

A SISTEMÁTICA DE ORGANIZAÇÕES MILITARES PRESTADORAS DE SERVIÇO (OMPS): Perspectivas e Tendências em 19 anos de Existência¹

Maria de Fátima Bandeira dos Santos

Mestre em Ciências Contábeis (UFRJ) e Oficial da Ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil
maria.fatima@dfm.mar.mil.br

Jorge Luiz Tesch Santos

Especialista em Administração Pública (CIAW) e Oficial da Ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil
tesch@dfm.mar.mil.br

Renato Santiago Quintal

Mestre em Ciências Contábeis (UERJ) e Oficial da Ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil
quintal@dfm.mar.mil.br

Esdras Carlos de Santana

Mestre em Ciências Contábeis (UFRJ) e Oficial da Ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil
esdras@dfm.mar.mil.br

Marcelo David Davis

Mestre em Ciências Contábeis (UERJ) e Oficial da Ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil
davis@dfm.mar.mil.br

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a trajetória da sistemática de Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS) ao longo de 19 anos de existência, desde a sua criação, no início da década de 1990 até os dias atuais, quando tem sido cogitada a realização de ajustes no modelo de modo a incorporar novos institutos da Gestão Pública. Sob a ótica metodológica, a presente pesquisa pode ser classificada como qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. Foram consultados manuais técnicos, publicações internas da Marinha do Brasil e relatórios de visitas técnicas realizadas pela Divisão de Análise Gerencial da Diretoria de Finanças da marinha (DFM), bem como a literatura contemporânea de contabilidade de custos e contabilidade gerencial. Apesar dos serviços prestados à Administração Pública e à Marinha do Brasil, especificamente, vislumbra-se a existência de novas oportunidades para o aperfeiçoamento da Sistemática OMPS, notadamente no que se refere ao emprego de modelo baseado em organizações sociais que atuem no campo dos serviços não-exclusivos de Estado. Também, a ampliação do contrato de autonomia de gestão a todas as OMPS indistintamente, com o intuito de mobilizar os gestores dessas organizações e seu respectivos comandos superiores para o atendimento das metas estabelecidas pelo contrato em termos de qualidade, redução de custos e melhoria de processos.

Palavras-chave: Controle gerencial. Administração pública. Forças Armadas.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the trajectory of systematic of Military Organizations of Rendering Services (RMOS) over 19 years of existence, since its

¹ Versão preliminar do artigo aprovado no X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGET). Informações acerca do evento acadêmico disponíveis em: < <http://www.aedb.br/seget/>>

creation, in the early 1990s to the present day, when it has been considered for adjustments on the model in order to incorporate new Public Management institutes. Under the methodological perspective, the present research can be classified as qualitative, exploratory, bibliographical and documentary. It was consulted technical manuals, internal publications of the Brazilian Navy and reports of technical visits carried out by Division of Management Analysis of the Financial Directorship in Brazilian Navy, as well as the contemporary literature of cost accounting and management accounting. In spite of the services provided to the public administration and the Brazilian Navy, specifically, it is seen the existence of new opportunities for the Systematic improvement RMOS, notably with regard to the employment of a model based on social organizations that operate in the field of non-exclusive services of State, as well as the extension of the contract of management autonomy to all RMOS indiscriminately, in order to mobilize the managers of these organizations and their respective commands for the fulfillment of the goals established by the contract in terms of quality, cost reduction and process improvement.

Key-words: Management control. Public management. Armed Forces.

INTRODUÇÃO

A década de 90 se caracterizou pelo início do processo de reforma na Administração Pública no Brasil, como advento de transformações ocorridas em outros países na década de 1980. A Administração Naval – como elemento componente da Administração Pública Brasileira – apropriou-se daquele arcabouço teórico e ergueu os fundamentos da sistemática de Organizações Militares Prestadoras de serviço (OMPS). Tal sistemática foi criada em setembro de 1994, a fim de provocar na Marinha do Brasil uma transformação na cultura de gestão, alicerçando-se na apuração e apropriação de custos. Adicionalmente, vislumbrava-se dotar as OMPS de flexibilidade e adaptabilidade ao ambiente marcado pela frequentes mudanças oriundas da globalização

Trata-se de um arquétipo que completará 20 anos em 2014 e passa por um momento de reavaliação, quando vem se discutindo os avanços e os desafios observados, os quais estão associados a sua operacionalização; à subutilização pelos gestores no processo decisório das informações produzidas; à rigidez para empregar os recursos financeiros captados e para contratar mão-de-obra.

O objetivo do artigo é analisar a trajetória da sistemática OMPS ao longo de 19 anos de existência, desde a sua criação no início da década de 1990 até os dias atuais, quando tem sido cogitada a realização de ajustes no modelo de modo a incorporar novos institutos da Gestão Pública.

Sob a ótica metodológica, a presente pesquisa pode ser classificada como qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. Foram consultados manuais técnicos, publicações internas da Marinha e relatórios de visitas técnicas realizadas pela Divisão de Análise Gerencial da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), bem como a literatura contemporânea de contabilidade de custos e contabilidade gerencial. Por fim, o artigo é composto das seguintes seções: introdução; referencial teórico; análise e discussão; considerações finais; e referências.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em cinco subseções, a saber: a reforma do Estado; as mudanças ocorridas na Marinha do Brasil com o advento da administração pública gerencial; e a sistemática de Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS).

1.1 A REFORMA DO ESTADO

Uma onda de reformas no setor público começou na década de 1980 com base na teoria do *New Public Management* (POLLIT e BOUCKAERT, 2009). Comumente referida como a Nova Gestão Pública (NGP) ou Nova Administração Pública (NAP), tal movimento surgiu introduzindo o conceito de Administração Pública com avaliação de desempenho e eficiência, a promoção da concorrência e de um estilo de gestão que enfatiza a liberdade gerencial, desagregando assim, a burocracia pública das organizações. Como características fundamentais da NAP, identificam-se algumas mudanças que representam uma diminuição das distâncias entre o setor público e o privado: (1) ênfase na elaboração de políticas para habilidades gerenciais; (2) ênfase nos processos para os resultados; (3) ênfase nas hierarquias ordenadas para bases mais competitivas; e (4) a provisão de serviços, de pagamentos fixos para variados, e de serviços uniformes e inclusivos para contratos de provisão (BEVIR, RHODES e WELLER, 2003).

Nesse mesmo período, vários países já tinham dado início a um processo de redução do aparato estatal e de diminuição dos gastos públicos. Tal fato deveu-se ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, fazendo com que novos padrões gerenciais fossem introduzidos na Administração Pública, especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos e, mais tarde, em outros países na Europa e na América do Norte, no Canadá (HOOD, 1991).

No Brasil, a expressão “Nova Administração Pública” foi instituída e incorporada como Administração Pública Gerencial, tendo como seu principal líder Luis Carlos Bresser Pereira, “seja na qualidade de *scholar*, seja na qualidade de ministro”, conduzindo os debates sobre a reforma do Estado, e resumindo suas propostas e argumentos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado — PDRAE (COSTA, 2008).

A reforma de Estado proposta era a redefinição do papel do Estado, deixando este de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. Dessa forma, o Estado assumiria um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, pretendia-se reforçar a capacidade de governo do Estado por meio da transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

A suposição desenvolvida na reforma era a de que, em um Estado democrático como o Brasil, a perspectiva de mudar a imagem da Administração Pública, tornando-a efetiva na produção de bens e serviços à sociedade estava diretamente ligada à capacidade de transformar e aprimorar

suas estruturas e processos de modo contínuo. Nesse sentido, o modelo escolhido para o Brasil e utilizado por muitos países na época para melhorar a qualidade do setor público foi o deslocamento dos conceitos da administração de negócios privados para a Nova Administração Pública, isto é, a *New Public Management* (NPM) (FÁVERO, 2010).

O modelo conceitual da Reforma do Aparelho de Estado baseado nos princípios da NPM distingue a administração pública gerencial da administração burocrática como sendo aquela “orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”. Embora não refute os princípios da administração pública burocrática, uma vez que tais princípios oferecem uma clara noção de interesse público, conserva ainda, mesmo que de forma flexibilizada, “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático”. A principal diferença está no modo de controle “que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados” (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, 1995).

A administração pública gerencial volta-se para: (1) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir; (2) a garantia de autonomia do gestor na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição; e (3) o controle *a posteriori* dos resultados.

Com relação ao aumento da eficiência da administração pública, a proposta de reforma projetava um complexo projeto com o intuito de ao mesmo tempo fortalecer a administração direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública por meio da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por “contrato de gestão”.

A próxima subseção abordará as modificações introduzidas na Marinha do Brasil com o advento da administração pública gerencial.

1.2 AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA MARINHA DO BRASIL COM O ADVENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Em 1963, a criação do Plano Diretor representou um marco que introduziu o conceito de planejamento estratégico no processo orçamentário naval. Sua elaboração consistia em um conjunto de planos setoriais que abrangiam a quase totalidade das atividades de custeio e investimentos da Marinha, integrando objetivos, ações necessárias a sua realização, custos e recursos orçamentários, sendo um primeiro passo na busca da racionalização da estrutura administrativa naval (OLIVEIRA e RODRIGUES, 2002).

O Plano Diretor é conceituado como um instrumento que define, orienta e acompanha as ações a serem empreendidas em todos os escalões da Marinha, relacionadas à administração financeira e orçamentária, a fim de atender as necessidades com o máximo de aproveitamento dos recursos

disponíveis. Após a ruptura da continuidade administrativa causada pelos eventos ocorridos em 1964, o Plano Diretor foi revigorado em 1965, evoluindo do conceito de “documento” para “sistemática” de planejamento, harmônico, integrado e controlado, tendo por meta o planejamento a longo prazo, mas sem negligenciar a execução imediata.

No entanto, a Sistemática do Plano Diretor, embora representasse um avanço em matéria de sistemas de planejamento execução e controle, não conseguia avaliar os custos dos serviços e produtos desenvolvidos pelas organizações navais prestadoras de serviço, denominadas à época de Organizações de Apoio Logístico (ORGAL) (OLIVEIRA FILHO e FADUL, 2006).

A Constituição Federal e a Política de Defesa Nacional determinam que a missão da Marinha do Brasil (MB) está associada ao preparo e à aplicação do Poder Naval para a defesa e a soberania da Pátria. Para o atendimento ao preparo do Poder Naval, a MB dispõe de organizações militares responsáveis pela reparação dos meios navais (navios e viaturas anfíbias), com o papel de manter esses meios em condições de plena operação para o exercício do Poder Naval. Para essas organizações, a Marinha instituiu uma mudança significativa na forma de administração e apuração de custos, passando a ser chamadas de Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS).

Até a década de 90, a Administração Naval incomodava-se com os sucessivos “déficits” financeiros gerados por suas organizações industriais e prestadoras de serviço. Além disso, o desconhecimento de posições econômico-patrimoniais que possibilitassem a identificação e a avaliação adequadas das diversas atividades desenvolvidas nessas organizações fazia com que surgisse a necessidade da mensuração dos custos dessas organizações. Nessa época, principalmente pelo processo inflacionário vivido pelo país, a ideia de custo não fazia parte da cultura do setor público (SECRETARIA-GERAL DA MARINHA, 1999).

Duas principais questões são apontadas como motivadoras da inserção do pensamento de custos na Marinha. Primeiramente, a necessidade de redução de despesas tendo em vista que os recursos orçamentários alocados à MB decresciam continuamente. Em segundo, advém a necessidade do conhecimento dos gastos para se manter uma determinada atividade e, em função disso, decidir pela sua continuidade ou extinção. Além desse aspecto, tal decisão levaria em consideração a importância e imprescindibilidade das atividades para o cumprimento da missão da MB. Todavia, tais aspectos não iriam inibir o compromisso de se executar essas atividades com um menor custo possível (SECRETARIA-GERAL DA MARINHA, 1999).

1.3 A SISTEMÁTICA DE ORGANIZAÇÕES MILITARES PRESTADORAS DE SERVIÇO (OMPS)

A Sistemática OMPS foi criada em setembro de 1994, com o propósito de instituir na Marinha do Brasil uma mudança de cultura de gestão, fundamentada na apuração e apropriação de custos. Não obstante, a intenção era também tornar essas instituições flexíveis e adaptáveis frente ao ambiente em constantes mudanças proporcionadas pela era da globalização, fazendo com que

essas organizações produzissem bens e serviços com qualidade, ao menor custo possível, e fossem dirigidas ou comandadas por militares criativos e arrojados com autonomia suficiente para reagir prontamente às necessidades impostas pela atual conjuntura (SECRETARIA-GERAL DA MARINHA, 1999). Aliado a isso, o objetivo principal decorrente da mudança cultural, era permitir que as OMPS desenvolvessem a agilidade e a criatividade características daquelas que operam livremente no mercado. Dessa forma, segundo alguns autores, elas poderiam responder de forma ágil às mudanças geradas por uma economia globalizada e, conseqüentemente, seriam capazes de gerar uma economia que superasse a redução orçamentária que a MB vinha sofrendo.

Para a Administração Naval, a mudança para uma cultura gerencial significa um alinhamento à Gestão Empreendedora proposta pelo Governo Federal, resumindo-se na verificação do que está acontecendo com base nos dados históricos antecedentes e a projeção para um momento futuro, minimizando assim, as intercorrências negativas e o grau de incerteza nos processos de tomada de decisão relacionado às OMPS (SECRETARIA-GERAL DA MARINHA, 1999).

Primeiramente, apenas as organizações responsáveis pelas atividades industriais (construção e reparação naval) foram qualificadas como OMPS Industriais (OMPS-I). Com a continuidade dos estudos e o aprimoramento da sistemática, outras organizações foram qualificadas. Em 1997, as organizações que efetuavam atividades de Ciência e Tecnologia foram qualificadas como OMPS-C. Em 1998, as organizações hospitalares, “devido à elevada importância da medicina operativa para a manutenção da higidez daqueles que irão aplicar o Poder Naval”, foram qualificadas como OMPS-H.

Com base no conhecimento adquirido nesses primeiros anos com as OMPS, com os registros contábeis delas e no acompanhamento das experiências em outros Ministérios com a implantação do controle por resultados por meio do Contrato de Gestão, a Marinha do Brasil encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei que instituía legalmente as OMPS e o modelo de administração gerencial por elas exercido chamado de “Autonomia de Gestão”. A Lei nº 9.724/98 consolidou os procedimentos até então instituídos, estabelecendo que os objetivos, as metas e os indicadores de desempenho das OMPS seriam regidos por um “Contrato de Autonomia de Gestão”. Em 1999, o Decreto nº 3.011 estabeleceu que as OMPS poderiam se qualificar para assinatura do Contrato de Autonomia de Gestão, bem como os mecanismos necessários para tal. Dessa forma, as OMPS qualificadas teriam autonomia gerencial, financeira e orçamentária com uma redução formal da burocracia. A partir desse momento, diversos segmentos da Marinha do Brasil foram mobilizados para o cumprimento do desafio de assinar um contrato de gestão dentro dos moldes estabelecidos para uma Força Armada.

Para o estabelecimento da Autonomia de Gestão seriam necessárias algumas providências, tais como: (1) a elaboração de um planejamento estratégico; (2) a implantação de um sistema de informações gerenciais; (3) a fiscalização pautada na avaliação dos resultados a partir das metas negociadas; (4) a administração gerencial voltada para a satisfação do cliente; e (5) a ampliação dos recursos via parcerias.

Além da mudança cultural, a Marinha possuía outros três objetivos com os contratos de autonomia de gestão: a autonomia para contratação de pessoal, a autonomia do gerenciamento

dos recursos gerados pelas OMPS e a flexibilização com relação à dispensa de licitações prevista no parágrafo único, artigo 24 da Lei 8.666/93. No entanto, a princípio, somente o último foi atingido.

Após a assinatura do Contrato de Autonomia de Gestão, algumas dificuldades foram identificadas. A primeira delas foi a alocação de recursos para a efetivação dos vários objetivos acordados, uma vez que dependeriam de uma garantia de suporte ao planejamento estabelecido no protocolo de intenções amplamente discutido entre as partes. Por sua vez, o contratante, por conta dos cortes orçamentários e da falta de operacionalização do pleno retorno das receitas de serviços prestados pelo governo federal, não teve como assegurar a forma pela qual esses objetivos e metas seriam alcançados. Outra dificuldade apontada foi a ausência de “flexibilização dos instrumentos institucionais-legais, como a contratação/demissão de pessoal para situações temporárias relativas à alta demanda de serviços”. Ressalta-se ainda que nem todas as flexibilidades propostas pelo PDRAE atendem às especificidades das instituições militares, decorrendo daí a necessidade da adaptação do contrato de gestão que possibilitasse sua aplicação na Administração Naval e que respeitasse os dispositivos constitucionais e legais afetos à ela.

Para a Marinha, o maior obstáculo encontrado para a instituição da Sistemática OMPS foi a consolidação da cultura de custos e de gestão, logo após a saída do país de um longo processo inflacionário. A normatização de procedimentos e a capacitação de pessoal para apuração/apropriação dos custos e para posterior análise dos resultados foi realizada como forma de minimizar o impacto da mudança. Além disso, a Administração Naval aumentou o ingresso de técnicos e contadores e ainda passou a enviar oficiais para cursos de pós-graduação em Ciências Contábeis (SECRETARIA-GERAL DA MARINHA, 1999).

Ressalta-se que, com a implantação do Sistema OMPS foram economizados milhões de reais em custeio e investimento com a extinção de atividades, reajustes de missões, reestruturação dos setores hospitalares com a instituição da centralização das compras para o setor, além do aumento da qualidade nos serviços prestados (SECRETARIA-GERAL DA MARINHA, 1999).

2 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Esta seção foi subdividida em duas subseções, a saber: perspectivas e tendências da sistemática OMPS; e desafios vislumbrados.

2.1 PERSPECTIVAS E TENDÊNCIAS DA SISTEMÁTICA OMPS

A criação do Sistema OMPS na MB objetivou mais do que uma mudança na cultura de gestão da Marinha; representou uma inovação e o aumento da eficiência e melhora da produtividade das organizações prestadoras de serviço. Pelo fato de realizar a apuração e a apropriação de custos por intermédio do SIAFI, garantiu maior transparência ao processo. E a utilização também de

sistemas internos de informações gerenciais, tornou as OMPS mais adaptadas aos seus ambientes de operação (ARAÚJO e SILVA, 2010)

Além disso, a criação de uma mentalidade de custos serviu como um importante incentivo para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de indicadores de desempenho econômicos e financeiros, principalmente relativos a contratos de autonomia de gestão, que as OMPS desenvolvem internamente no Comando da Marinha (ARAÚJO e SILVA, 2010).

Com os resultados obtidos, depreende-se que a implantação do Sistema OMPS acarretou em uma melhor racionalização dos recursos e melhorias em práticas gerenciais, decorrentes do conhecimento mais transparente dos custos e de todos os recursos consumidos no processo produtivo.

Outra evolução da MB em termos de análise de desempenho das OMPS foi a utilização de novas faixas de desempenho no processo de análise gerencial dessas organizações, propiciando resultados superiores aos obtidos em metodologia de avaliação anterior (BAPTISTA e SILVA, 2010). A análise anteriormente elaborada pela Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) era pautada em um único parâmetro de referência, ou seja, desconsiderava as características próprias de cada OMPS que são, na maioria das vezes, bem distintas entre si. Isto se refere a diferenças de tamanho, equipamentos instalados, tipos de serviços prestados e mão de obra empregada, até quando a análise é feita entre OMPS de mesma classe (Bases Navais, Hospitais, etc.).

A nova iniciativa estabeleceu quatro faixas de desempenho com o objetivo de permitir a distinção entre pequenos desvios em relação aos padrões de normalidade estabelecidos, e os resultados que efetivamente contribuíram para uma avaliação de desempenho negativa das OMPS, visando auxiliar as análises a serem efetuadas por parte de Comandos Superiores. Ou seja, OMPS que obtivessem baixos resultados de indicadores, sobretudo na faixa vermelha, necessitariam de uma averiguação mais criteriosa por parte dos Comandos Superiores sobre os motivos que deram causa a tal situação. Para Baptista e Silva (2010), esperava-se atuar em aspectos comportamentais dos gestores das OMPS com a finalidade de motivá-los a buscar uma melhora nos indicadores de desempenhos de suas organizações. De acordo ainda com os autores supracitados, tal medida contribuiu para a melhora da eficiência das OMPS, e como consequência, da qualidade do gasto das mesmas, comparando-se com os resultados dos indicadores obtidos por tais organizações em termos econômicos. Adicionalmente, segundo aqueles autores, observou-se uma melhora substancial no patamar do indicador do Resultado Líquido apurado pelas OMPS, quando comparado os exercícios de 2007, ano de implantação da iniciativa, com o ano de 2009.

Identificada como mais uma estratégia motivada pela diminuição dos recursos orçamentários destinados anualmente à MB e, com base na necessidade de manter as OMPS em funcionamento, a Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), órgão de assessoria técnica à sistemática OMPS, estabeleceu um novo indicador de desempenho como forma de subsidiar a Alta Administração Naval, com base nas informações de custos dessas organizações (SILVA e BAPTISTA, 2010). Tal indicador, chamado de Gastos de Posse Estratégica (GPE), corresponde aos valores totais dos gastos a serem incorridos pela MB para a manutenção e o funcionamento

das OMPS consideradas indispensáveis, em uma situação hipotética, de inexistência de serviços a serem prestados, ou seja, com um nível de atividade próximo ou igual a zero, evidenciando o montante de recursos a ser disponibilizado para a sobrevivência dessas organizações.

Assim, por meio do estabelecimento dos Gastos de Posse Estratégica das OMPS, a MB passou a contar com um parâmetro para análises de desempenho das referidas organizações. Portanto, a criação do indicador GPE/GASTOS TOTAIS, que tem por finalidade indicar qual a proporção do GPE de cada OMPS em relação ao seu montante de gastos totais, possibilita, por meio da análise de seu percentual, analisar se a dimensão dos gastos estruturais está compatível com o nível de atividade e verificar a existência de gastos estruturais superdimensionados em relação à atividade-fim.

Pode-se verificar que, durante o período analisado na pesquisa de Silva e Batista (2010), ocorreu uma redução significativa do patamar dos custos fixos dentre os gastos totais das OMPS, contribuindo na tomada de decisão quanto à alocação de recursos da MB.

Em 2012, a Diretoria de Finanças da Marinha, buscando o objetivo de aprimorar a metodologia existente de planejamento, avaliação e controle das OMPS, constante de seu planejamento estratégico, vislumbrou a necessidade da implantação de um novo processo de análise de indicadores, que possibilitasse o aperfeiçoamento dos métodos de gestão atualmente utilizados e o fornecimento de subsídios para a tomada de decisão dos principais gestores e da Alta Administração Naval. Nesse contexto, a Fundação COPPETEC foi contratada para o desenvolvimento de um sistema informatizado batizado de *dashboard*, que é uma ferramenta de *Business Intelligence* permitindo a geração automática de relatórios, visualização de indicadores e gestão do conhecimento.

2.2 DESAFIOS VISLUMBRADOS

Com base no contexto histórico da criação do Sistema OMPS dentro da Nova Administração Pública pode-se depreender que a sistemática OMPS representou um inexorável avanço da Administração Pública Gerencial no que diz respeito à avaliação de desempenho e eficiência no setor público, atendendo as necessidades (1) de redução de despesas em face de recursos orçamentários cada vez mais escassos; (2) do conhecimento dos gastos para se manter uma determinada atividade e, em função disso, decidir pela sua continuidade ou extinção; e (3) de reafirmação do compromisso de executar as atividades com um menor custo possível.

No entanto, o conceito de Gestão Empreendedora representado pelo Contrato de Autonomia de Gestão aplicado às OMPS, embora inovador no âmbito do Governo Federal, foi impactado negativamente pelo direito positivo seguido pelo Brasil, uma vez que fora aplicado dentro da própria Administração Direta. No caso em tela, o Contrato de Gestão foi aplicado dentro de um órgão pertencente ao grupo das atividades exclusivas de Estado e, portanto, bastante influenciado por características burocráticas rígidas.

Segundo a literatura específica, as entidades executoras de contrato de gestão são representadas pelas agências autônomas no setor das atividades exclusivas de Estado, e pelas organizações sociais no setor dos serviços não-exclusivos de Estado.

Nesse sentido, em que pese o caráter inovador da introdução de aspectos gerenciais na esfera federal, identificou-se uma reprodução acrítica de modelos internacionais que utilizam o contrato de gestão entre entes da Administração Direta e Indireta, em virtude desses últimos possuírem maior flexibilidade. O que se pode observar é que a celebração dos contratos de autonomia de gestão com o Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN) e com o Centro de Análise de Sistemas Navais (CASNAV) identifica-se melhor com a metodologia de “Centros de Responsabilidade” comprometidos, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais fixados de acordo com o programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente.

Não obstante, os militares que fossem dirigir ou comandar tais organizações deveriam possuir conhecimentos prévios mínimos voltados ao empreendedorismo e à contabilidade gerencial, para que pudessem utilizar tais noções em sua gestão, principalmente, no que tange à criatividade frente às situações adversas do mercado ou utilização de indicadores de desempenho para análise de eficiência e incremento em *performance*.

Cabe ressaltar que os contratos de autonomia de gestão assinados pela MB, mesmo não surtindo o efeito desejado em termos de flexibilizações gerenciais em recursos financeiros e humanos, serviram como estímulo para a cultura gerencial voltada para a qualidade de serviços, redução de custos e melhoria de processos.

Outro ponto importante a ser mencionado diz respeito ao aspecto cultural. Ainda existe a predominância de se proporcionar maior destaque ao campo orçamentário-financeiro em detrimento de questões econômicas, decorrente ainda da condução de políticas fiscais, por parte do Governo Federal, voltadas para o déficit orçamentário consolidado, que imperou no Brasil durante anos, prejudicando e impelindo negativamente a consolidação da cultura gerencial na Marinha.

Ademais, à época da criação do Sistema OMPS, a própria contabilidade ainda era vista apenas como conteúdo informacional para o Fisco. Ou seja, a finalidade principal das demonstrações contábeis era subsidiar aspectos voltados para a tributação.

Desde 2007, a contabilidade vem passando por um processo de transição, tanto em termos de normas quanto de escopo. Nos últimos anos, as mudanças ocorridas no ambiente dos negócios têm afetado profundamente a contabilidade. A facilidade de acesso a novos conhecimentos, o crescimento do setor de serviços, a evolução tecnológica em manufatura e de informações, e a rapidez com que ocorrem tais transformações fez com que as organizações buscassem novas formas para criar e sustentar uma vantagem competitiva. Aliado a isso, a globalização dos mercados fez com que surgisse a necessidade de convergência entre as normais contábeis internacionais com o propósito principal de facilitar a comparação financeira e patrimonial entre empresas estrangeiras de vários países. Assim, o foco da contabilidade atual voltou-se do âmbito

fiscal para o patrimonial, isto é, para a busca pela melhor forma de evidenciar a real situação econômica de uma empresa.

Atualmente, as informações contábeis possuem relevância no âmbito interno das organizações seja como ferramenta de análise da evolução patrimonial ou como instrumento orientador de estratégias na busca por diferenciação entre concorrentes. Nesse cenário, o contador passou a ter maior atuação e evidência uma vez que desempenha tanto a função de assessoria estratégica bem como a de assessoria econômico-financeira.

Dois principais aspectos podem ser apontados como responsáveis pela relutância enfrentada pelo sistema OMPS dentro da Marinha: (1) Operacional: a difícil operacionalização por meio das Fontes de Recursos Escriturais combinada com os altos custos unitários pagos pelos clientes das OMPS pelos serviços solicitados; e (2) Gerencial: a não conquista por parte dos contratos de gestão da flexibilidade na utilização dos recursos auferidos e na contratação de mão de obra.

O aspecto operacional corresponde à troca de recursos reais por recursos escriturais para pagamento às OMPS pelos serviços prestados. Esse modelo tem como objetivo principal a adequação orçamentária de recursos entregues às OMPS como forma de identificar e separar, com base em sua vinculação orçamentária, o que será utilizado como manutenção e funcionamento da Organização Militar (OM) de outros projetos e metas associados à manutenção de meios; e como objetivo subsidiário, proporcionar a relação cliente-empresa entre as OMPS e os meios atendidos.

Com relação aos altos custos unitários dos serviços executados, percebe-se que a sistemática do custeio por absorção pode ser responsabilizada, em parte, por essa crescente de preços dos serviços prestados pelas OMPS uma vez que distribui os custos fixos aos serviços elaborados. Por outro lado, as estruturas administrativas das OMPS tendem a ser grandes pelo fato de, na maioria dos casos, apoiarem outras OM e não apenas realizarem serviços industriais. A mudança do sistema de custeio para o custeio variável ou direto seria uma alternativa, visto que deixaria de onerar os preços dos serviços cobrados com custos e despesas relativos à manutenção da estrutura administrativa voltada para apoio de base.

O aspecto gerencial diz respeito aos oito anos de tratativas infrutíferas alinhadas ao conservadorismo da área econômica do Governo Federal e aos entendimentos divergentes acerca dos dispositivos legais envolvendo a autonomia de gestão das OMPS bem como o regime jurídico para a contratação do seu pessoal que têm sido matérias obstrutoras ao avanço das discussões empreendidas com o Governo Central.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi analisar a trajetória da sistemática OMPS ao longo de 19 anos de existência, desde a sua criação no início da década de 1990 até os dias atuais, quando tem sido cogitada a realização de ajustes no modelo de modo a incorporar novos institutos da Gestão Pública.

Entende-se que reflexões acerca de sistemas e metodologias voltadas para a eficiência e economicidade devem fazer parte da rotina do gestor público. Nesse contexto, ao repensar a sistemática OMPS em termos operacionais e gerenciais, vislumbra-se aderir a esse entendimento.

A despeito dos serviços prestados à Administração Pública e à Marinha do Brasil, especificamente, vislumbra-se a existência de novas oportunidades para o aperfeiçoamento da Sistemática OMPS, notadamente no que se refere ao emprego de modelo baseado em organizações sociais que atuem no campo dos serviços não-exclusivos de Estado, bem como a ampliação do contrato de autonomia de gestão a todas as OMPS indistintamente com o intuito de mobilizar os gestores dessas organizações e seus respectivos comandos superiores para o atendimento das metas estabelecidas pelo contrato em termos de qualidade, redução de custos e melhoria de processos.

A título de sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se a estruturação de grupos de pesquisa com o propósito de examinar a problemática da sistemática OMPS sob as óticas mencionadas. No que tange ao prisma gerencial, sugere-se um estudo orientado à mudança do modelo de gestão, pelo exame das possibilidades de parcerias com o terceiro setor. Por derradeiro, sob a ótica operacional, recomenda-se a busca pela simplificação da sistemática OMPS bem como a ampla divulgação - por parte do órgão responsável pela contabilidade da MB - no que concerne ao atual contexto gerencial da administração pública, contribuindo para que os gestores percebam a importância informacional da contabilidade e a utilizem devidamente em seus processos decisórios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Roberto Pinto; SILVA, Lino Martins da. **Aplicação da Contabilidade de Custos na Administração Pública: Experiências na Marinha do Brasil e na Força Aérea Brasileira**. XVII Anais do Congresso Brasileiro de Custos, Belo Horizonte/MG, Belo Horizonte, 2010
- BAPTISTA, Aline Neves; SILVA, Anderson Soares. A adoção de faixas de relevância para a análise gerencial dos indicadores de desempenho das Organizações Militares Prestadoras de Serviços Industriais da Marinha do Brasil com base nas informações de custos. **XVII Congresso Brasileiro de Custos**, Belo Horizonte/MG Anais..., Belo Horizonte, 2010.
- BEVIR, Mark; RHODES, Rod; WELLER, Patrick. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. **Public Administration**, v. 81, n° 1, 2003.
- COSTA, Frederico Lustosa da: Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. v. 42, n. 5. Rio de Janeiro, p.829-74, set/out, 2008.
- FAVERO, Cláudio Gil: **Avaliação de Programas Públicos**. Sistema de Avaliação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização aplicado à Marinha do Brasil – O Caso do Programa Netuno. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2010.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**. v. 69, p. 3-19, 1991.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

OLIVEIRA FILHO, José Alceu de; FADUL, Élvia. Flexibilização da Gestão Pública com um modelo híbrido de Administração Gerencial: O Contrato de Autonomia de Gestão na Marinha do Brasil. **Revista Gestão e Planejamento**. ano 7, n. 14, p. 31-42, Salvador: Jul./Dez., 2006.

OLIVEIRA, Marcos Inoi de; RODRIGUES, Marcos F. **Sistema de Planejamento, Execução e Controle Orçamentário**: o Plano Diretor da Marinha do Brasil. XXVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, Salvador/BA, Anais..., Salvador, 2002.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G.: **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford University Press. Dezembro, 1999

SECRETARIA-GERAL DA MARINHA. **O Sistema OMPS** (Organizações Militares Prestadoras de Serviços). Concurso Inovação na Gestão Pública Federal; Instituição: Marinha do Brasil - Brasília, 1999 Disponível em:
<http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=110>Acesso em 25 de maio de 2012.

SILVA, Anderson S.; BAPTISTA, Aline Neves. **Gastos de Posse Estratégica na Marinha do Brasil**: análise dos custos fixos das Organizações Militares Prestadoras de Serviços. XVII Congresso Brasileiro de Custos, Belo Horizonte/MG Anais..., Belo Horizonte, 2010.