

Implicações para a governança na implementação de centros de serviços compartilhados na administração pública

Alexandre Fernandes Monteiro (UNISINOS) ó Brasil

E-mail: prof.alexandremonteiro@gmail.com

Carlos Alberto Diehl (UNISINOS) ó Brasil

E-mail: cd@unisinis.br

Jean-Pier de Vasconcellos Esquia (UFSM) ó Brasil

E-mail: jpesquia@yahoo.com.br

Resumo: Este trabalho levantou a percepção de gestores militares lotados em unidades localizadas na cidade gaúcha de Santa Maria nas quais o Exército implementa programa que busca eficiência a partir da centralização de atividades administrativas e compartilhamento de serviços. A partir de entrevistas, colheram-se dados com o objetivo de captar se o processo de adaptação das lideranças ao novo modelo de gestão tem potencial para afetar negativamente a governança na Instituição. Os depoimentos e documentos colhidos foram analisados pela ótica da teoria institucional com vistas a se identificar e relatar a incidência de fenômenos como o da existência de conflitos e disputas de poder, comuns em mudanças do gênero, que podem comprometer a governança e inviabilizar a busca da eficiência planejada. Os resultados encontrados foram a aceitação baseada em preceitos de hierarquia e forte censo profissional, juntamente com a ocorrência de evidências caracterizadoras dos conflitos mencionados, além da incidência de críticas quanto ao formato de implantação em função da insuficiente infraestrutura montada para receber o novo modelo e de lacunas no capital humano disponível. Os achados têm o potencial de contribuir com a aplicação da teoria institucional na implementação de novos modelos de gestão no setor público.

Palavras-chave: Governança Pública, Teoria Institucional, Centros de Serviços Compartilhados.

Área: AT7 ó Contabilidade Do Setor Público

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública eficiente é um objetivo perseguido por entidades mantidas pelo Estado por trazer vantagens à sociedade. Organizações públicas têm buscado tal eficiência por meio da administração pública gerencial ou nova gestão pública (*New Public Management* – NPM), reduzindo custos oriundos dos variados serviços estatais e protegendo o patrimônio público contra interesses de *rent-seeking* ou da corrupção (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Nesse sentido, o Exército Brasileiro (EB), a partir do fim de 2011, por meio da implementação do Programa de Racionalização Administrativa da Guarnição de Santa Maria (PRORASAM), busca reduzir os custos nos serviços ofertados internamente (BRASIL, 2014).

Tendo esse Programa como objeto de pesquisa, buscou-se compreender a impressão e o comportamento da gerência impactada diretamente a partir de sua implantação.

Portanto, busca-se evidenciar fenômenos sociais (conflitos, resistência, desequilíbrio de poder, dentre outros) constantes em mudanças gerenciais implementadas com o fulcro de se alcançar eficiência a partir da centralização das atividades de apoio comuns a várias unidades da mesma organização. A evidenciação de resistências pode auxiliar na análise do custo-benefício de implantação e na manutenção da governança e de um ambiente (interno e externo) de equilíbrio e sinergia (OSTROM; OSTROM, 1971).

Para isso, foi levantada a percepção dos funcionários que ocupam cargos de gerência média a alta, impactados diretamente pelas mudanças, com vistas a se ter um panorama do nível de sinergia presente na organização em vista da implantação de novo modelo gerencial. Portanto, a ideia de mapear a impressão do pessoal impactado pelas mudanças teve o fulcro de fazer uma leitura do grau de comprometimento com a implantação do Programa, pois, conforme o COCOPS (2011), a NPM tem sido criticada em função da resistência exercida por parte de funcionários públicos ao novo modelo.

Assim, contextualizado na NPM e em conceitos de Governança Pública e, com base na Teoria Institucional, foram analisados os fenômenos que cercam a realidade do PRORASAM, averiguando-se aspectos com potencial de fragilizar a manutenção da governança na Instituição.

Portanto, este trabalho insere-se no quadro criado a partir da segunda metade da década de 1990, quando o governo brasileiro iniciou processo de reforma da administração pública com o propósito de transformá-la de um modelo burocrático para outro gerencial, moderno, eficiente e compatível com o capitalismo competitivo (BRESSER-PEREIRA, 1997). Além disso, a discussão do tema eficiência no setor público no âmbito da sociedade e a oportunidade de pesquisa exploratória gerada pela implementação de novos modelos gerenciais em diversas organizações públicas, credenciaram o PRORASAM à condição de objeto de estudo.

Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa estruturou-se por meio desta introdução, de um referencial teórico, de procedimentos metodológicos, resultados da pesquisa e de considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *New Public Management* e Governança Pública

A evolução da gestão pública acompanhou o amadurecimento do Estado moderno que, segundo Bresser-Pereira (1997), definiu os direitos civis no século XVIII, os direitos políticos e sociais no século XIX, para, somente a partir de segunda metade do século XX, compreender a importância de proteger o patrimônio público.

Ormond e Löffler (1999) alertam que apesar de aparentar ser uma tendência global rumo a reforma administrativa, o termo NPM assume diversos sentidos, inclusive na comunidade acadêmica que ainda não definiu o significado do paradigma da nova gerência pública. Ainda, segundo os autores, o termo gerência pública não foi usado até a década de 1980, e as reformas nesse sentido estão avançando mediante uma ampla variedade de modelos e em diversos contextos, envolvendo preocupações e necessidades distintas.

Para Secchi (2009), a adoção da NPM conduz a três alternativas de modelos organizacionais em uso na administração pública, implementados em substituição ao padrão burocrático weberiano: a administração pública gerencial (APG), o governo/modelo empreendedor (ME) e a governança pública (GP). Por sua vez, para Bach e Bordogna (2011), a adoção da NPM não significa total abandono do modelo weberiano, permanecendo características deste entrelaçadas aos novos padrões, conforme constata-se em maior escala na França e em menor, mas não menos importante, na Alemanha.

O modelo burocrático traz em si três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo, todos derivados do exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder. Nesse modelo, as tarefas são formalmente estabelecidas dentro de uma rotina pré-estabelecida e de maneira padronizada aos moldes tayloristas, em um processo decisório hierarquizado e impessoal. As críticas ao modelo vão desde o impacto negativo sobre a motivação, resistência à mudanças e desvirtuamento de objetivos provocados pela obediência acrítica às normas, até o critério de ascensão profissional senil que desestimula a competição entre funcionários, criando corporativismo e falta de criatividade (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) define o APG como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. É possível enumerar um conjunto de prescrições para esse modelo, como: desagregação em unidades especializadas e centros de custos, existência de competição entre organizações públicas e entre pública e privada, uso de práticas da administração privada, avaliação de desempenho, autonomia dos administradores para decidir, dentre outras (HOOD, 1995).

O ME, juntamente com o APG, é também chamado de gerencialismo (*managerialism*), pois compartilham características comuns como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência, *marketization* e *accountability*. O ME apregoa um estilo pragmático de gestão pública, utilizado na administração norte-americana durante a década de 1990 e apresenta uma lista de características: governo como catalisador das políticas públicas, voltado para a comunidade; competitivo; orientado pela missão; com foco no resultado; voltado para o cidadão; empreendedor; proativo; descentralizado; orientado para o mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

A GP trata de forma horizontal a relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração das políticas públicas (KOOIMAN, 1993). Como exemplo desse mecanismo, Secchi (2009) cita os orçamentos participativos e os conselhos deliberativos (*community empowerment*). Para Peters e Pierre (1998), os novos desafios à frente dos governos, o esvaziamento do Estado provocado por políticas neoliberais e a própria NPM como movimento em sintonia com o controle social são a força motriz impulsionadora da GP.

Peters e Pierre (1998) entendem ser NPM e GP teorias distintas que convergem em vários aspectos. Esta age sobre o processo, enquanto aquela sobre os resultados e é focada quase que exclusivamente no desenvolvimento de gestão de técnicas intraorganizacionais que garantem satisfação e eficiência. A GP é essencialmente uma teoria política na medida em que descreve certo tipo de troca entre o Estado e a sociedade; enquanto a NPM é uma teoria organizacional (PETERS; PIERRE, 1998).

A conceituação tradicional do setor público em que o governo nacional é o agente principal das políticas públicas e que influencia a economia e a sociedade através de suas ações tem sido questionada. Há pressões exercidas sobre esse governo nacional a partir do

ambiente internacional e da redução de sua capacidade de isolar suas economias e a sociedade das pressões globais. Tais pressões originam-se a partir dos mercados de capitais internacionais, bem como de organizações supranacionais como a União Europeia e na relação entre o governo e o setor privado (PETERS; PIERRE, 1998).

Para Peters e Pierre (1998), há um amplo debate acerca do conceito de governança na administração pública, caracterizada pela literatura produzida na Europa pela expressão “governança sem governo”. Esta literatura relaciona os conceitos de governança com a NPM e, ainda, conforme Kissler e Heidemann (2006), com os arranjos entre o setor público e o privado (com e sem fins lucrativos).

Há, ainda, autores (SLOMSKI, 2005; MARQUES, 2006) que se utilizam da aplicação de conceitos da governança corporativa na administração pública (estariamos aqui discutindo governança pública?). Slomski (2005) entende que o ambiente interno aperfeiçoa seu desempenho implementando ações saneadoras, desenvolvendo as potencialidades dos recursos públicos, por meio de ações capitaneadas pela controladoria; e o ambiente externo com medidas que atraiam investimentos da iniciativa privada sem a geração de externalidades negativas, com a geração de emprego e renda, com a aplicação de medidas corretivas para o cumprimento das leis para a produção do bem-estar social.

Kissler e Heidemann (2006) entendem que a governança pública pressupõe regras de jogo e institucionalização. Isso transparece no exemplo das alianças municipais de trabalho. Dependem disso a gestão dos processos de governança pública e seu desenvolvimento subsequente e, sobretudo, a legitimação de atuação dos atores em relação a sua própria organização. O conceito de governança pública ao utilizar-se dos conceitos de governança corporativa se refere, especialmente, aos processos relacionados à *accountability*. (MARQUES, 2007).

2.2 Centros de Serviços Compartilhados

Em meados da década de 1990, tornou-se popular o uso do constructo organizacional conhecido por centro de serviços compartilhados (CSC), quando muitas empresas passaram a concentrar em um mesmo local as atividades que não correspondiam ao seu núcleo central de negócios (*core business*) (MINNAAR; VOSSELMAN, 2013).

Para Corrêa et al (2011), trata-se de um modelo de organização e realização de processos em que uma área da empresa presta serviços, a partir de um mesmo local de atendimento, para várias unidades ou departamentos da organização. Minnaar e Vosseman (2013) caracterizam que o principal motivo da adoção desse modelo é a redução de custos e a melhoria dos serviços de apoio. Wang e Wang (2007) citam os serviços contábeis, a assessoria jurídica, os recursos humanos e a tecnologia da informação e conhecimento como exemplos onde o serviço público utiliza o CSC.

Os CSC's, segundo Quinn, Cooke e Kris (2000; apud Corrêa et al, 2011), surgiram em função do processo de descentralização das empresas, como uma estratégia para organizar o seu crescimento. No entanto, tal descentralização provocou duplicação de atividades comuns e crescimento dos custos, oportunidade em que a implantação do CSC trouxe sua colaboração. Trata-se, portanto, de um modelo em que determinadas atividades, normalmente de apoio, são centralizadas em proveito da organização para atender a uma estratégia de descentralização de outras atividades (normalmente do *core business*).

Jaroseski (2012) assinala que um número expressivo de pesquisas e trabalhos defendem a descentralização como chave para o processo decisório e que se trata de um mecanismo de

pulverização do risco. Garrison e Noreen (2001) apresentam inúmeras vantagens da descentralização, como: liberação da alta administração para dedicar-se à estratégia, aquisição de experiência pelos gerentes de níveis mais baixos, aumento da satisfação profissional advinda da responsabilidade adicional e competência para tomada de decisão. Borges, Carmo e Carneiro (2013) argumentam que a aplicação da gestão por resultados implica descentralização e desconcentração em que os gestores recebem recursos e metas, são cobrados por resultados e monitorados com base na eficácia e efetividade, sem descuidar-se da eficiência.

Por outro lado, são elencadas desvantagens da descentralização: os gerentes de níveis mais baixos tomam decisões sem conhecimento do quadro geral, falta de coordenação, agência, maior dificuldade na disseminação de inovações (GARRISON; NOREEN, 2001). A concentração de autoridade para a tomada de decisão pode ser uma solução para os problemas de coordenação, no entanto esse problema pode ser solucionado em uma empresa descentralizada por meio da intensificação da comunicação entre decisores (BESANKO *et al.*, 2006).

Para Struzenski (2006), as atividades relativas ao *core business* são melhor geridas em uma estrutura descentralizada, no entanto atividades como contabilidade e finanças têm melhor retorno quando centralizadas, pois ajudam a reduzir custos e melhorar a gestão de risco. Jaroseski (2012) entende que a atividade de tecnologia da informação também favorece a redução de custos quando centralizada.

Em suma, conceitos de centralização e descentralização estão ligados ao modelo CSC e não devem ser entendidos de maneira estanque, pois nenhuma organização é totalmente centralizada ou descentralizada, devendo-se utilizar tal classificação para entender e comparar os modelos usados nas empresas (JAROSESKI, 2012). Assim, a maioria das organizações utiliza-se de uma mistura dessas duas abordagens, de modo que algumas decisões sejam tomadas de maneira centralizada e outras, descentralizada (BESANKO, 2006).

Note que a mudança de um modelo de gestão descentralizado, onde o poder está disponibilizado em níveis distribuídos pela estrutura, para um modelo centralizado em cuja decisão passa a ser monopólio de poucos, é um fator potencial para a geração de conflitos na organização. Um desses conflitos foi estudado por Wildavsky (1975) que argumentou serem os resultados orçamentários uma consequência da relação entre guardião do erário público e gastador. Uma das constantes das programações orçamentárias é a divisão de papéis entre gastadores e poupadores, em função da escassez universal de recursos. Os responsáveis por funções de governo são orientados na direção das necessidades e sempre são confrontados com ações que não estão sendo feitas, mas que deveriam ser e demandam recursos (gastadores). Assim, o erário público precisa de guardiões que assegurem que o gasto não ultrapasse os recursos disponíveis e que todas as despesas assumidas recebam uma parte do que está disponível (WILDAVSKY, 1975).

As reformas da NPM tendem a mudar os comportamentos orçamentários, alterando o equilíbrio do poder em favor dos guardiões e reduzindo o choque de interesses em função da maior complexidade nas relações. Nesse contexto, o conflito afasta-se das agências centrais de orçamento e os gastadores assumem papéis de guardiões, reduzindo as dicotomias (KELLY; WANNA, 2001).

Inderst, Müller e Wärneryd (2007) afirmam que a hierarquia é um instrumento capaz de reduzir atividades de influência e lutas por poder nas organizações. Os autores mostraram que organizações multidivisionais são envolvidas por menor custo de influência do que as de

camada única, pois o conflito se dá no nível divisional, onde um efetivo menor disputa uma fração do prêmio. Outra vantagem apontada pelos autores é a redução da atuação de funcionários que manipulam o ambiente e pessoas a seu favor na busca por aumento de ganhos (*rent-seeking*).

2.3 Teoria Institucional

Conforme Macagnan (2013), no escopo das principais contribuições da teoria institucional destacam-se aspectos da eficiência organizacional e sua relação com rotinas, normas, estruturas formais e informais de governança (redes de relações sociais). Para a autora, a mudança econômica (*e.g.* eficiência) é determinada por fatores formais inseridos em um quadro institucional.

Para Lopes e Iudícibus (2004), a teoria institucional aponta para a necessidade de as organizações serem percebidas como legítimas e para isso se articulam em torno de regras e crenças institucionalizadas. Nesse sentido, a contabilidade exerce o papel de refletir a realidade econômica e, em alguns casos, de criá-la. Nas organizações públicas, a contabilidade não tem apenas uma função racional (representação do patrimônio), mas também simbólica (controle) (LOPES; IUDÍCIBUS, 2004).

Para Guerreiro et al (2005), o ambiente institucional influencia crenças, normas e tradições e é caracterizado pela elaboração de regras, práticas, símbolos, crenças e requerimentos normativos aos quais indivíduos e organizações precisam se conformar para receber apoio e legitimidade. Assim, os autores, evidenciam em seu estudo a grande influência que a institucionalização exerce nos grupos de indivíduos que a compõem, envolvendo-os em um propósito único através de um processo de rotinização da atividade humana. Essas rotinas não impedem a implementação gradativa de novas técnicas e procedimentos que se dá por um processo de acomodação com as demais rotinas, caracterizando uma mudança evolucionária, ou pela absorção de *know-how* completamente diferente e alternativo aos usualmente empregados, caracterizando uma mudança revolucionária (GUERREIRO et al, 2005).

Nesse viés de mudança nas rotinas, Guerreiro et al (2005) destacam que a implementação de um novo modelo traz insegurança, riscos, questionamento da competência dos indivíduos de lidar com novas variáveis, deslocamento do eixo do poder, suscitando questionamentos dos gestores (Por que eu irei apoiar essa aventura? O que nós ganharemos com isso?).

Levando tal raciocínio à esfera do interesse público, o trabalho de Ostrom e Ostrom (1971) alerta para a necessidade de observar-se os fatores de influência do comportamento dos indivíduos no custo-benefício de implantação de ações de governo: (i) pessoas pensam em seus próprios interesses; (ii) classificam as alternativas disponíveis racionalmente; (iii) adotam estratégias que maximizam seus benefícios e (iv) o nível de informação que cada indivíduo possui poderá maximizar a sua decisão individual.

Tais características do comportamento humano criam desestímulos ao fomento de bens e serviços públicos, pois cada indivíduo, diante dessa oferta, tentará maximizar suas vantagens (bem-estar) ou reduzir suas desvantagens (pagamento de tributos). Um sistema de administração pública composto por uma variedade de arranjos multiorganizacionais e altamente dependente de mobilizar o apoio da sociedade poderia sustentar melhor desempenho para o avanço na conquista do bem-estar público (OSTROM; OSTROM, 1971).

De acordo com Guerreiro et al, são diversos os fatores que desestimulam e geram as reações negativas aos novos conceitos: (i) fraca orientação normativa sobre a implementação dos novos modelos; baixo grau de compreensão das pessoas sobre os sistemas organizacionais; falta de sintonia dos sistemas com as crenças e valores aceitos e compartilhados pelos membros da organização; baixo grau de percepção pelas pessoas das consequências da implantação do novo modelo no plano pessoal ou no âmbito do grupo.

Nessa linha, Borges, Carmo e Carneiro (2013), ao analisarem o andamento do processo de implementação de um sistema de gerenciamento de custos em nível federal, alertam para o fato de a mudança pretendida não ir ao encontro das normas, valores e práticas em uso nas organizações públicas o que tende a dificultar ou até mesmo inviabilizar a sua adoção.

Os autores apregoam a necessidade de difundir o discurso gerencialista no aparato estatal até que esse se sobreponha ao padrão burocrático instalado e legitimado pelo uso. Elencam o convencimento e a mobilização de vários fatores organizacionais como aspectos de maior relevância, superando a dimensão técnica, ao se decidir por implantar uma mudança significativa na forma de gerir. Para que isso ocorra faz-se necessário o envolvimento da alta gerência, compreendendo os processos de trabalho, definindo metas e cobrando resultados, exercendo monitoramento por meio de relatórios de desempenho. Esse fluxo de informações gera incentivo para que os gestores de nível médio exijam a correta inserção de dados nos sistemas e impede que os relatórios sejam arquivados sem utilização (BORGES; CARMO; CARNEIRO, 2013).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se por ser um estudo de caso em que se investigou os reflexos em termos de governança na implantação de um modelo organizacional que busca a eficiência na gestão de unidades militares. Trata-se de pesquisa de natureza aplicada, pois foi projetada para empreender suas descobertas em um caso específico existente (COLLIS; HUSSEY, 2005) em que se aborda um problema prático nascido na tentativa de se alcançar eficiência em atividades administrativas de apoio com vistas a se realocar esforços para as atividades operacionais bélicas que são o *core business* da organização. O objetivo da pesquisa é descritivo e o problema é abordado qualitativamente, portanto sem o uso de técnicas estatísticas, apenas comparando os dados colhidos com a literatura para, finalmente, descreverem-se os achados (MARTINS E THEÓPHILO, 2009).

Fazendo uso do preconizado por Yin (2001), confeccionou-se um protocolo de estudo de caso, onde foram definidos o questionário semi-estruturado e cronograma das entrevistas. Além das entrevistas, foram consultados documentos disponibilizados durante a pesquisa de campo. O questionário continha 15 perguntas que buscaram captar a percepção dos gerentes. As perguntas foram montadas com base no referencial teórico, alinhadas em três grandes objetivos: (i) mapear pontos de conflito advindos da implantação do novo modelo, (ii) levantar os pontos fortes e fracos no que se refere ao controle de gestão do novo modelo e (iii) destacar oportunidades de melhoria e boas práticas no processo de implantação do novo modelo.

Tabela 1: Perguntas componentes do questionário aplicado aos entrevistados

O senhor está envolvido com algum processo ou atividade relacionada ao PRORASAM? Comente.
Na sua percepção, o que é o PRORASAM?
O Programa reduziu a sua carga de trabalho? Comente.

O Programa reduziu a carga de trabalho da unidade? Comente.
O Programa alterou a forma de se fazer gestão na unidade? Comente.
O Programa deve ampliar a sua atuação para outras áreas da unidade? Comente.
O Programa é benéfico para a unidade? Comente.
O Programa é benéfico para o senhor (a)? Comente.
O Programa vai melhorar o controle do gasto, evitando erros e fraudes?
O Programa vai melhorar a qualidade do gasto, proporcionando economia e produtos melhores?
O Programa traz mais coisas boas ou ruins para o senhor (a)? E para a unidade? Comente
O Programa vai se espalhar para todas as atividades administrativas e ser replicado no Exército? Comente.
O Programa está sendo implantado conforme o cronograma estipulado?
Na sua percepção, o Programa foi bem recebido pelos militares da Guarnição?
Na sua percepção, a forma como o Programa está sendo implementado é a ideal? Comente.

Fonte: Dados da pesquisa

A entrevista foi aplicada em uma amostra de 1/3 das unidades, buscando-se variar nas características e modo de funcionamento das organizações escolhidas. Entrevistaram-se militares distribuídos em dois grandes grupos (alta e média gerência da unidade), selecionados dentre os que exercem funções de apoio abarcadas pelo programa de racionalização.

As entrevistas foram realizadas em dois dias por dois entrevistadores (um para a alta e outro para a média gerência) e levaram em média 40 minutos cada. Os dados e informações coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo e inseridos em uma matriz, conforme Bardin (2011), de forma a se captar a percepção geral sobre o Programa e de seu processo de implantação. A percepção geral captada foi contraposta à teoria, obtendo-se os resultados da pesquisa.

As respostas foram interpretadas e classificadas de acordo com três graus de concordância com a implementação do Programa: neutro, quando o respondente não observou nenhum tipo de alteração na gestão e nem tampouco esboçou reação favorável ou contrária ao novo modelo; favorável, quando a resposta fornece claramente uma visão a favor da implementação; desfavorável, quando o posicionamento é contrário ao Programa, seja pela manutenção ou expansão do mesmo

Destaca-se que dois dos autores desta pesquisa pertencem à Instituição, lotados na administração do PRORASAM e no controle interno do Exército o que facilitou a busca e interpretação dos dados.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Caracterização da Instituição Pesquisada

Santa Maria possui 19 unidades do EB e um dos maiores efetivos militares concentrados em uma mesma cidade do País o que tem demandado crescentes exigências administrativas associadas às rígidas regras da gestão pública, preenchendo em demasia a rotina dos comandantes, consumindo precioso tempo que poderia estar destinado às atividades operacionais (BRASIL, 2014).

Cada uma das 19 unidades possui estrutura administrativa similar, fazendo com que atividades de gestão se repitam para o atendimento das demandas diárias em aquisições,

gestão de contratos, gestão de estoques (almoxarifado), pagamento de pessoal, serviço de identificação de pessoas (carteira de identidade), serviço de alimentação, demandas jurídicas, manutenção de residências funcionais, dentre outras. Essas unidades distinguem-se entre si por possuírem características diversas, como efetivos que podem variar entre 50 e 800 militares, finalidades bélicas distintas (infantaria, cavalaria, artilharia, dentre outras), finalidade industrial (fabricação, montagem e manutenção de máquinas e equipamentos leves e pesados, usinagem, tornearia, pintura, mecânica, etc), finalidade logística (suprimento e manutenção), de saúde (hospital) e de ensino (fundamental e médio por meio do Colégio Militar de Santa Maria).

Para reduzir a carga administrativa e devido à proximidade geográfica das unidades, todas localizadas no município de Santa Maria, resolveu-se iniciar programa de racionalização que tem como cerne a centralização das atividades comuns, funcionando como centros de serviços compartilhados. Em 2012, foi iniciada a implantação do Programa, conforme o cronograma a seguir:

Tabela 2: Cronograma de implantação do PRORASAM

Fase	Implementação
Seleção dos processos, treinamento das equipes, implantação da infraestrutura	2012 / 2013
10 % dos processos selecionados	2012 / 2013
50 % dos processos selecionados	2013 / 2014
100 % dos processos selecionados	2014 / 2015

Fonte: Brasil (2014)

Até o momento, foram selecionados seis processos para a implantação: (i) pagamento de pessoal; (ii) aquisições, licitações e contratos; (iii) gestão de uniformes (fardamento); (iv) identificação de militares, seus dependentes e servidores civis; (v) assuntos jurídicos; (vi) gestão de residências funcionais. O objetivo da Instituição é ampliar os processos de forma a desonerar as unidades operacionais da maior parte dos encargos administrativos. Nesse viés, esses primeiros seis processos selecionados para integrar o Programa fazem parte de um elenco de cerca de uma centena de outros que podem ser alvo de racionalização. Portanto, trata-se de um projeto piloto que tende a se estender por todas as cerca de 600 unidades militares do EB espalhadas pelo Brasil e exterior.

O perfil dos entrevistados selecionadas foi composto por 26 oficiais e 4 subtenentes/sargentos, dentre os quais 60% possuem mais de vinte anos de serviço e 80% estão a pelo menos dez anos na Instituição. A escolaridade dos trinta entrevistados está distribuída da seguinte forma: 23% possuem mestrado e 10% possuem pós-graduação *lato sensu*, sendo estes gerentes da alta gerência da unidade; 50% possuem graduação, sendo dois integrantes da alta gerência e 12 da média gerência; e 17%, nível médio, componentes da média gerência.

Os entrevistados em nível de gerência alta ocupam cargos de comandantes, subcomandantes de unidade, diretores administrativos, chefes da seção de gestão de direitos de pessoal (setor de pessoal) e gerentes de implementação do PRORASAM. Os respondentes em cargos médios de gerência atuam como chefes do setor de pagamento e contabilidade (tesouraria), chefes do setor de aquisições, licitações e contratos, chefes de almoxarifados.

4.2 Análise e Discussão dos Resultados

O Programa instituiu a centralização (mesmo que parcial) como objetivo para vencer a ineficiência o que entra em choque com a NPM e a relação entre guardião do erário público e gastador (*Guardian-Spender*). Nesse sentido Kelly e Wanna (2014) colocam a descentralização como o cerne das teorias que enfocam o gerencialismo no setor público e como fator de distensão dos choques entre quem gerencia orçamentos (*Guardian*) e os que necessitam gastá-lo (*Spender*).

As entrevistas realizadas e a visita *in loco* às instalações que abrigam as estruturas centralizadas do PRORASAM permitem afirmar que se trata do modelo de CSC. A estrutura compreende atividades comuns a unidades distintas concentradas em um mesmo local com vistas a se reduzir custos (MINNAAR; VOSSSELMAN, 2013).

No que se refere à percepção dos entrevistados, para a maioria (70%) o Programa traz mais fatores positivos, sendo um aspecto favorável, pois evitam-se conflitos conforme explicita a teoria institucional. Sobre a aprovação do Programa, é possível inferir que a hierarquia, conforme Inderst, Müller e Wärneryd (2007), facilite esta convergência, pois trata-se de uma característica de organizações militares, fato que tem o potencial de reduzir atividades de influência e disputas pelo poder. Outra percepção que demonstra a aderência dos entrevistados ao Programa é a concordância (87%) sobre o aumento do controle e a redução de erros e fraudes. A aderência dos participantes ao programa de racionalização é um indicativo favorável à governança.

Por outro lado, quando perguntados sobre a aceitação do Programa nas unidades de Santa Maria, 47% dos respondentes informaram que foi negativa. Esta dicotomia entre a posição de cada entrevistado (tendência positiva) e a própria opinião sobre a aceitação do Programa pelos demais colegas pertencentes às unidades de Santa Maria (tendência negativa) pode ter uma explicação: o senso profissional aliado à questão da hierarquia levam o indivíduo a manifestar-se individualmente de forma favorável; no entanto, a reação natural às mudanças gerenciais, exploradas nos estudos sobre a teoria institucional por Guerreiro (2005), por Macagnan (2013), e Borges, Carmo e Carneiro (2013), levam à inferir-se que, intimamente, o posicionamento dos impactados pelo novo modelo pode não ser tão favorável quanto à aceitação demonstrada na pesquisa.

Quase a totalidade dos entrevistados (90%) concordam que o Programa possibilitará maior economia de escala e qualidade nas compras em função do aumento no volume e na expertise dos responsáveis por procedimentos licitatórios. Em 20% dos depoimentos, o respondente levantou a questão da dificuldade na precisão da especificação de muitos itens e da diversidade de tipos de produtos o que poderá gerar retrabalho e redução na qualidade.

Alguns entrevistados (17%) relataram o receio da perda ou redução da autonomia de suas unidades conforme preconiza a teoria institucional e do *guardian-spender*. Tal receio reside na ameaça implícita de não terem mais acesso ao orçamento público e dependerem de decisões alheias ao controle próprio para atender às suas necessidades materiais com vistas a vencer obrigações e exigências legais no cumprimento de suas obrigações. Este receio é desfavorável à governança, pois pode desencadear conflitos entre os integrantes da Instituição com vistas a garantir o atendimento antecipado de suas necessidades materiais, diante da ameaça de escassez de recursos.

A maioria dos entrevistados acredita que o Programa seja bom para si (73%) ou para a unidade (77%), porém, cerca de 25 depoimentos em diferentes perguntas, atestaram que o

novo modelo ainda não surtiu efeitos desejados na racionalização da gestão. Na parte de aquisições, a maior parte dos entrevistados acham que ainda não surtiram efeitos. Um dos entrevistados receia que a centralização desse processo vai beneficiar muito mais a unidade que conduz a implementação, deixando as necessidades materiais das demais unidades desassistidas. Esse posicionamento é tipicamente descrito na teoria que descreve a implantação do modelo CSC e, também, na teoria institucional. No caso da CSC o trabalho de Minnaar e Vosselman (2013) descreve o problema da horizontalização do processo de gestão e das consequentes decisões descasadas do interesse organizacional e em prol de interesses pessoais. Em termos de teoria institucional, o comportamento revelado por esse depoimento sinaliza um receio ligado à perda de autonomia relatada por alguns entrevistados.

Alguns respondentes perceberam que faltou implantar a infraestrutura necessária antes de se iniciar a alocação do pessoal que compõe as unidades de serviços compartilhados o que poderia desacreditar o programa no caso de atrasos e falhas. Trata-se, principalmente, de instalações, treinamento e tecnologia da informação (TI). Verificou-se *in loco* que o capital humano utilizado necessita receber investimentos para ao entender o contexto do processo de racionalização poder contribuir de forma a identificar gargalos e propor soluções. No que se refere à TI, ressentem-se da ausência de sistema integrado de informações logísticas composto de um *Enterprise Resource Planning* (ERP), de um *Supply Chain Management* (SCM), de um *Customer Relationship Management* (CRM), um extrator de dados e de um Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED).

Em duas respostas foi levantado o receio da centralização de aquisições de itens que são muito específicos e exigem alto grau de conhecimento técnico, como é o caso das compras de peças para manutenção de materiais bélicos. Tal deficiência poderia ser contornada por meio de treinamento de pessoal e sistemas de gestão de suprimentos capazes de criar padronização na nomenclatura de peças, por exemplo. A manutenção de pessoal não habilitado tecnicamente na realização de aquisições públicas abre espaço para a ocorrência de eventos que impactam a *accountability* e em consequência a manutenção da governança.

Foram encontradas algumas diferenças entre a percepção da alta e da média gerência, sobretudo no que se refere a compreensão dos benefícios advindos da implantação do novo modelo em nível de organização. Verificou-se também que a alta gerência está mais engajada na implantação do Programa, pois possui mais conhecimento sobre a fase em que se encontra o processo em sua unidade e até nas outras unidades participantes. A partir desta evidência é possível inferir o que foi constatado nas entrevistas sobre o modelo de divulgação utilizado (palestras e reuniões com grandes efetivos) que acabou por inibir a participação efetiva de todos os envolvidos, oportunizando um desestímulo que pode trazer consequências futuras em termos de governança.

Foi verificada a necessidade da alta administração participar efetivamente do processo a fim de se estimular e dar o apoio financeiro e institucional ao novo modelo. Nesse sentido, colheram-se depoimentos em que se constatou o desconhecimento por parte da estrutura decisória da organização no que se refere a necessidade de mudança na tecnologia da informação em uso para levar a bom termo a implantação do Programa. Sobre esse aspecto, a teoria institucional destaca a importância do convencimento e mobilização de vários fatores organizacionais, superando a dimensão técnica (BORGES; CARMO; CARNEIRO, 2013). Tal desconhecimento tem o potencial de trazer dificuldades para a governança na Instituição.

Alguns respondentes mencionaram a forma cadenciada como se está fazendo a implantação, com um cronograma bem ajustado e por meio de poucos processos,

paulatinamente, com vistas a se permitir uma adaptação sem traumas. Por outro lado, percebeu-se por parte de alguns entrevistados um descrédito pela inexistência de resultados concretos em termos de redução da estrutura administrativa comum às unidades e de alteração no modo como se faz gestão. A ideia de se testar o protótipo em uma localidade que concentra várias unidades tem por objetivo reduzir o risco de perdas no caso de insucesso na implantação, porém, em função dos depoimentos, verifica-se que a própria demora na apresentação de resultados se caracteriza como um risco que incide diretamente na motivação dos envolvidos o que impacta negativamente na manutenção da governança na Instituição.

Verificou-se que a unidade de auditoria interna responsável não teve participação nas discussões iniciais que levaram a definição dos processos e modelo de CSC a ser implantado para atender às unidades localizadas na cidade de Santa Maria. Tal situação gerou questionamentos no que tange ao atendimento das normas e princípios com vistas a preservação dos controles necessários e à prestação de contas o que impacta negativamente a manutenção da governança na Instituição.

Em resumo, apesar da predominância de depoimentos favoráveis à implantação do programa e do uso de CSC, percebeu-se um viés crítico com relação ao modelo usado na implementação e um receio no que se refere à perda de autonomia na gestão dos recursos públicos para o atendimento às necessidades materiais das unidades participantes. É difícil precisar qual o impacto dessas fragilidades na governança, possibilitando apenas indicá-las como pontos de fraqueza na construção de um clima organizacional proativo. A seguir é apresentado uma tabela que sintetiza as percepções colhidas nas entrevistas realizadas. A Tabela 3 apresenta um posicionamento favorável à implementação dos CSC, no entanto foram encontrados pontos de discordância quanto à necessidade de expandi-lo para outros processos (além dos 6 selecionados). Foram percebidas críticas quanto ao modelo de implantação, principalmente no âmbito da alta gerência.

Tabela 3: Sintetização das entrevistas por unidade, por nível de gerência e geral

NÍVEL DE GERÊNCIA	UNIDADE	UD1	UD2	UD3	UD4	UD5	UD6	SÍNTESE POR NÍVEL DE GERÊNCIA	
	ENTREVISTADO	(7 entrevistados)	(3 entrevistados)	(4 entrevistados)	(5 entrevistados)	(7 entrevistados)	(4 entrevistados)		
ALTA GERÊNCIA (14 entrevistados)	01	Favorável à disseminação para desonerar o <i>core busines</i>	Favorável ao Prog. porém acha que não deve ser ampliado, pois as unidades devem ter alguma autonomia. Crítico sobre a forma de implementação palestras não permitiam a livre discussão	Favorável, porém não acredita na replicação em toda a organização	Favorável, já percebeu melhoras na gestão, crítico do modo de implantação- acha que há necessidade de mais divulgação e participação	Favorável ao Programa, porém crítico do formato de implantação: início das atividades antes da infraestrutura necessária, o que pode gerar percepções contrárias	Favorável, acredita que algumas aquisições devem ser descentralizadas em função da especialidade, ainda não viu mudanças	A totalidade é favorável ao Programa. Percepção de redução da autonomia e poder de decisão das unidades. Críticas quanto ao modelo de implantação: falta de infraestrutura inicial e divulgação e participação passíveis de aperfeiçoamento. Discordância quanto à necessidade de ampliação do Programa (aumento das atividades abrangidas e necessidade de expandir para todo o EB). Discordância quanto à total centralização do processo de compras em função da existência de necessidades específicas em algumas unidades	
	02	Favorável à disseminação para desonerar o <i>core busines</i>		Favorável	Favorável, crítico da infraestrutura, já vê resultados apesar de considerar estar em fase inicial	Crítico do Programa, é desfavorável a sua replicação em outras cidades	Favorável, acredita que compras especializadas não devem entrar no Programa, já observou algumas melhoras na gestão		
	03	Favorável à disseminação do Programa. Faltou infraestrutura antes da implementação, faltou a alta administração da organização se envolver no processo,					Favorável ao Programa, porém acredita que na fase atual ainda não apresentou resultados		
	04	Favorável, porém crítico da infraestrutura que iniciou o Programa							
	05		Favorável	Favorável ao Programa, porém	Favorável ao Programa,	Favorável	Desfavorável, pois acredita que		Favorável

MÉDIA GERÊNCIA (16 entrevistados)			contrário a ampliação para outras atividades Acha que não é possível melhorar a qualidade do gasto	porém contra a ampliação a todas as áreas administrativas		aumentou a carga de trabalho e a perda de autonomia é ruim para a unidade		Pequena minoria desfavorável ao Programa. Percepção de redução da autonomia e poder de decisão das unidades. Parcela considerável é desfavorável à ampliação para novas atividades
	06	Favorável, porém contrário a ampliação	Favorável Programa, porém contrário a ampliação para outras atividades. Não acredita na melhoria dos controles- redução de erros e fraudes	Favorável ao Programa, porém contrário a ampliação para outras atividades. Acha que não é possível melhorar a qualidade do gasto	Favorável	Desfavorável, contra ampliação, acredita que na prática não funciona	Desfavorável, indicou atraso no cronograma	
	07	Favorável			Favorável ao Programa, porém contrário a ampliação	Favorável		
	08					Favorável		
SÍNTESE POR UD	Favorável. Críticas para a infraestrutura de implantação	Favorável. Contrário à ampliação. Receio quanto à perda total de autonomia Crítica à forma de implantação	Favorável. Contrário a replicação em outras atividades e para toda a organização	Favorável. Contrário à ampliação. Crítica ao modelo de implantação (divulgação e participação)	Favorável. Contrário à ampliação. Crítica da infraestrutura de implantação	Alguns são desfavoráveis. Contrário à ampliação. Críticas da infraestrutura de implantação	Alguns são desfavoráveis. Nem todas as compras devem ser centralizadas	Grande adesão ao Programa. Alguns receiam a perda total de autonomia. Críticas ao formato de implantação. Divergências sobre a ampliação do Programa para outras atividades administrativas.

Fonte: Dados da Pesquisa

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo é identificar a incidência de fenômenos, como o institucionalismo e a relação guardião-gastador em um ambiente hierarquizado, com vistas a contextualizar as dificuldades naturais de um processo de mudança na gestão com vistas a se buscar a eficiência. Com base na identificação de tais fenômenos, inferir sobre a possibilidade de impacto negativo na governança.

Destaca-se que apesar da deficiente infraestrutura física necessária ter sido percebida em vários depoimentos como um fator negativo para a implantação do novo modelo, verificou-se que o convencimento e mobilização da alta administração também é um ponto sensível para o sucesso do Programa. O problema de ajustes necessários em TI é uma questão a ser resolvida no âmbito da alta administração, pois, no caso estudado, é este segmento organizacional que tem poder para realizar aperfeiçoamento no contexto da estrutura organizacional.

Outro aspecto mapeado que deve ser considerado na implantação, é a criação de incentivos à participação da média gerência por meio do debate com vistas a se criar um ambiente motivador e um espírito colaborativo, evitando-se dissidências e a criação de conflitos que acabam por impactar a governança.

Acredita-se que os resultados encontrados possam dar suporte empírico aos fenômenos relatados pela teoria institucional, sobretudo os relacionados ao comportamento humano e aos impactos na representação da realidade econômica, de forma a contribuir com a indicação de situações com potencial de impactar de forma negativa a governança em instituições públicas.

REFERÊNCIAS

- Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2007). *Management control systems*. 12ª ed, New York: Irwin McGraw-Hill.
- Bach, S., & Bordogna, L. (2011). Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2281-2294.
- Bardin, L.. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Besanko, D.; Dranove, D.; Shanley, M.; Schaeffer, S. (2006). *A Economia da Estratégia*. Porto Alegre: Bookman.
- Borges, T. B., Carmo, M. P., & Carneiro, R. (2013). A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 469 - 492.
- Borman, M., & JANSSEN, M. (2013). Reconciling two approaches to critical success factors: the case of shared services in the public sector. *International Journal of Information Management*, 33(2),390-400.
- Brasil. Exército Brasileiro. PRORASAM. Recuperado em 20 de maio de 2015, de <<http://www.prorasam.eb.mil.br/index.php/historico>>.
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, 17(3), 24-38.

COCOPS - COORDINATING FOR COHESION IN THE PUBLIC SECTOR OF THE FUTURE. The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis. 2011. Recuperado em: http://siresearch.eu/sites/default/files/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf. Acesso em: 08 de abril de 2016.

Collis, J., & Hussey, R.. (2005). *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. Porto Alegre: Bookman.

Corrêa, R. M., Diehl, C. A., Souza, M. A., & Macagnan, C. B. (2011). Centros de serviços compartilhados: um estudo sobre a metodologia de pesquisa utilizada em publicações de congressos brasileiros e periódicos internacionais. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 6(1), 39-58.

Garrison, R. H., & NOREEN, E. W. (2001). *Contabilidade gerencial*. 9ª ed. Rio de Janeiro: LTC.

Guerreiro, R., Frezatti, F., Lopes, A. B., & PEREIRA, C. A. (2005). O entendimento da contabilidade gerencial sob a ótica da teoria institucional. *Organizações & Sociedade*, 12(35), 91-106.

Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.

Inderst, R., Müller, H. M., & Wärneryd, K. (2007). Distributional conflict in organizations. *European Economic Review*, 51(2), 385-402.

Jaroseski, S. *Configuração e design de organizações: um estudo sobre o grau de centralização na tomada de decisões*. 2012. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.

Kaplan, R., & Atkinson, A. (1998). *Advanced management accounting*. 3. ed. Upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall.

Kelly, J., & Wanna, J. (2001). A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. *Revista do Serviço Público*, 52(3), 52-81.

Kelnert, T. M. M., & SILVA, C. C. (1993). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. *Revista de Administração de Empresas*, 33(6), 97-99.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Rev. Adm. Pública*, 40(3), 479-499.

Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage.

Macagnan, C. B. (2013). Teoría institucional: escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía. *Base*, 10(2), 130-141.

Marques, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11-26;

Minnaar, R. A., & Vosselman, E. G. (2013). Shared service centres and management control structure change: exploring the scope and limitations of a transaction cost economics approach. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 9(1), 74-98.

Ormond, D., & Löffler, E. (1999). A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, 50(2), 66-96.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusetts: Addison Wesley.

Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.

Paulsson, G. (2012). The Role of Management Accountants in New Public Management. *Financial Accountability & Management*, 28(4), 378-394.

Peters, B., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369.

Struzenski, J. (2006). Centralize treasury management to reduce risk, increase control. *Financial Executive*, 22(2), 60-68.

Wang, S.; & Wang, H. (2007). Shared services beyond sourcing the back offices: organizational design. *Human Systems Management*, 26(4), 281-290.

Wildavsky, A. (1961). Political implications of budgetary reform. *Public Administration Review*, p. 183-190, 1961.

Wildavsky, A. (1974). *The Politics of the Budgetary Process* (2nd ed). Boston: Little, Brown & Co .

Wildavsky, A. (1978) A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, 6(2), 501-509.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.