

Experiência

Contrato de autonomia de gestão

Ministério da Defesa
Marinha do Brasil
Secretaria-Geral da Marinha

Responsável: Almirante-de-Esquadra Marcos Augusto Leal de Azevedo

Equipe: Almirante-de-Esquadra Carlos Edmundo de Lacerda Freire; Contra-Almirante (IM) Luiz Antônio da Silva Lima; Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Marcio Menezes Mendonça; Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) José Luiz Silva Soares; Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN) Fernando Antônio de S. Ribeiro; Capitão-de-Fragata (IM) Carlos Eduardo B. de Albuquerque Alves; Capitão-de-Corveta (IM) José Alceu de Oliveira Filho; Capitão-de-Corveta (IM) Luiz Carlos Faria Vieira; e Capitão-de-Corveta (IM) Antônio Carlos Ribeiro Jaqueira.

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco “N”, 6º Andar
70055-900 – Brasília – DF
Fone: 0xx61 – 429-1132 / 1130 / 1136.
Fax: 0xx61 – 429-1138
secom@sgm.mar.mil.br.

Data de início de implementação da experiência:

Abril de 1999

Relato da situação anterior à inovação

Até dezembro de 1998, a Marinha concentrava esforços na consolidação de um modelo próprio de gestão de suas Organizações Militares Prestadoras de Serviços (Sistema OMPS). Em 1º de dezembro do mesmo ano, foi promulgada a Lei n.º 9.724, que legalizava todo esse trabalho de mudança de mentalidade, além de instituir o Contrato de Autonomia de Gestão para as OMPS qualificadas. Um grupo de trabalho, constituído de Oficiais e Servidores Cíveis, passou a efetuar estudos e realizar cursos na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional, Planejamento e Gestão Estratégica, além de outros) com o propósito de avaliar que OMPS, em escala gradativa, poderiam se candidatar a assinatura do contrato, bem como selecionar uma para servir de Projeto Piloto. Esse estudo foi submetido à aprovação da Alta Administração Naval, que escolheu o Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (conhecido como CRESUMAR) para ser a OMPS precursora dessa inovação na Administração Direta. Entretanto, havia a necessidade de um Decreto Regulamentador, fato que só veio a ocorrer por meio do Decreto n.º 3.011, de 30 de março de 1999, onde foi

descrito quais eram as treze OMPS que poderiam se qualificar para assinatura do contrato, bem como os mecanismos necessários. Essa data é o marco de referência para o início da experiência – Abril de 1999 – porque nesse momento diversos segmentos da Marinha se mobilizaram para cumprir o desafio de assinar um contrato, nos moldes estabelecidos para uma Força Armada, o mais breve possível. Em 08 de junho de 1999 o Contrato de Autonomiaⁱ de Gestão foi assinado, tendo como contratante a Secretaria-Geral da Marinha, por delegação de competência do Comandante da Marinha, e como contratado o CRESUMAR.

Descrição do projeto inovador

Objetivos a que se propôs: resultados visados

Nos estudos preliminares o ponto de partida era a definição da Missãoⁱⁱ, que deveria levar em conta o marco referencial composto por suas competências legais, a Constituição Federal, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Plano Plurianual, o Orçamento, os programas e objetivos do governo. Coube aos participantes do grupo de trabalho a tarefa de entender o posicionamento da Marinha como Ministérioⁱⁱⁱ responsável pela elaboração de uma política inerente à aplicação do Poder Naval. Para tal, fez-se necessário analisar os seguintes documentos, em especial:

- Política de Defesa Nacional (PDN) – Subitem 4.7: “As Forças Armadas, que têm sua missão atribuída pela Carta Magna, cabe defender a Nação, sempre que necessário, assegurando a manutenção de sua integridade e soberania. Para tanto, é essencial manter o contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, em seu preparo e emprego, bem como na racionalização das atividades fins”.
- Constituição Federal – Art. n.º 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.
- Lei Complementar n.º 69/91: Rege a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Essa análise demonstrou que a Marinha, para o perfeito cumprimento de sua missão como Ministério, identifica os objetivos definidos pela Política, analisa cada um deles, efetua a transposição desses objetivos para o seu nível, estabelecendo assim sua política e planejamento estratégico. Além disso, se vale de um sistema de planejamento estratégico para aspectos econômico-financeiros, o Sistema do Plano Diretor^{iv}, consagrado e funcionando com êxito há 35 anos. Assim sendo, ficou evidente que o problema da continuidade administrativa na Marinha não seria um fator restritivo, apesar da rotatividade de pessoal militar como imperativo de carreira.

Nesse momento, também foi efetuada uma análise histórica da Administração Pública Internacional e Brasileira, bem como das experiências com contratos de gestão, atendo-se, em especial, as principais restrições à implementação das Agências Executivas (AE) e Organizações Sociais (OS), tais como: flexibilidades, perfeita definição e monitoramento de metas e indicadores de gestão e ao provimento de recursos para o alcance das metas pactuadas. Essas análises objetivavam desenvolver um modelo de contrato inédito, um “híbrido”, que respeitasse as peculiaridades da Marinha e de seus Órgãos subordinados, com a inserção do conceito de autonomia na sua organização administrativa, sem interferir na Missão constitucional, em especial quanto à estrutura hierárquica e disciplinar.

Concepção da experiência e etapas da implementação

A partir de então, tornava-se necessário estabelecer a missão do CRESUMAR, inserida no planejamento de mais alto nível do seu Ministério (Marinha do Presente, do Amanhã e do Futuro), para efeito de assinatura de contrato. A primeira etapa foi a análise do seu posicionamento e do seu papel na estrutura hierárquica da Instituição. Isso requeria o conhecimento de um termo muito utilizado nas Forças Armadas: **APRESTAMENTO**^Y. O seu enquadramento como órgão de manutenção e reparo de meios e materiais bélicos, contribuindo para o aprestamento da Marinha (nível de prontificação operativa), permitiu o delineamento de sua missão. A atribuição de uma visão de futuro, que poderia ser atingida por meio de um modelo inovador de planejamento, execução e controle gerencial, para um Órgão da Administração Direta, levou em consideração o nível de aprestamento desejado pelos Órgãos Superiores do CRESUMAR e a capacidade instalada daquele Centro.

Vencida essa etapa, era necessário definir o que seria autonomia na Marinha. Os estudos preliminares permitiram verificar que a estrutura militar, que tem como pilares a hierarquia e disciplina, não permite a dispensa desses preceitos para atingimento de resultados desejados e pré-estabelecidos. Autonomia passou, então, a ser entendida como a capacidade de criatividade, geração de parcerias que tragam benefícios para ambos os lados, gerenciamento de atividades com maior flexibilidade e estímulo a participação coletiva. Essa concepção foi fundamental para deixar evidente o porquê do contrato, no âmbito de uma Força Armada, ser “**de**” Autonomia de Gestão e não “**para**”. A sociedade passa por um período de transição para a era do conhecimento, onde as incertezas, a instabilidade e a quebra de paradigmas são aspectos relevantes a serem inseridos nas negociações desse modelo inovador de contrato na Administração Direta. As ameaças, principalmente as externas, não são mais previsíveis nesse mundo globalizado e podem se tornar concretas rapidamente, requerendo respostas rápidas e com muita sabedoria.

O direcionamento estratégico nesse complexo de variáveis, que se interpunham entre o CRESUMAR e a Sociedade Brasileira, era uma preocupação que precisava ser superada, visando tornar todo esse trabalho congruente com as análises e estudos até então efetuados. O gráfico constante do Anexo A foi a forma encontrada para dar entendimento a essa relação.

A formulação de metas e indicadores, num total de 16 (dezesseis), descritos no Anexo B, exigiu a convocação de representantes de toda cadeia hierárquica do CRESUMAR, chegando até o seu nível mais alto. Cabe ressaltar que se faziam presentes, também, representantes de todos os setores do controle interno da Marinha. Em relação ao Controle Externo foram efetuados contatos e simpósios no intuito de enfatizar a nova visão de controle desejada pela Marinha. Essa foi a forma encontrada para não se incorrer nas mesmas restrições identificadas por ocasião do estudo das AE e OS, principalmente em função da exigüidade do tempo.

A etapa subsequente foi a definição do período de vigência do contrato a partir de 08 de junho, data de sua assinatura. Considerando o aspecto inovador da experiência, a impossibilidade de desvinculação do CRESUMAR da estrutura hierárquica da Marinha, a certeza de uma continuidade administrativa e o seu início coincidente com a metade de um exercício financeiro, foi estabelecido um período de 18 (dezoito) meses de vigência, sendo 06 (seis) meses para adequação a nova realidade e validação dos indicadores. Caso necessário, ao final do exercício de 1999, seria efetuado um Termo Aditivo para ajustes de percentuais, pesos e da forma do relatório mensal/trimestral de avaliação. O segundo contrato teria uma vigência de, no mínimo, três anos.

Obstáculos encontrados

O maior óbice encontrado dizia respeito à exigüidade do tempo para elaboração do contrato nos moldes desejados e a capacitação de pessoal para formulação de indicadores, metas e objetivos estratégicos, tendo em vista que a gerência de atividades no CRESUMAR, em época antecedente à experiência, não dispunha desse tipo de conhecimento.

A administração gerencial de um Centro de Reparos, também, se apresentava como um grande obstáculo a ser vencido, devido a significativa mudança no processo decisório, que passaria a ser feito com base na análise dos resultados obtidos por meio dos indicadores, além de mais transparente. Essa mudança de postura obrigava o exercício de uma gestão participativa, onde todos os envolvidos na execução das atividades avaliadas poderiam apresentar idéias e sugestões para melhoria nos processos e, conseqüentemente, das avaliações. Isso não era propriamente um obstáculo, mas representa uma forma de proceder mais flexível, que não interferia na base estrutural de qualquer Força Armada (hierarquia e disciplina), fato que a caracterizou como inédita no contexto analisado.

Recursos utilizados

Em função da própria estrutura da Marinha para o trato de recursos financeiros (Plano Diretor) não houve dispêndio para a implementação da experiência, exceto quanto à capacitação. Entretanto, algumas melhorias avaliadas como necessárias para o melhor desempenho de alguns processos foram dimensionadas e inseridas no contrato como forma de contribuir para o alcance das metas desafiadoras negociadas. As OMPS com Autonomia de Gestão fazem uso integral dos recursos gerados pela atividade-fim para manutenção de suas atividades, por meio dos lançamentos a débito e a crédito efetuados no Banco Naval^{vi}.

Relato da situação atual: mudanças efetivamente ocorridas

Os resultados começaram a surgir antes mesmo da assinatura do contrato, quando se observou um aumento de produtividade decorrente da implementação da gestão participativa. Observou-se que a descentralização começava a se concretizar pelo espírito de equipe reinante no CRESUMAR, que não permitia a existência de distorções nos índices de produtividade do local onde trabalhavam, decorrentes de serviços cuja prontificação estava atrasada. Essa atitude foi entendida como uma forma de retribuir a valorização pela escolha do Centro para o desafio, transformando-os em pioneiros.

Apesar do curto período de implantação dessa forma inédita de gestão, dentro da Administração Direta, balizada e mensurada pelos resultados obtidos, muitas melhorias já foram observadas. Dentre elas destacam-se:

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

Indicadores de desempenho do CRESUMAR

Satisfação dos clientes

- Qualidade dos serviços prestados
- Tempo de execução dos serviços
- Suporte ao cliente
- Rejeição

Aspectos financeiros, econômicos e contábeis

- Despesas administrativas / custos
- Gastos / faturamento
- Perdas / custos
- Adiantamentos / faturamento
- Despesas com pessoal / despesas mensais
- Faturas a receber / faturamento
- Horas apropriadas

Gestão de pessoal

- Absenteísmo
- Acidentes de trabalho
- Capacitação

Produtos & serviços

- Produtividade
- Retrabalho

ⁱ O uso da preposição “de” e não “para” se reveste de um significado muito grande quando se aborda o termo “Autonomia “ nas Forças Armadas.

ⁱⁱ Caderno MARE – Secretaria de Reforma do Estado – Planejamento Estratégico e Avaliação Institucional.

ⁱⁱⁱ O Ministério da Defesa foi criado por meio da Emenda Constitucional n.º 23, de 02 de setembro de 1999.

^{iv} O Plano Diretor é um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, que define, orienta e acompanha as ações a serem empreendidas nos diversos escalões da Marinha, relacionadas à administração orçamentária e financeira, de maneira a atender às suas necessidades com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis.

^v Ato ou efeito de aprestar. Aprestar – aprontar, preparar com prontidão ou prover do necessário, segundo o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, 2ª edição, Editora Nova Fronteira, 1986.

^{vi} O Banco Naval é o sistema de controle dos recursos financeiros, das diversas Contas Especiais ou Vinculadas, depositados no Fundo Naval.