícios significativos, como a padronização de processos e a racionalização dos recursos, mas também revelou a necessidade de um equilíbrio entre centralização e descentralização para maximizar a eficácia organizacional.

Dessa forma, com relação ao mecanismo da liderança, a intersecção entre as ferramentas do Programa Netuno e as práticas dos gestores na governança organizacional aponta para uma abordagem integrada que leva em conta tanto as diretrizes estratégicas quanto a experiência diária. Essa combinação pode ser a chave para promover a integridade e a eficácia da liderança.

Em relação ao mecanismo da estratégia, os dados coletados apontaram para a necessidade de modernização das práticas de gestão, em que a capacitação contínua, a transparência e a responsabilização são pilares centrais. O fortalecimento da comunicação interna e a ampliação do acesso às informações foram apontadas como medidas cruciais para garantir que todos os níveis da organização estejam alinhados com as diretrizes do modelo de governança.

Quanto ao mecanismo do controle, a integração das diretrizes propostas no Referencial Básico de Governança com as práticas operacionais diárias é essencial para garantir a efetividade dos mecanismos de controle e o fortalecimento da

*accountability*. Além disso, para que as organizações centralizadas possam avaliar adequadamente a satisfação das partes interessadas, é crucial superar os desafios relacionados ao acesso à informação e promover a transparência nas interações. A implementação de pesquisas de satisfação deve ser acompanhada de uma cultura de *feedback em que* as sugestões sejam não apenas ouvidas, mas também discutidas e implementadas.

Diante do problema de pesquisa apresentado, o estudo identificou que os principais desafios na implementação da governança em organizações centralizadas concentram-se nos canais de comunicação e no grande volume de processos a serem executados. Desse modo, as oportunidades de melhoria vislumbradas no estudo resumem-se no fortalecimento desses canais de comunicação, com foco na implementação de sistemas de *feedback* contínuos, essenciais para a adaptação do modelo de governança às necessidades práticas das organizações centralizadas.

Além disso, a ênfase na autoavaliação e na mensuração do desempenho organizacional é fundamental para garantir que as diretrizes estabelecidas sejam cumpridas e que ajustes sejam feitos em tempo hábil.

Assim sendo, este estudo trouxe à luz a complexidade da governança em organizações centralizadas, destacando a importância de um planejamento estratégico adaptativo e da implementação de tecnologias que facilitem a gestão e a prestação de contas. Assim, a BNIC, ao progredir no processo de centralização, demonstrou que, apesar das dificuldades, é possível alcançar uma melhoria significativa na eficiência operacional. Contudo, é necessário continuar investindo no desenvolvimento das capacidades organizacionais e na superação das lacunas identificadas, para que as boas práticas de governança se tornem parte integrante da cultura institucional.

Por fim, as reflexões apresentadas nesta pesquisa fornecem uma base sólida para futuras pesquisas e intervenções que visem aprimorar a governança em organizações com características semelhantes, contribuindo para um ambiente administrativo mais eficiente, transparente e ético. Desse modo, sugere-se que sejam realizados estudos com foco em gestão de riscos por ser um assunto complexo em centros de serviços compartilhados.

Ademais, a síntese dos desafios e oportunidades de melhoria apresentados na pesquisa oferece um recurso valioso que pode ser utilizado como um guia prático para a implementação das recomendações discutidas ao longo do estudo. Assim

sendo, esse guia pode ajudar a priorizar ações, definir responsabilidades e estabelecer cronogramas para a execução das melhorias, promovendo um plano de ação mais eficaz e direcionado. Em resumo, a síntese serve como um mapa que orienta a transformação das descobertas da pesquisa em ações concretas e positivas para as organizações com atividades centralizadas.

## REFERÊNCIAS

BALBINO, R. C. **A implantação da Base Administrativa da 12ª Região Militar como medida de racionalização na guarnição de Manaus-AM.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização de Gestão em Administração Pública) – Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas. Salvador, 2019.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** 1 a edição ed. (2015).

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria nº 336, de 29 de novembro de 2018. **Aprova o Plano de Integridade da Marinha do Brasil.** Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2018a.

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria MB/MD nº 18, de 18 de maio de 2021. **Aprova as Normas do Sistema de Controle Interno da Marinha (SCIMB).** Brasília, DF, 2021a.

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria nº 16/2020, de 10 de janeiro de 2020. **Cria a Base Naval da Ilha das Cobras e dá outras providências.** Rio de Janeiro, 2020a.

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria nº 177/2020, de 18 de junho de 2020. **Altera a Portaria nº 16/2020, de 10 de janeiro de 2020 e dá outras providências.** Rio de Janeiro, 2020b.

BRASIL. Comando da Marinha. **Relatório de Gestão 2023.** Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 206p. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2023.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Diretoria Geral do Material da Marinha. Memorando nº 05/DGMM, de 6 de março de 2020. **Diretrizes gerais para a criação da Base Naval da Ilha das Cobras.** Rio de Janeiro, 2020c.

BRASIL. Diretoria Geral do Material da Marinha. Memorando nº 11/DGMM, de 16 de dezembro de 2020. **Alteração das Diretrizes gerais para a implementação da Base Naval da Ilha das Cobras (BNIC).** Rio de Janeiro, 2020d.

BRASIL. Estado Maior da Armada. EMA-134: **Manual de Gestão Administrativa da Marinha.** Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. SGM-107: **Normas Gerais de Administração.** 8. rev. Rio de Janeiro, 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU** - Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - **Dez passos para a boa governança** - Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado,

2021c.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRITO, F. B. **A importância da avaliação de cargos e incumbências na marinha do Brasil em um contexto de redução de elementos organizacionais das tabelas mestras de força de trabalho**. Trabalho de Conclusão do Curso Superior - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2023.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. **“Governança Pública Em Três Dimensões: Conceitual, Mensural E. Organizações & Sociedade”**, 2020. <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>.

DECRETO n o 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)>.

FREITAS, V. A. de; SILVA, F. E. R. da, **Administração pública e governança: uma discussão teórica** - Rev. Controle, Fortaleza, v. 20, n.1, p. 354-379, jan./jun. 2022. DOI:10.32586/rcda.v20i1.751

JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. **International Journal of Information Management**, Delft, n. 26, p.102-115, 2006.

LACOMBE, F. J. M. **Administração: princípios e tendências**. SP: Saraiva, 2003. Marx C. A., **Controle Externo**, Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 115-125, jul./dez. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar, 2010.

MOREIRA, A. G. **A racionalização dos meios administrativos em grandes bases como possibilidade de ampliação da capacidade operacional das Organizações Militares do Exército Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.

NOGUEIRA, A. S. **Concentração Administrativa: fator de melhoria da efetividade das Forças Armadas**. Trabalho de Conclusão de Curso – Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) - Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro, 2015.

NOGUEIRA, R. M., **Remodelando a Marinha do Brasil: os desafios contemporâneos e uma nova proposta de estrutura organizacional os centros de intendência da marinha distritais fora de sede**. Trabalho de Conclusão de Curso (Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

NOVELLI, J. G. N. *et al.* **Gestão na Marinha do Brasil: Um Estudo da Governança na Força Naval**. Contabilidade Gestão e Governança, Brasília-DF, v. 25, n. 1, p. 123–141, 2022. DOI: 10.51341/1984-3925\_2022v25n1a7.

PEREIRA, R. R. **Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações**, Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 122, artigos, p. 120-131, set./dez., 2011.

PETERS, B. G. **O que é Governança?** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 137, artigos, p. 28-33, mai./ago., 2013.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. **Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas**. In: XXXVI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2012.

RASCHENDORFER, E. V. *et al.* **Elementos que Impactam a Construção de um Modelo de Governança Pública no Brasil: O Caso da Marinha do Brasil**. Brazilian Business Review, 2022, p. 76-98. DOI: <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2023.20.1.5.pt>.

RICARDO, I. O. F. **A governança no setor de defesa: análise dos resultados do índice integrado de governança e gestão da Marinha do Brasil**. Trabalho de Conclusão do Curso Superior - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

SANTOS, C. U. de O. **Racionalização administrativa aplicada à melhoria da gestão das organizações militares do Exército Brasileiro**. Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

SCHULMAN, D.S. *et al.* **Shared services: adding value to business units**. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 1999.

SINICO JUNIOR, J. W. **Centralização de serviços de ti como forma de otimizar recursos públicos**. Trabalho de Conclusão do Curso Superior - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública: Uma revisão conceitual**. Revista do Serviço Público, 70(4), 519–550, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

THOMAZ, A. R.; CRUZ, M. V. **Centro de Serviços Compartilhados: a experiência do Estado de Minas Gerais**. Encontro Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 37. Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

APÊNDICE – Roteiro da pesquisa de dados empíricos

Percepção dos gestores da OM Centralizadora		
Ações de Governança	Questão relacionada	Respostas
Estabelecer o modelo de governança	Os processos e procedimentos são claros e bem documentados?	<p><b>Assessor de Governança:</b> a centralização total ocorreu no segundo semestre de 2023. A partir de então a BNIC iniciou a implementação gradual das ações de governança propostas pelo Programa Netuno, já tendo iniciado o mapeamento dos seus principais processos.</p> <p><b>Gestores:</b> em relação às gestorias, foi apontada uma deficiência pelo fato dos procedimentos estarem descritos em ordens internas da BNIC. Foi proposto como oportunidade de melhoria a elaboração de normas gerais para todos os serviços prestados, visto que já existem algumas normas gerais para o complexo.</p>
Promover a integridade	Os funcionários se sentem incentivados a relatar violações éticas?	<p><b>Assessor de Governança:</b> a Ouvidoria da Marinha do Brasil é um canal confiável que deve ser utilizado para atender às denúncias das partes interessadas, inclusive aquelas que envolvem violações éticas. A BNIC tem utilizado essa ferramenta e orientado o pessoal quanto a sua importância e cuidado na formulação das respostas.</p> <p><b>Gestores:</b> uma boa prática apontada pelos gestores da BNIC é a orientação para o pessoal da Intendência ligado à execução de créditos orçamentários não manter contato com fornecedores de modo a preservar a integridade das operações realizadas. Os fornecedores são direcionados aos solicitantes dos materiais e serviços para resolução de suas pendências.</p>
Promover a capacidade da liderança	Os líderes estão ativamente envolvidos na implementação	<p><b>Assessor de Governança:</b> recomenda-se implementar uma maior integração entre os gestores da BNIC e suas apoiadas através de</p>

	e aplicação das políticas de governança?	reuniões para discutir soluções adequadas. <b>Gestores:</b> foi apontado como oportunidade de melhoria pelos gestores capacitações conjuntas para troca de conhecimentos.
Gerir riscos	Os principais riscos associados à centralização administrativa estão contemplados no PGR das organizações?	<b>Assessor de Governança:</b> o considerável número de riscos associados à centralização impacta significativamente na gestão da BNIC. A BNIC está atualizando o PGR em conjunto com as OM apoiadas para que o plano contemple as reais necessidades do complexo. <b>Gestores:</b> sem declarações.
Estabelecer e promover a estratégia	Os planos estratégicos das organizações estão alinhados aos objetivos propostos pela centralização administrativa?	<b>Assessor de Governança:</b> as OM do CNIC têm seus planejamentos estratégicos alinhados às ações de direção setoriais previstas para o setor do material da MB, o que facilita as ações de estabelecer a estratégia e promover a gestão estratégica. <b>Gestores:</b> sem declarações.
Monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão	Como você avalia a eficácia dos mecanismos de monitoramento existentes?	<b>Assessor de Governança:</b> monitorar o alcance dos resultados organizacionais em organizações centralizadoras é algo desafiador, devido à dependência de informações causada pelo acesso limitado ao desempenho das funções de gestão em outras organizações militares. <b>Gestores:</b> a BNIC tem utilizado as ferramentas disponíveis na Marinha do Brasil, como o sistema de auditoria contínua do CCIMAR (AUDCONT), para garantir a eficácia no monitoramento das gestorias.  Foi apontado pelos gestores da BNIC como prejudicial o acúmulo de funções por parte dos operadores, o que pode comprometer a segregação de funções.

---

Promover a transparência e garantir a accountability	Existe um fluxo eficaz de comunicação sobre as questões de conformidade?	<b>Assessor de Governança:</b> promover a transparência e garantir a accountability em organizações com atividades administrativas centralizadas será sempre um desafio devido a grande movimentação de recursos materiais e financeiros.  <b>Gestores:</b> a BNIC mantém rigorosamente as conformidades nos sistemas corporativos, garantindo um acompanhamento eficaz das ações executadas pelos operadores.
Avaliar a satisfação das partes interessadas	Existe avaliação dos serviços prestados e são divulgados os resultados e medidas tomadas?	<b>Assessor de Governança:</b> avaliar a satisfação das partes interessadas frente a um grande volume de serviços prestados é um desafio significativo em um contexto de centralização. Como parte das medidas de governança implementadas, a BNIC está conduzindo pesquisas de satisfação de clientes com o objetivo de responder de maneira mais eficaz às sugestões recebidas e melhorar sua eficiência operacional.  <b>Gestores:</b> os gestores incentivam os clientes a avaliarem os serviços prestados e colocam-se à disposição para sanar as dificuldades apresentadas, mantendo um relacionamento de apoio mútuo.
Assegurar a efetividade da auditoria interna	São realizadas auditorias regulares para monitorar a conformidade com as políticas de governança?	<b>Assessor de Governança:</b> o acesso restrito às informações sigilosas é um fator impactante em organizações centralizadas. No entanto, as políticas de governança estabelecidas devem prever mecanismos para facilitar essas interações entre todas as organizações militares participantes, a fim de viabilizar a atuação das Assessorias de Controle Interno.  <b>Gestores:</b> uma grande oportunidade de melhoria no Setor do Material seria ampliar a interação entre o Assessor de Controle Interno Setorial e as Assessorias das OM subordinadas.

---

---

### Percepção dos gestores das OM Apoiadas

---

Ações de Governança	Questão relacionada	Respostas
Estabelecer o modelo de governança	Os processos e procedimentos são claros e bem documentados?	<p><b>Assessores de Governança:</b> para estabelecer um modelo de governança consistente no CNIC, é necessário padronizar os procedimentos. Isso garantirá que todas as OM do complexo tenham acesso aos serviços de apoio oferecidos pela BNIC.</p> <p><b>Gestores:</b> maior interação entre os operadores, principalmente na área de pagamento de pessoal para dar maior agilidade aos serviços.</p>
Promover a integridade	Os funcionários se sentem incentivados a relatar violações éticas?	<p><b>Assessores de Governança:</b> para promover a integridade de maneira segura, é essencial estabelecer canais de comunicação entre todas as OM apoiadas, de modo que os atos que afetam a integridade possam ser tratados de forma eficaz</p> <p><b>Gestores:</b> as apoiadas destacaram a necessidade de estabelecer uma relação de confiança mais sólida entre os líderes e seus subordinados, incentivando-os a colaborar de forma efetiva na promoção da integridade</p>
Promover a capacidade da liderança	Os líderes estão ativamente envolvidos na implementação e aplicação das políticas de governança?	<p><b>Assessores de Governança:</b> foi proposto seguir o conceito de liderança servidora, pois líderes servidores constroem confiança dentro de suas equipes, demonstrando empatia, transparência e integridade, o que pode levar a relacionamentos mais fortes e maior fidelidade entre os membros da equipe.</p> <p><b>Gestores:</b> para fortalecer a capacidade de liderança no processo de centralização, é fundamental promover a integração entre os líderes de todas as Organizações Militares (OM) envolvidas. Isso visa prevenir possíveis conflitos de interesse que poderiam prejudicar a</p>

---

aplicação das políticas de governança.		
Gerir riscos	Os principais riscos associados à centralização administrativa estão contemplados no PGR das organizações?	<p><b>Assessores de Governança:</b> segundo os entrevistados, será necessário investir em infraestrutura e equipamentos para atender às demandas, especialmente na área de segurança orgânica.</p> <p><b>Gestores:</b> a ampliação da capacitação em gestão de riscos entre os gestores foi apontada como uma oportunidade de melhoria para um sistema de gestão de riscos mais robusto no complexo.</p> <p>As OM apoiadas estão atualizando seus planos de riscos contemplando aqueles associados à perda de autonomia após a centralização de modo a mitigar os impactos nas atividades finalísticas das OM.</p>
Estabelecer e promover a estratégia	Os planos estratégicos das organizações estão alinhados aos objetivos propostos pela centralização administrativa?	<p><b>Assessores de Governança:</b> todos os planos estratégicos do setor do material estão sendo revisados para atender às novas ações de direção setoriais propostas.</p> <p><b>Gestores:</b> Sem declarações.</p>
Monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão	Como você avalia a eficácia dos mecanismos de monitoramento existentes?	<p><b>Assessores de Governança:</b> existe a necessidade de ampliar o monitoramento por parte dos gestores apoiados para melhor assessoramento à alta administração das OM.</p> <p><b>Gestores:</b> melhorar o monitoramento dos serviços prestados, principalmente na área de pagamento de pessoal para mitigar falhas nos processos.</p>
Promover a transparência e garantir a accountability	Existe um fluxo eficaz de comunicação sobre as	<p><b>Assessores de Governança:</b> as OM apoiadas relataram que a redução da carga administrativa melhorou a distribuição de suas tarefas,</p>

	questões de conformidade?	melhorando a eficiência. <b>Gestores:</b> para essa questão, foi apontado como oportunidade de melhoria a participação de todas as OM apoiadas nas relatorias e inspeções, de modo a tornar o processo mais transparente.
Avaliar a satisfação das partes interessadas	Existe avaliação dos serviços prestados e são divulgados os resultados e medidas tomadas?	<b>Assessores de Governança:</b> promover reuniões para debater os resultados das pesquisas e possibilidade de atender às sugestões das OM clientes. <b>Gestores:</b> as OM apoiadas identificaram como uma oportunidade de melhoria a ampliação da divulgação dessas pesquisas dentro do CNIC, assim como a disseminação dos resultados e das ações tomadas com base nas contribuições dos clientes.
Assegurar a efetividade da auditoria interna	São realizadas auditorias regulares para monitorar a conformidade com as políticas de governança?	<b>Assessores de Governança:</b> promover treinamentos em conjunto para troca de conhecimentos. <b>Gestores:</b> ampliar o acesso dos gestores das OM apoiadas aos sistemas corporativos da MB para facilitar a verificação das operações realizadas.
Caráter Geral	De modo geral, como você avalia a eficiência na gestão das atividades finalísticas após a centralização administrativa?	<b>Assessores de Governança:</b> está avançando de forma positiva, porém tem muitas lacunas de conhecimento para preencher. <b>Gestores:</b> redução da carga administrativa, mas perda de agilidade em alguns serviços que foram centralizados como rancho e transporte.