

A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
CONTRIBUTO PARA A SUA APLICAÇÃO
À ADMINISTRAÇÃO MILITAR



Ana Bela Santos Bravo (*)
Professora Associada com Agregação

RESUMO

A introdução de um modelo organizacional e de gestão do sector público é uma condição essencial para aumentar a eficiência na afectação dos recursos e, de um modo geral, para garantir a eficácia das políticas públicas. Além disso, possibilita a coerência das intervenções nos vários domínios da administração pública portuguesa, incluindo as medidas de reforma já implementadas e as que já têm consignação na lei. É objectivo deste artigo mostrar a necessidade de estender as medidas de reforma à administração dos estabelecimentos, organizações ou unidades ligadas à Defesa, adaptando-as à especificidade própria deste subsector. Com efeito, a reforma das estruturas administrativas da Defesa deve ser concebida como um dos suportes da reestruturação das Forças Armadas no âmbito das novas opções estratégicas e na sequência da passagem do sistema de conscrição para o de profissionalização.

(*) Docente na Academia Militar das disciplinas de Finanças Públicas, Microeconomia e Macroeconomia. Membro efectivo do CINAMIL (Centro de Investigação da Academia Militar).

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objectivo mostrar que é necessário e oportuno introduzir um modelo organizacional e de gestão no sector público que possa ser aplicado à administração dos estabelecimentos, organizações ou unidades ligadas à Defesa, tendo em conta a especificidade desta. A reforma administrativa é uma condição para adaptar as estruturas organizativas deste subsector à reestruturação das Forças Armadas no âmbito do novo conceito estratégico e na sequência da profissionalização.

No parágrafo 2 expõem-se as principais razões para a reforma e comenta-se a situação actual da administração do Exército Português, referindo limitações existentes, na maior parte, comuns à maioria dos departamentos do Estado.

No parágrafo 3 apresentam-se sucintamente os princípios e as técnicas de gestão que, ao longo das três últimas décadas, têm norteado a reforma na administração pública em vários países e inspirado algumas medidas que foram já iniciadas, e outras propostas, em Portugal.

Finalmente, em 4 referem-se os factores a favor e também os de resistência à mudança, sugerindo algumas medidas para ultrapassar os segundos, tendo em conta a necessidade de acelerar a aplicação de medidas de reforma na Defesa, algumas das quais já iniciadas noutros departamentos da administração central. O seu propósito é a melhoria do desempenho de algumas áreas da administração nomeadamente, ao nível da administração do Exército, ou seja, conducentes ao aumento da eficiência na utilização dos recursos públicos e à melhoria da eficácia na prossecução da missão, ou missões, que lhe estão atribuídas.

2. A REFORMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SUA PERTINÊNCIA E RESULTADOS ALCANÇADOS

As reformas administrativas são políticas públicas que têm por principal objectivo, aumentar o desempenho de um sistema burocrático no seu conjunto. De facto, com o alargamento da intervenção do Estado e o conseqüente aumento da dimensão das administrações públicas, o modelo burocrático gerou uma instituição dispendiosa para os contribuintes e pouco sensível às solicitações dos seus clientes e dos cidadãos em geral. Baseado em sistemas fechados, em estruturas extremamente hierarquizadas com deficiente coordenação entre si, em processos rotineiros, em complexas formalidades e na provisão pública estandardizada,

não é mais compatível com o ritmo acelerado das transformações sociais e económicas, impulsionadas pelo desenvolvimento da sociedade de informação e dos processos de globalização.

São por demais reconhecidas a falta de capacidade de iniciativa e de inovação dos serviços, a incapacidade de resposta às necessidades dos utentes e ainda, ao nível das teorias da economia política, os argumentos de que a sua actuação se afasta do interesse público e de níveis de provisão pública eficientes ¹.

Assim, desde os anos 70 que, nas sociedades desenvolvidas, se começou a questionar a capacidade das administrações públicas para responderem aos desafios que se lhes colocavam. Para além disso, as administrações públicas nos países desenvolvidos começaram a mobilizar uma substancial parcela da afectação de recursos das economias (perto dos 50% do Produto Interno Bruto, em média na EU), sendo natural que tenham surgido pressões para que melhorem a eficiência, reduzam a burocracia e aumentem a qualidade dos serviços que prestam aos cidadãos e ao mundo empresarial. Estas pressões para a reforma são, também, a consequência do aumento do nível educacional médio das populações e do crescente amadurecimento da democracia, sendo ainda uma condição para o aumento da competitividade das empresas nacionais. ² De facto, um dos princípios em que se baseiam as reformas já efectuadas noutros países e já iniciadas em Portugal pode ser enunciado do seguinte modo:

As novas organizações administrativas devem ser sistemas abertos e dinâmicos, receptivos e interactivos, de modo a desenvolverem canais de comunicação com as populações que servem.

a. *A reestruturação na Defesa*

A par dos objectivos relativos à procura da excelência e do aumento da eficiência, as reformas mais recentes referem outro objectivo que se radica na necessidade de alterar a cultura da administração pública e os valores que

¹ As correntes da economia política que estudam os factores que determinam as escolhas públicas (*public choice*), partem do pressuposto de que, quer os responsáveis políticos, quer os dirigentes da administração pública - os *bureaucrats*- prosseguem funções-objectivo individuais e não o interesse público. Para uma introdução ao tema, ver, por exemplo, Stiglitz (1988) p. 201-212.

² Calcula-se que, a burocracia requerida para desempenhar a função de regulação das actividades económicas e sociais nomeadamente, com a criação e extinção de actividades empresariais e a concessão de licenças em geral, impunha custos de cerca de 10% do total dos custos das empresas, em média em Portugal no início dos anos 90 (estimado no Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da A. P. Lisboa, Out.93).

enformam a missão que lhe está confiada, que será sempre encimada pelo interesse público mas, deve ser moldada ao contexto actual das sociedades. Inserindo-se na administração pública, e submetendo-se constitucionalmente às determinações das políticas do governo, a Defesa é, porém, uma instituição *per se* que ocupa um lugar particular, dada a missão que lhe está atribuída e os valores nacionais que preserva.

A adopção de novos valores na Administração Pública – servindo uma cultura de excelência e de inovação, em que a missão é servir os cidadãos e o interesse nacional no cumprimento de compromissos internacionais –, não poderão deixar de envolver também a Defesa.

É indiscutível que as envolventes externas condicionam, cada vez mais, as políticas nacionais, incluindo as de Segurança e Defesa. No âmbito deste artigo focar-se-ão apenas as repercussões ao nível do aparelho administrativo, deixando que as transformações de âmbito estritamente militar sejam objecto de outros estudos³. O espírito reformista na administração pública tem englobado, naturalmente, os seus vários níveis de governo e os vários departamentos ministeriais que os compõem, incluindo o da Defesa. Na realidade, é na administração militar que se têm iniciado algumas das anteriores reformas (por exemplo, nos EUA), dado que tem condições privilegiadas para o sucesso da sua implementação, como sejam, a existência de suporte tecnológico, de pessoal com formação e com forte sentido de missão e o rigor do regulamento disciplinar, entre outros factores. Entre nós, o Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA) introduziu o planeamento e programação como base da sua organização orçamental; os ramos das Forças Armadas utilizam o SIPPO – sistema de Informação, Planeamento, Programação e Orçamento desde 1989. Porém, como a maior parte do seu financiamento provem do Orçamento do Estado, os seus orçamentos têm que utilizar as mesmas classificações deste, usando a classificação por programas na sua tradução orçamental apenas no que diz respeito ao equipamento e infra-estruturas militares, no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM) e também em relação aos investimentos incluídos no Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)⁴. Assim, estamos longe de ter um sistema

³ Por exemplo, ao nível das alterações que se antevêm no futuro no domínio das opções estratégicas, ver Dias, Carlos M. (2002).

⁴ A outra área da administração pública que utiliza a classificação por programas é a que se refere a projectos co-financiados pelos fundos europeus, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio (QCA).

integrado desde o planeamento estratégico até à avaliação dos resultados, que era um dos objectivos das alterações ocorridas nas administrações públicas a partir dos fins da década de 60. Actualmente, o processo de implementação do sistema de contas público (POCP) na nossa administração, incluindo na administração militar, permitirá, não só uma uniformização dos procedimentos orçamentais e contabilísticos em toda a AP⁵ mas, também, das medidas de reforma da AP, agora enquadrada no contexto actual de inovação.

b. *Limitações do modelo pós-burocrático*

No nosso país já se procedeu a várias medidas de política tendentes à desburocratização, à consignação na lei do direito dos cidadãos a serviços públicos de qualidade, à modernização e à introdução de novas técnicas de gestão nomeadamente, ao nível de gestão de pessoal e no recurso à contratação e parcerias com o sector privado. Por essa razão, se costuma designar as actuais formas de organização da AP de modelo “pós-burocrático” mas, que ainda retém muitas das características essenciais da burocracia tradicional. Os estudos já realizados sobre o actual modelo de organização vigente nos vários sectores da nossa administração pública apontam para o seguinte⁶: as causas de maiores despesas e do baixo nível de eficiência e de eficácia seriam, em parte, explicadas pela ausência de autonomia de gestão, combinada com extrema complexidade burocrática. Penso que podemos estender esta conclusão também à administração no subsector da Defesa.

As alterações que têm sido introduzidas não conseguiram atacar as seguintes características:

- Centralismo e primado do *legalismo*;
- paternalismo e predomínio das relações de confiança pessoal;
- métodos de avaliação do desempenho dos funcionários assentes num peso excessivo da antiguidade e noutros factores que asseguram a continuidade, sem que tenham utilidade como instrumento de gestão das pessoas⁷; tal como no caso dos militares, embora com parâmetros diferentes, a avaliação

⁵ Relembra-se que o sistema de contas públicas também está a ser aplicado, de forma adaptada, a outros subsectores públicos nomeadamente, à administração local (POCAL).

⁶ Como aparecem referidas num Relatório da OCDE de 1998 sobre a política de saúde em Portugal.

⁷ Acerca da avaliação do desempenho na A.P. ver, por exemplo, a título introdutório ao tema Rato, H. (2002) e em termos conceptuais Madureira, C. (2002); no exército, ver um resumo em Bravo, A. e Monteiro, J. (2002).

dos funcionários públicos existente é sobretudo um sistema de avaliação do mérito utilizado para efeito de promoções.

- condescendência dos políticos e também dos cidadãos em relação ao aparelho burocrático; nestes últimos, deve-se à falta de cultura cívica destes e da ausência de tradição democrática, com o conseqüente desconhecimento dos direitos dos utentes;
- falta de coordenação interdepartamental na elaboração e implementação das políticas sociais conduzem a desconfiança no trabalho realizado por serviços de outros departamentos e fortalecem o poder de *monopólio* de cada organismo;
- falta de controlo de gestão segundo padrões de eficácia e eficiência reduzem a responsabilização das chefias e funcionários pelo desempenho dos serviços e departamentos.

Entre outros aspectos, estas características internas são de facto herdadas do passado como que através de um *código genético* que assegura a sua reprodução⁸, ou continuidade. Somos levados a concluir que as medidas de reforma já desenvolvidas constituem uma primeira etapa da reforma, incluindo um considerável esforço de desburocratização e de enquadramento jurídico⁹ (por exemplo, o novo código do procedimento administrativo e os diplomas de reestruturação de carreiras, horário, aposentadorias, formação, regalias do trabalho e sobre contratação de pessoal) acompanhado pela introdução da informatização e das tecnologias da informação e comunicação; a este nível, é de realçar a criação e manutenção do Portal da AP (Infocid) e as realizações no âmbito do POSI (Programa para a Sociedade de Informação – Portugal digital) tais como, a possibilidade de formulários e certidões na Net, de soluções para as empresas *on line* e o diploma do e-business para aquisições, entre outras. Ao nível das parcerias com o sector privado deram-se passos importantes sobretudo no Serviço Nacional de Saúde, regulamentando os contratos de gestão¹⁰. Com efeito, os sectores considerados prioritários foram os mais ligados à administração prestadora de serviços – Educação, Justiça, S. Social e Saúde.

⁸ Araújo (2002) p. 96.

⁹ Ver, por exemplo, Almodôvar, F. (2002) e lista de legislação aí citada.

¹⁰ DL n° 185/2002 de 20 de Agosto que define o regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados.

Entre as medidas tomadas podemos agrupá-las do seguinte modo:

- (1) Privatização => prosseguiu-se, nas actividades prioritárias da AP onde se podem obter ganhos, com a transferência de propriedade para o sector privado mas, também, se procedeu a outras formas de cooperação com este – que se tem associado ao termo “privatizar” *lacto sensu* -, ou seja, o estabelecimento de contratos de fornecimento de serviços e de gestão, salvaguardando os requisitos de serviço público e de igualdade de acesso e de oportunidades;
- (2) Reestruturação => abrangeu medidas tendentes ao combate à redundância de organismos/unidades ou à desactivação de estruturas cujo objectivo se tenha esgotado;
- (3) Racionalização => incidiu na flexibilidade de gestão pelo aperfeiçoamento dos sistemas já existentes, nomeadamente em: gestão de pessoal, aquisições e gestão de equipamentos e gestão financeira.

Apesar desta intervenção, as alterações de carácter estrutural, como a reestruturação e a reorganização dos serviços, foram anunciadas mas têm sido frequentemente adiadas, quer por falta de vontade política dos governos, quer por existirem bastantes condicionalismos à mudança e ainda, para não ferir interesses instalados.

3. EFICIÊNCIA E RACIONALIZAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

a. *O planeamento estratégico para a mudança*

As mais recentes experiências de reforma da Administração Pública desenrolaram-se ao longo dos anos 90 em vários países. Como é reconhecido, foram consideravelmente inspiradas nos princípios gerais da reforma de Al Gore nos EUA, iniciada em 1993, que ficou conhecida pela *reinvenção da administração*¹¹. Nas décadas anteriores já tinham sido introduzidas alterações nos sistemas de planeamento, programação, orçamentação e controlo públicos¹² cuja implementação, salvo o caso de alguns departamentos da administração central

¹¹ Foi divulgada pelo Relatório *National Performance Review* de Al Gore (traduzido e publicado em Portugal pela Quetzal Editores).

¹² Por exemplo, denominado sistema integrado PPBS – Planning, programming and budgeting system – do final dos anos 60.

ou local, ficou quase sempre muito aquém dos ambiciosos objectivos propostos. Os modelos de melhoria da eficiência e de racionalização do sector público administrativo português têm seguido as novas técnicas de gestão pública, embora com algum atraso. Assim, as alterações no âmbito do planeamento e execução orçamentais incidiram na introdução do planeamento estratégico a nível plurianual nas grandes organizações. Em Portugal, a introdução de classificações por programas e projectos e a organização dos orçamentos do Estado por funções datam de 1977. Ao longo dos anos 80 e 90, as alterações demográficas, o desenvolvimento do urbanismo, entre outros factores, conduziram a grandes pressões sobre os sistemas educativo, de saúde e de segurança social e, conseqüentemente sobre o orçamento do Estado. Esta evolução conduziu, inevitavelmente, à necessidade de reformas estruturais. Porém, a maior parte das medidas que foram tomadas nesse sentido não resultaram de um processo integrado e coerente de reforma. Apesar disso houve melhorias importantes num ou noutro subsector, sendo mais fruto de circunstâncias políticas e de pressões para reduzir os défices públicos, do que acções para pôr em causa as fraquezas endócrinas das organizações públicas.

b. *Os modelos de gestão pública (public management)*

Os modelos de tipo gerencial desenvolvem-se em meados dos anos 80 e são motivados pela necessidade de reduzir os défices públicos, nomeadamente colocando a ênfase na redução dos custos. Os mais recentes modelos de gestão aplicados ao sector público desenvolvem uma visão nova da administração pública – a AP como deve ser vista por fora e não reformada no seu seio e voltada para si própria. É a reforma que vem ao encontro do que os utentes e os cidadãos querem e aquela que é necessária ao desenvolvimento económico e social, num contexto de globalização e de mudança.

As reformas prosseguidas ao longo da década de 90 em muitos países desenvolvidos e em alguns em desenvolvimento incorporaram objectivos, técnicas de gestão e medidas já divulgados por teorias de gestão anteriores, testadas inicialmente no sector privado e introduzidas em alguns sectores da administração pública; seguindo a síntese apresentada em Bravo e Varela (2002)¹³, entre as abordagens percursoras podemos citar as seguintes:

¹³ Para um maior desenvolvimento consultar Kikert (1999) e Bravo (2000).

- (1) *Public management*¹⁴ que, nas suas várias versões¹⁵, transpôs para o sector público os programas de racionalização empresarial. Tinham sido amplamente testados nas grandes empresas privadas e sublinhavam a prossecução dos três «Es» – Economia, Eficiência e Eficácia – e um maior recurso à contratação. Mais recentemente, popularizaram-se práticas como as de *re-engenharia de processos* (ou seja, a reestruturação com base em objectivos estratégicos e em processos e não em “feudos” departamentais), *as de downsizing* (redução da dimensão e do número de efectivos) e as de *outsourcing* (contratação);
- (2) *Total quality*, centrada nos resultados, na organização em rede (segundo as técnicas de *policy networks*) e na satisfação do cliente;
- (3) *Public governance* ou *modelo negocial* (que podemos denominar de governação eficaz), que acentua as especificidades das instituições públicas e a introdução de uma cultura administrativa baseada numa organização flexível, em processos de *team-work*, de decisão e execução concertados entre chefias, funcionários e os vários agentes e parceiros sociais e no aumento do protagonismo dos cidadãos na implementação de programas e na supervisão da qualidade dos serviços.
- (4) *Reinvenção* da Administração – foi conhecida pela reforma de Al Gore iniciada em 1993 nos EUA. Em parte, resulta dos contributos dos outros modelos anteriores.

Embora as abordagens citadas possam apresentar elementos de conflito entre si – já que assentam em concepções da administração pública diferentes –, a experiência americana conhecida por *Re-inventing Government*¹⁶ mostrou

¹⁴ Incluindo a sua versão de *New Public Management (NPM)*, que podemos traduzir por nova gerência pública e está conotada com a experiência britânica. Surgiu da evolução do modelo anterior porém, embora esta corrente se inspira na aplicação ao sector público de técnicas de gestão que evoluíram nas empresas, dão maior atenção às particularidades da administração pública e oferecem uma formulação teórica para justificar as medidas que preconizam. Nomeadamente, partindo do enquadramento político, social e institucional da actividade das organizações públicas e baseando-se nas formulações teóricas da disciplina da economia política conhecidas como *public choice*, fazem ressaltar a necessidade de *desfazer* o poder de monopólio que muitas entidades e organismos públicos detêm, introduzindo esquemas de concorrência entre eles ou do exterior (através de *outsourcing*) e também a importância de fazer com as entidades, e os seus funcionários prestem contas pelos resultados

¹⁶ O termo e a teoria subjacente foi da autoria da dupla D. Osborne e T. Gaebler (1992) “Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon”.

que, optando por uma perspectiva relativamente eclética, é possível conciliar alguns dos objectivos das várias modernas teorias da gestão¹⁷ e utilizar muitas das técnicas que estas têm preconizado, unificando-as através de um modelo coerente de administração pública. Para além disso, procurou ir mais longe, acentuando a necessidade de introduzir uma nova cultura na administração nascida no seio desta e não imposta por gestores visionários, envolvendo e estimulando a iniciativa dos próprios departamentos e serviços na produção de inovações ao nível da reestruturação interna e dos procedimentos e, ainda, apostando na formação do pessoal aos vários níveis e na valorização das carreiras. Os modelos citados, como outras correntes recentes da gestão pública, acentuam um ou outro método mas, têm em comum os seguintes princípios:

- Introdução de uma lógica empresarial, que é norteadada por objectivos de eficiência e eficácia nomeadamente, através de mecanismos do tipo-mercado (os MTM, na designação da OCDE) - como por exemplo: a desconcentração orgânica e a criação de unidades mais pequenas, estímulos à concorrência, e a introdução de incentivos à inovação por parte dos serviços;
- Maior abertura à iniciativa privada através de *outsourcing* e de contratos de gestão;
- Motivação e formação dos dirigentes das organizações públicas para agirem como gestores, utilizando o planeamento estratégico (baseado na definição de metas) e a gestão por resultados; enquanto que os funcionários devem ter uma participação activa nas escolhas operacionais (ou seja, em relação aos meios e métodos);
- Descentralização de funções e desconcentração de serviços; a função dos serviços centrais deve ser essencialmente de definição estratégica e de controlo, enquanto que os restantes serviços devem ter mais autonomia do ponto de vista operacional, de modo a promover a iniciativa e eventualmente a concorrência entre unidades.
- Privilegiar a qualidade dos serviços prestados e a relação com os utentes e outros *clientes* da provisão pública.

A onda reformista baseada nestes princípios tem-se estendido desde os anos 90 à maior parte dos países da OCDE e a outros, como o Brasil. Desde 1996, a OCDE mantém o programa PUMA– “Public Management” – incentivando

¹⁷ Amplamente divulgadas em livros como *The Change Masters* de Rosabeth Kanter.

a adopção de técnicas de gestão pública na maioria dos países¹⁸. Um dos aspectos que a distingue das anteriores é o seu ênfase num novo conceito de A. P. e numa nova *cultura*. Mas este constituirá apenas uma das fases da reforma, por vezes chamada de *reconceptualização*, ou seja, a introdução de uma nova concepção sobre a qual se construirão as etapas de *reengenharia* e de *reinvenção*, que são o cerne da inovação nos processos de trabalho e na concepção e provisão de serviços.

Um dos pressupostos da reinvenção da AP é o de que muitos esquemas de trabalho na organização estão inadequados ou obsoletos¹⁹. A ideia principal da reengenharia é a reorganização de uma tarefa em torno de um objectivo ou meta (resultado) em vez de o ser em torno de uma especialização funcional e num processo sequencial que é típico da burocracia. Logo, a reengenharia, ao contrário das políticas de curto prazo baseadas nos cortes orçamentais discricionários “às cegas”, permite reduzir a escala e/ou a dimensão e aumentar o desempenho logo, poupar recursos, sem por em causa a manutenção do serviço ou a sua qualidade.

Estes métodos já foram aplicados com sucesso nas grandes empresas privadas. Por exemplo na Ford Motor Company, no início dos anos 80, a reorganização e racionalização da gestão de contas pendentes, a maior utilização da informatização e introdução de novos sistemas de informação e a reengenharia financeira conduziu a uma redução de 75% das despesas permanentes²⁰.

4. A REESTRUTURAÇÃO EM CURSO NA DEFESA

A Defesa, sendo um departamento da administração pública, abrange a instituição militar. O termo instituição, refere-se à organização ou conjunto de organizações que desenvolveram, para além do seu papel instrumental, valores importantes quer para os seus membros, quer para a sociedade - a antiguidade, a detenção de direitos, os procedimentos padronizados, o sistema hierárquico, o controlo do recrutamento e das promoções e a doutrinação ou valores; atitudes e regras informais são factores que asseguram a continuidade nas instituições, constituindo, à semelhança do que sucede no resto da AP, como que um *código genético*.

¹⁸ www.oecd.org/PUMA com informação, e resultados das experiências de reforma nos vários países.

¹⁹ A crítica do sistema burocrático que inspirou a reforma Al gore pode ver-se em Barzelay (1992).

²⁰ Hammer e Champy (1993:150-199) e Hammer (1996: 174-190).

Este é bastante forte numa instituição conservadora como a militar, sendo moldado pelas regras informais e rotinas internas que são próprias de cada unidade ou entidade; geralmente são diferentes de unidade para unidade, ainda que pertençam ambas à mesma instituição, tal como acontece de uma direcção geral para outra. Ainda que a necessidade de alterações seja reconhecida aos vários níveis de pessoal, mudanças radicais devem ser introduzidas com extrema cautela e coerência com o modelo geral de reforma, sob perigo de quebrarem equilíbrios cimentados há décadas numa instituição onde a estabilidade é muito importante.

Assim, embora as características associadas à continuidade e à tradição tenham que ser revistas numa reforma porque, regra geral, são factores de resistência, elas assumem especificidade nos sectores militares; por exemplo, ainda que se altere a legislação sobre o recrutamento, são os altos funcionários que controlam o processo por via informal. Cada departamento ou unidade parece ter desenvolvido um determinado perfil para os dirigentes e chefes de secção/repartição que funciona como um filtro para seleccionar novos funcionários. No caso da Defesa a maior parte dos altos cargos são desempenhados por militares, no seio dos quais a endoutrinação e o espírito de corpo tendem a ser mais fortes que noutra instituição. O factor de confiança pessoal, tal como nos restantes ministérios, parece contar bastante na selecção para cargos; a organização hierárquica, mais rígida, é cimentada em juramento de obediência aos superiores; a divisão por ramos e nestes por armas gera divisões naturais, tornando a coordenação ou cooperação entre as várias áreas mais difícil, pelo que os subsistemas se fecham mais sobre si mesmos, com uma ligação às populações muito mais pequena que na restante administração do Estado. Neste ambiente, a cultura tradicional, assente em normas, rotinas e em procedimentos de natureza administrativa formal e informal, pode ser ainda mais poderosa do que nos ministérios “civis”, entervando as propostas de mudança.

Assim, tal como na maioria dos outros departamentos da AP, a administração militar apresenta as características e os factores de continuidade atrás enunciados que entervam a eficiência. Para além de que, a Defesa tem registado um decréscimo acentuado das suas despesas ao longo da década de 90, sendo natural que haja resistência às propostas de reestruturação.

Porém, pensamos que os factores de pressão internos e externos, tornaram a mudança inadiável por mais tempo. Como factores internos, temos a constatação pelas chefias de que as velhas formas são inadequadas para as novas competências, necessárias para acompanhar a evolução ocorrida nas orientações de política,

sobretudo derivada do contexto da EU ²¹. A sensação de ‘crise’ faz com que a instituição aborde as medidas de reformas nas várias áreas funcionais de um modo compatível com a sua sobrevivência e reforço na arena política. Por exemplo, Sequeira (2002) defende a reestruturação do Sistema de Recursos Financeiros do Exército com base em princípios que possibilitem a definição dos objectivos e garantam a *obtenção de uma coerência organizacional* nomeadamente, a simplificação dos fluxos documentais, a descentralização, a participação e a coordenação dos subsistemas da Administração financeira entre si e com as outras entidades da Contabilidade Pública e a implementação de metodologias e práticas comuns a todos os organismos da administração financeira do Exército. Também Varela (2003) apresenta as vantagens de introduzir a gestão com base em actividades, fornecendo um exemplo de aplicação ao planeamento orçamental no exército.

a. Condições para a aplicação da *reinvenção* na Defesa

Tal como na AP, as novas prioridades são uma forma de enfrentar os desafios do progresso, as exigências de uma população mais informada e com maior nível educacional, as pressões políticas, as restrições orçamentais e o processo de estruturação de forças militares no domínio internacional (o que se pode denominar de processo de integração vertical), são factores de muito peso, tal como a EU e a economia global o são para toda a Administração Pública. A experiência de mudança já operada noutros ministérios pode servir de guia para a sua implementação na Defesa, juntamente com a consciência de alguns factores específicos da instituição militar:

- por exemplo, a entrada de novos funcionários com experiência noutros departamentos ou no sector privado pode ser importante – segundo Araújo (2002) a elevada percentagem de funcionários com experiência no sector privado (40,6% na DGCI), influencia a abordagem às questões se a procura de soluções, constituindo uma fonte de mudança.
- na reforma operada em duas Direcções Gerais estudadas por Araújo (2002) ²² a tentativa de reestruturar os serviços, passando de uma forma de hierarquia baseada na especialização funcional para uma do tipo matricial, não teve

²¹ Como revela resultados de um inquérito às chefias do exército acerca de novos métodos de administração em Varela (2003).

²² Op. cit, Parte III, a DGCI (D.G. Contribuições e Impostos) e a DGRSS, (D.G. dos Regimes de Seg. Social).

sucesso pois, os altos funcionários punham entraves à articulação de serviços na direcção horizontal, preferindo o padrão vertical tradicional.

- houve melhorias também na administração militar, sobretudo ao nível da informatização e na gestão financeira, mas sem unidade de doutrina e de procedimentos, mesmo no seio de cada ramo das Forças Armadas.
- um aspecto particular na Defesa diz respeito ao grande número de unidades e à mobilidade do pessoal entre elas, o que tem levado, a uma elevada rotatividade nas funções dos efectivos militares do quadro permanente. O tempo médio de permanência num serviço administrativo ou de comando de unidade, ou estabelecimento, em média tende a ser inferior a dois anos. Tal constitui um desincentivo à introdução de alterações e muito menos à inovação, pois o funcionário ou chefia intermédia, não chegará a ver o resultado do seu trabalho.

Dos aspectos descritos, ressalta que as pressões para a mudança são mais prementes do que no resto da AP e, devem não só acompanhar as alterações que se processam no seio desta mas, terão necessariamente que ser enquadradas nas opções estratégicas de reestruturação das forças armadas no médio e longo prazo. O planeamento da reforma na administração militar deveria talvez ser objecto de regulamentação própria, de modo a garantir a sua especificidade dentro da AP e possibilitar a criação de consensos e a calendarização das acções a desenvolver de forma coordenada entre as instituições, e entidades envolvidas.

b. *Factores de sucesso na Defesa*

Como ficou descrito, algumas características da instituição ainda podem ser mais fortes, enquanto factores de resistência à mudança, do que na restante administração pública. Porém, algumas também podem ser mais facilmente torneadas num contexto de mudança. Assim, foquemo-nos em algumas delas:

- A disciplina, a obediência aos superiores e o espírito de missão são factores bem presentes na instituição militar logo, se as chefias militares estiverem motivadas para a mudança, a implementação de reformas terá uma maior garantia de sucesso que noutra instituição;
- A formação dos militares, quer de nível superior e politécnica, quer profissional está vocacionada para a função que está ou virá a desempenhar;

- A cooperação com instituições estrangeiras congéneres possibilita a participação em cursos, o contacto com outras realidades contribuindo, tal como a participação em missões no contexto da NATO ou da ONU, para o desenvolvimento cultural e profissional dos efectivos;
- A profissionalização das forças armadas num futuro muito próximo exige inevitáveis alterações no recrutamento e, as potencialidades de renovação dos recursos humanos que apresenta, serão um factor de aumento da eficiência.

O Relatório Gore nos EUA estimou que a informatização poderia eliminar cerca de metade das etapas nos processos pendentes da Marinha. No caso da gestão do património permitiria adquirir menos 10% dos veículos motorizados se a substituição de peças se processasse com maior rapidez (o procedimento e autorização para obter provimento por parte de um fornecedor necessitava de 35 passos através de vários departamentos/serviços). A explicação reside no facto de na Marinha cada um dos passos do processo de fornecimento – requisição, recepção, certificado de factura, conciliação e revisão - ter de se repetir ao longo da cadeia de comando; isto porque, as pessoas que produzem a informação não a processam.

Um dos pontos vitais será cativar e formar a liderança e os vários níveis de chefias para a reforma. Outro aspecto será a necessidade de melhorar os circuitos de informação.

A informação é manejada pelos serviços financeiros desde os vários níveis até ao centro de custo e, finalmente, chega ao Centro de processamento de informação financeira no Departamento financeiro e de contabilidade do Ministério da Defesa (DFAS). O controle financeiro não está incluído no desenho de tarefas. Os oficiais comandantes não têm a responsabilidade de controlar os custos – a sua eficácia no manejo de recursos não conta para a avaliação do seu desempenho. Os princípios de reengenharia dos processos aconselhariam a que os oficiais do comando operacional pudessem ser responsabilizados pelas suas aquisições e assistidos por um processo padronizado de informação. Desse modo, o DFAS apenas seria responsável pela manutenção desse sistema padronizado de informação e pela monitorização das compras feitas pelos oficiais comandantes. Esta alteração permitiria reduzir os 35 passos para cerca de 3. Porém só será possível com a formação, o apoio dos

funcionários a este processo de reengenharia e com acompanhamento cuidado dos resultados²³.

c. *O papel da cultura e da liderança*

A administração militar tem vantagens acrescidas ao nível de muitas das condições necessárias à reforma, sobretudo, as que se referem ao peso da cultura da organização, à influência desta no fortalecimento de interações de natureza informal e ao espírito de missão.

As pessoas, a cultura, a liderança estão entre os principais elementos da reforma da AP. A importância das pessoas nas organizações tem sido acentuada em todas as teorias da administração. Por exemplo, o conceito de Qualidade Pessoal, baseia-se no pressuposto de que só as pessoas motivadas podem dar o seu melhor, daí que a alteração da cultura na administração é um elemento essencial, realinhando-a com a reestruturação aos níveis tecnológico e estrutural e ao novo conceito estratégico da Defesa.

Por seu lado, uma boa liderança permite definir e fazer implementar o plano estratégico e inculcar o espírito de missão. Uma das orientações expressas na avaliação do programa de reforma americano NPR – *National Performance Review* – acentuava-se que era necessário “pilotar mais e remar menos”; em termos da gestão do pessoal isto tem sido traduzido por várias fórmulas, entre elas, que se deve ter chefias qualificadas com clara visão estratégica e que se deve ter menos remadores, esta última tem justificado as práticas de *downsizing* (ou seja, reduzir em dimensão e em número de funcionários). De facto, se recordarmos as lições históricas, mesmo na guerra, a vitória nem sempre depende do factor “dimensão”; por exemplo, uma das razões para a vitória de Lord Nelson sobre a *invencível armada* dos Espanhóis costuma atribuir-se ao facto dos navios ingleses serem mais pequenos logo, mais flexíveis e rápidos nas manobras.

(1) *Minimizar os factores de resistência à mudança.*

A operacionalização da estratégia é a sua tradução nos planos operacionais, políticas, programas e projectos, procedimentos e regras, o que implica toda a habitual hierarquia de planos organizacionais. Porém, o sucesso na sua implementação dependerá sobretudo, quer do empenho das chefias na reforma, quer da sua capacidade de “mobilizar” os funcionários na sua concretização e de ultrapassar os factores de resistência às transformações.

²³ Hemingway (1993:8-12).

Inspirada em Kurt Lewis (1951), segundo o qual cada comportamento é resultado de um equilíbrio entre forças opostas, umas impulsionadoras e outras restritivas - a teoria do “campo de forças” permite analisar as fontes de resistência numa instituição em reestruturação no seu confronto com as forças para a mudança.

As forças de resistência à mudança planeada são as que mantêm o *status quo* e que podem ser classificadas em três classes:

- a cultura da organização;
- os interesses pessoais;
- as percepções individuais dos objectivos e da estratégia da organização.

O quadro 1 mostra as principais forças em jogo.

Quadro 1
Elementos do campo de forças

FORÇAS DE MUDANÇA	FORÇAS DE RESISTÊNCIA
• Novas tecnologias →	← regras de desempenho
• Pressão dos parceiros →	← medo da mudança
• Concorrência de outras organiz. / →	← complacência dos chefes
Procura por novos produtos/ serviços	← pouca pressão dos utentes e/ou clientes
• Pressão do supervisor/ Tutela →	← Habilidades bem aprendidas

Das três classes de forças de resistência a que parece mais importante são as que resultam da cultura organizacional, ou sejam as normas de desempenho a que o grupo se habituou, pois que, molda e tende a manter a identidade da organização. Constituem-na as normas, valores, atitudes e crenças compartilhadas pelos membros da organização. A representação da cultura organizacional tem sido comparada a um iceberg pois, à superfície estão os aspectos visíveis, apresentados formalmente pela organização e na parte submersa estão os aspectos e relações informais²⁴.

Os factores pessoais também são da máxima importância. Regra geral, os funcionários permanecem numa organização quer porque o trabalho os ajuda a alcançar os seus objectivos de vida, quer porque garante a progressão nas suas carreiras, quer porque as suas personalidades, crenças e atitudes

²⁴ Esta representação pode ver-se em Stanley Herman (1994)

se ajustam à cultura dessa organização. Em consequência, podem sentir-se ameaçados com os esforços da administração para introduzir reformas se estas geram incerteza quanto à progressão na carreira ou produzem alterações radicais na cultura. Assim, as forças que ameaçam o *status quo* tornam-se factor de incerteza e receio, indo até ao medo de perder o emprego. Para reduzir esses receios, é vital tentar influenciar as percepções que os funcionários têm dos objectivos e das estratégias da organização. Entre as possíveis medidas para reduzir a resistência à reestruturação nas organizações em geral, podem seleccionar-se as que se apresentam, de forma resumida, no quadro 2. Naturalmente, pressupõe-se que a reforma abrange uma vertente de gestão adequada das pessoas e que a legislação laboral e esquemas remuneratórios estão coerentes com os restantes vectores da reestruturação.

Quadro 2		
Métodos para enfrentar a resistência à mudança		
MÉTODOS	OBJECTIVO	VANTAGEM/DESVANTAGEM
Educação e comunicação	Explicar a necessidade de mudança para que a nova cultura se internalize	Pode demorar bastante em organizações grandes
Participação e envolvimento	Envolver os membros no planeamento	Compromete o pessoal e permite obter a informação necessária
Facilitação e apoio	Oferecer formação, reciclagem ao pessoal mais afectado pela mudança	Demora tempo e pode ser dispendiosa mas promete ser eficaz
Negociação e acordo	Negociar com grupos potenciais refratários (ex.: associações de classe)	Pode ser cara, pois incentiva outros grupos a negociar, mas é apropriada em vários casos
Manipulação	Oferecer a pessoas –chave responsabilidade na nova estratégia	É rápida e relativamente barata

(2) *Os líderes como agentes da reforma*

A questão da liderança é fundamental na teoria da organização, tal como em termos militares. Como Tom Peters argumentou, os chefes e gestores devem estar determinados a motivar a inovação e a procura constante da qualidade e da excelência e deveriam até ter a obsessão de alterar continuamente os modos de gestão; desse modo poderiam adaptar as suas organizações a um mundo em mudança que ele, entre outros autores ²⁵, considerou um caos.

A noção e os princípios subjacentes à liderança são bem familiares aos militares, mesmo antes de constarem dos manuais de Gestão, embora com terminologia diferente ²⁶. Na sua definição mais ampla, liderança é *o processo de influenciar as actividades relacionadas às tarefas dos membros de um grupo*. Ora, a capacidade de exercer influência pressupõe que existe poder por parte de uns indivíduos sobre outras pessoas. Assim, o *poder* é inerente à capacidade de exercer liderança. Logo o poder de exercer liderança é a capacidade de mudar as atitudes ou comportamentos de indivíduos ou grupos. Como Vieira (2002) nota ²⁷, num contexto organizacional, esta definição não consegue explicitar o verdadeiro significado da liderança, dado que as organizações são orientadas para o cumprimento de finalidades, objectivos e metas bem definidos. Assim, no caso da instituição militar, onde os objectivos a atingir podem, eventualmente, envolver o sacrifício da vida e a destruição de outras vidas e de bens, a responsabilidade atribuída ao líder, está para além da simples transmissão das finalidades a cumprir. Sob a influência dos EUA, quer as correntes de gestão de empresas, quer a instituição militar utilizam cada vez mais frequentemente os termos liderança e liderar. A abordagem *comportamental* da liderança veio estimular o desenvolvimento da investigação neste tópico já que, suplantou a tradicional visão de que a liderança é uma arte logo, muito dependente das características pessoais do líder. Como os comportamentos se aprendem, assim também a liderança se pode aprender, e até os estilos de liderança se podem tipificar para fins

²⁵ Peters, T. E Waterman, R. , *In Search of Excellence*. 1982, Harper & Row. London.

²⁶ O termo chefia não existia no Dicionário de Termos Militares, elaborado pelo IAEM e EME (Estado –Maior do Exército). Poderia ser abrangida pelos termos *Comando e chefia.*, sendo esta última definida como a *arte de influenciar e dirigir subordinados*.

²⁷ Gen. Belchior Vieira , “Liderança Militar”, Academia Militar, Estado-Maior do Exército, Atena 2002.

didáticos, embora reflectam os factores pessoais. De um modo muito sumário e numa perspectiva de longo prazo, a liderança – quer a comandar homens, quer a chefiar uma organização – deve ser norteadada pelos seguintes objectivos:

- *Melhoria da motivação dos subordinados*
- *Aumento da sua vontade de aceitar mudanças*
- *Melhoria da qualidade do trabalho e da realização dos subordinados*
- *Desenvolvimento do espírito de equipa e do moral*
- *(...) pois, o valor de um Exército está no valor dos elementos que o compõem e da coesão destes.*²⁸

Os princípios da liderança confundem-se, ou melhor, abrangem, os da boa gestão, tais como, citando apenas alguns:

- Desenvolver a sua aptidão profissional e promover formação para os subordinados
- Assumir as responsabilidades que decorrem das suas funções
- Assegurar-se de que as tarefas são compreendidas, cumpridas e fiscalizadas
- Promover o trabalho de equipa
- Desenvolver nos subordinados o sentido de responsabilidade
- Descentralizar e/ou delegar

É por demais reconhecido que uma liderança eficiente cria empenhamento ao nível do individual, coesão ao nível da pequena unidade e espírito de servir em toda a instituição²⁹.

Por tudo o que ficou dito nesta secção, pensamos que é essencial cativar a liderança para garantir o sucesso de qualquer processo de mudança. Assim, deveriam ser os líderes militares os agentes da mudança porém, já que o líder tem que ter a confiança dos seus subordinados, ele terá que conquistar a anuência destes garantindo-lhes que, não só a instituição ganhará, como as suas carreiras não serão prejudicadas com o processo de mudança. E, para que isto suceda, é necessário ter muito cuidado com a reestruturação das carreiras, com possíveis implicações no sistema remunerativo e com a legislação sobre o trabalho. Daí que, a gestão de pessoal tem que ser uma das vertentes essenciais da reforma.

²⁸ Gen. Philippe Morillon, “*Parolles de soldat*”, Ballant, Paris (1996).

²⁹ Gen. Belchior Vieira, op. Cit, pp. 15.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

Procurou-se mostrar, numa primeira parte, que existem modelos e técnicas de organização e de gestão pública que começaram a ser aplicadas nas administrações públicas de muitos países, inclusive no nosso, e que deverão ser estendidas à administração militar de uma forma adaptada à especificidade do sector. Os princípios do planeamento estratégico, as novas técnicas de gestão e a expansão da utilização das TIC e das oportunidades que a sociedade de informação proporciona, estão no cerne dos vários elementos do processo de *reinvenção* da administração pública. As razões para a reforma enquadram-se na concepção mais recente do Estado e, para além disso, são o resultado da necessidade de responder a solicitações geradas por alterações profundas no ambiente externo, moldado pela economia global e a sociedade do conhecimento. As pressões que se têm colocado com mais veemência podem resumir-se do seguinte modo:

- Necessidade de os governos reduzirem os défices públicos logo, as despesas públicas;
- Pressão para a introdução das tecnologias de informação e de comunicação;
- Pressão dos cidadãos para maior qualidade da provisão pública em geral, especialmente as incluídas nas funções sociais, enquanto que, no caso da Defesa, há dificuldade em justificar o crescimento de despesas em tempo de paz;
- Pressão das organizações internacionais onde Portugal se integra, principalmente a EU no domínio económico e político e a Nato e a ONU no domínio militar.

Um aspecto importante será a necessidade de articular a reforma da administração militar com as opções estratégicas da política da Defesa a médio e longo prazo. Do descrito no parágrafo 4. c., ressalta que as pressões para a mudança são mais prementes na instituição militar do que no resto da administração pública, dada a reestruturação das FA já estar em curso. Um dos pontos vitais para o sucesso da sua implementação será cativar e formar a liderança e os vários níveis de chefias para a reforma. O sucesso da implementação de um novo modelo dependerá fundamentalmente do modo como for dinamizado pelas chefias e assimilado pelos funcionários, ou seja, da criação de uma nova cultura de administração pública. Nesse domínio, a Defesa tem boas condições para desenvolver essa cultura, quer pelo espírito de liderança que faz parte da aprendizagem dos oficiais, quer pelo espírito de missão e de serviço público que normalmente se estende a todo o pessoal.

BIBLIOGRAFIA

Anuários Estatísticos da Defesa e do Exército de 1990 a 2000.

Almodôvar, F. (2002) “O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos”, em *A Reinvenção da Função Pública -3º Encontro*, p. 291-306. INA, 2002.

Araújo, J. (2002) *Gestão Pública em Portugal Mudança e Persistência Institucional*, Ed. Quarteto.

Bank, John (1998) *Qualidade Total*. Edições CETOP, Pensar a Gestão.

Barzeley, M. e Armajani, B. (1992) *Breaking through bureaucracy: a new vision for management in government*. Berkeley, University of California Press.

Bilhim, J. A . (2001) *Teoria Organizacional, estruturas e pessoas* ISCSP, Lisboa.

Bravo, A. (2000) “Modernização na Administração Pública: aplicação à administração local”, Actas do VII.º Encontro da APDR, Univ. dos Açores, Junho 2000.

Bravo, A. e J. Varela (2002) “Despesas com Pessoal, Avaliação do Desempenho e Produtividade na Defesa”, Doc. Trab. CINAMIL n.º 2, Fev./02 e publicado em *A Reinvenção da Função Pública - 3.º Encontro*, p. 383 - 402. INA, 2002

Dias, C. M. (2002) “ A Dimensão Estratégica da Revolução nos Assuntos Militares”, Seminário IAEM-CINAMIL, AM, Maio de 2002.

Gore, Al (1994) *Reinventar a Administração Pública*, QUETZAL Editores, Lisboa 1994.

Hammer, M. (1990) “Reengineering Work: don’t optimize, obliterate”, *Harvard Business Review*, July-August 1990.

- (1996) *Beyond Reengineering: how the process centered organization is changing our work and our lives*. New York: Harper Business.

- e J. Champy (1993) *Reengineering the Corporation: a manifesto for business revolution*. NY: Harper Business.

Hemingway, A . W. (1993) “Cost Center Financial Management: training OPTAR managers”. *Navy Comptroller*, v. 3/3 (april) pp. 2-26.

Herman, Stanley (1984) TRW “Systems Group” in F. Wendell and C. Bell *Organizational Development*, Prentice Hall , 1984.

Kanter, Rosabeth (1983) *The Change Masters*, N. York:Simon & Schuster, 1983.

- Lawrence** , R e **F. Thompson** (2000) “ Um Modelo para a Gerência Pública”, traduzido na *RSP (Revista do Serviço Público)*, Ano 51, n.º 1 Jan-Mar.
- Lewis**, Kurt (1951) “Field Theory in Social Cience: selected theoretical papers”, New York: *Harper & Brothers*, 1951).
- Madureira**, C. (2002) “A Avaliação do Desempenho no Contexto da Administração Pública”, em *A Reinvenção da Função Pública -3º Encontro*, p. 487-500. INA, 2002
- McGuire**, W. (1985) “Attitudes and Attitude Change” in Lindzey and Aronson *Handbook of social psychology* 1985, R. House.
- Neves**, Arminda (2002) *Gestão na Administração Pública*, Pergaminho.
- Osborne** D. e **T. Gaebler** (1992) “Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon”.
- Peters**, T. E **Waterman**, R. (1982), *In Search of Excellence*. 1982, Harper & Row. London.
- Rato**, H. (2002) “Avaliação do Desempenho” (Introdução) em *A Reinvenção da Função Pública -3º Encontro*, p. 483-486. INA, 2002.
- Kikert**, W. (1999) “Public Management Reforms in Western Governments”, Conferência sobre Administração Pública no Limiar do Sec.19: os grandes desafios, INA, 1999.
- Sequeira**, Maj-General Luís (2002) “Administração dos Recursos Financeiros no Exército”, *Jornal do Exército*, Ano XLIII, nº 506, Abril/02.
- Schein**, Edgar (1985) *Organizational Culture and Leadership*, S. Francisco: Jossey Bass.
- Stoner**, James , R. E. Freeman (1991) *Administração*. Prentice Hall (ed. LTC)
- Stiglitz**, J. (1988) *Economics of the Public Sector*, P.U.P.
- Varela**, J. M. (2003) “Sistema de Informação de Planeamento, Programação e Orçamento, no âmbito da gestão pública por actividades – aplicação de um modelo ao Exército Português. Tese de Mestrado. Universidade Lusíada, Novembro de 2003.
- Vieira**, Belchior (2002) *Liderança Militar*, Academia Militar, EME, 2002.