

A Contribuição do Balanced Scorecard para ampliação da Gestão Participativa em Organizações Militares: possibilidades e limitações

RESUMO

As transformações trazidas pela redemocratização têm sido parte integrante do debate político e acadêmico do país. Tais debates, porém, freqüentemente ignoram as modificações geradas nas Forças Armadas, onde se formou uma arena para conflitos entre os princípios democráticos difundidos para o militar-cidadão, valores do profissionalismo e da ética militares e as ações governamentais. Uma dessas ações foi a reforma do Estado, cujo objetivo principal era transformar a administração pública burocrática em gerencial – com foco em resultados (PEREIRA, 1997). Na busca dessa eficiência é freqüente o uso de ferramentas organizacionais modernas, tais como o Balanced Scorecard (BSC) ou Mapas Estratégicos ambos apresentados por KAPLAN e NORTON (2000, 2004). O objetivo deste artigo é discutir, por meio de uma revisão bibliográfica, os conceitos teóricos e verificar, até que ponto, o uso dessas ferramentas são elementos reais de transformação ou meros instrumentos de manipulação ou modismos como nos colocam SHRIVASTAVA (1986) e CLARK (2004). Longe de encontrar respostas, o artigo instiga o leitor a reflexão crítica dessa “síndrome comportamentalista” (RAMOS, 1981).

Palavras-chave: Balanced Scorecard (BSC), Administração Estratégica, Gestão Participativa, *concertive control*.

1. INTRODUÇÃO

É Inegável a importância das Forças Armadas para o país que deseja manter sua integridade em um vasto território como o do Brasil. Por mais que haja aqueles que defendam a inexistência de riscos para os quais se exija a manutenção de Forças Armadas, os grandes países não abrem mão de seus exércitos, pois compreendem que se os riscos não se pronunciam, é devido às forças que possuem para deles se defenderem. Maquiavelli, em 1513, já argumentava que o Estado deveria possuir, como principais fundamentos, boas leis e boas armas. Assim, como nos mostra Vogt, no texto que serve de prefácio à obra *Bases para uma política Militar* (VOGT, 1992):

“Vigora em diversas democracias do Primeiro Mundo uma espécie de cultura estratégica, um campo interdisciplinar de conhecimento cujos temas são, precisamente, a força militar e as percepções do Estado sobre riscos de conflitos, as hipóteses do emprego da força e os meios materiais decorrentes destas definições. Assim é que a destinação do aparelho militar, uma questão política por excelência, constitui interesse legítimo para diversos setores dessas sociedades. Até porque esse interesse é fator gerador de conhecimento social das coisas castrenses, condição indispensável à constituição de mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado”.

Os assuntos relacionados à Defesa Nacional representam um vasto campo de estudos ainda pouco explorado no Brasil. Alguns fatores contribuem para a permanência desses temas em um certo ostracismo. Para explicá-los, as teorias da inexistência de risco iminente e da tradição jurídica brasileira, como são chamadas por OLIVEIRA e SOARES (2000), são hipóteses relevantes que se completam. De sua combinação, se obtém o seguinte resultado: alguns parlamentares brasileiros não reconhecem, em discursos e proposições, uma prioridade às questões militares, por não existirem ameaças evidentes de guerra. Não havendo ameaças, ou se não são percebidas como tais, elas não chegam a obter contornos políticos e, portanto,

não angariam importância entre os partidos e os eleitores. Por não fazerem parte das preocupações de curto e médio prazo do ambiente político e não darem votos aos candidatos nem aos partidos, os temas militares não fazem parte das agendas eleitorais e não chegam até a opinião pública. Por isso, atuar na temática militar não representa ganhos na dinâmica eleitoral, como ainda constataram OLIVEIRA e SOARES (2000).

Outro fator é o procedimento adotado pela sociedade civil e pelos poderes Executivo e Legislativo, que relegam o aparelho militar ao seu próprio cuidado, como se o fato de se discutirem temas militares fosse um “pecado” contra a postura pacífica e cordata mantida pelo povo brasileiro. Como argumenta PROENÇA JR. (1998), a alienação de nossa sociedade com relação ao debate sobre assuntos militares nasceu de um distanciamento entre forças armadas e sociedade assentado sobre uma cultura do sigilo que tratava os cidadãos brasileiros como inimigos potenciais.

Ainda este autor reforça que persiste, entre os estudiosos brasileiros, de forma inercial e acrítica, um posicionamento antimilitarista nascido na luta pela democracia, que não permite distinguir entre o papel ilegítimo que as instituições militares ocuparam como governantes e o seu papel legítimo como ferramentas políticas do Estado. Como corolário, iniciativas de discussão de assuntos atinentes à defesa, são sempre vistas como suspeitas de acobertar finalidades antidemocráticas, a não ser que estejam explicitamente orientadas para o controle dos riscos de uma retomada do poder pelos militares.

Esses fatores acabam se refletindo no baixo volume de trabalhos acadêmicos nessa área de estudo. Embora a nossa sociedade e a classe política releguem a temática militar a um plano inferior nos assuntos a serem tratados em um debate nacional, o mesmo não pode ocorrer nos estudos da Academia, pois as Forças Armadas, como tradicional instituição, representam um leque extenso de assuntos a serem estudados em vários campos do conhecimento, dentre eles o desenvolvimento da excelência gerencial.

O aprendizado e o desenvolvimento de competências gerenciais que atendam ao interesse de aumento de produtividade não é preocupação somente do setor privado, ao contrário, deve ser essencial no meio público, onde problemas de falta de recursos são ainda mais acentuados.

Dessa forma, à semelhança de outros órgãos públicos, as Forças Armadas perceberam, incentivadas por iniciativas do Governo Federal, que a administração pública burocrática - surgida no século passado como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo - necessitava ser transformada por um novo tipo de administração: a gerencial.

A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior - o burocrático. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços - torna-se então essencial. Os valores gerenciais voltam-se a se orientar para eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e redução de custos. (GOVERNO FEDERAL, 1995)

A administração gerencial, apesar de representar um avanço em relação à burocrática, não significa, por outro lado, que negue todos os seus princípios. A administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva alguns dos seus princípios fundamentais. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de tomar por base a eficiência dos processos para concentrar-se na eficácia dos resultados alcançados.

A administração pública gerencial buscou sua inspiração na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta. Enquanto as empresas buscam o lucro por meio da venda de seus produtos e serviços aos clientes voluntários, o Estado busca atender ao

interesse coletivo, fazendo uso dos impostos, ou seja, contribuições compulsórias, sem contrapartida direta.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios do *accountability* e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se dessa forma à ideologia do formalismo e do rigor técnico característico da burocracia tradicional.

Nesse aspecto, ao incentivar a implantação em órgãos subordinados de uma gestão estratégica e suas diversas ferramentas, buscando modernizar a antiga burocracia, a Marinha procura quebrar paradigmas, acompanhando o mundo moderno, em busca de soluções otimizadas para melhorar o seu sistema organizacional. Porém, mesmo com implantação de novas formas gerenciais não é possível descartar a influência da administração burocrática muito menos da estrutura militar altamente hierarquizada.

Na visão de FISCHMANN e ALMEIDA (1990), ao utilizarmos o planejamento estratégico para análise do ambiente de uma organização, incentivamos na verdade, o surgimento da consciência das oportunidades, ameaças, pontos fortes e fracos da organização, bem como o conhecimento de sua missão e da visão a alcançar. Por meio das informações obtidas a partir dessa análise, estabelecemos a direção que a organização deverá seguir para potencializar suas aptidões, aproveitando oportunidades e evitando riscos.

As Forças Armadas, apesar de se ressentirem da pouca participação da Sociedade no estabelecimento do que é prioritário à sua ação, por meio de uma ação mais incisiva do Estado, inclusive do Legislativo, procuram estabelecer um planejamento para si em que espelham o que acreditam ser as principais instituições democráticas a serem defendidas, como a Soberania e o Território.

Garantir que esse planejamento as esteja conduzindo para os objetivos estratégicos traçados é de suma importância, principalmente diante de restrições orçamentárias que a cada exercício se agravam. Por isso também, não basta o uso do orçamento como instrumento recorrente de controle para o planejamento estratégico, pois hoje se sabe que não é suficiente, sendo necessários outros instrumentos para o controle do planejamento que se refere ao longo prazo. O uso do *Balanced Scorecard* (KAPLAN; NORTON, 2000), apoiado pelo Mapa Estratégico (KAPLAN; NORTON, 2004), é atualmente a forma mais eficaz de se realizar esse controle em todos os níveis da organização.

2. BALANCED SCORECARD E MAPAS ESTRATÉGICOS

Em um momento histórico como o vivido atualmente pelas Forças Armadas, as restrições orçamentárias são menos um reflexo de um momento conjuntural e mais uma consequência do distanciamento do Legislativo dos assuntos atinentes à Defesa Nacional, o que acaba por levar os administradores das Organizações Militares a se preocuparem primordialmente com o planejamento de curto prazo, em detrimento do de longo prazo. Por isso, não só nas Forças Armadas, como em todas as organizações, a miopia do curto prazo faz com que o orçamento seja o instrumento de planejamento de maior divulgação e ênfase.

Segundo KAPLAN e NORTON (2000), o orçamento tradicional promove a centralização das decisões de responsabilidade, faz com que o controle financeiro se torne o centro das atenções e reduz a sensibilidade e agilidade em relação ao cliente. Os orçamentos foram criados em uma época em que as grandes questões eram internas, basicamente de aumento de produtividade e redução de custos. Hoje, como acrescentam os autores, com a estratégia na posição de fator crítico de sucesso para as organizações, o *Balanced Scorecard* (BSC) se destaca como um novo sistema para a gestão da estratégia. Entretanto, não se quer dizer com isso que o orçamento não seja um instrumento de grande importância, mas que é preciso adequá-lo a uma nova situação, na qual ele não é mais o principal controle de

atingimento das metas do planejamento. Nesse caso, a integração do orçamento de uma organização ao seu planejamento estratégico é crítica para a gestão das táticas.

Segundo KAPLAN e NORTON (2004), o *Balanced Scorecard* trata-se de um sistema de mensuração de desempenho que complementa as medições financeiras tradicionais com avaliações sobre o cliente, determina os processos internos que devem ser aprimorados, analisa as possibilidades de aprendizado e de crescimento, e identifica investimentos em recursos humanos, sistemas e capacitação que poderão influir positivamente nas atividades da organização. Ele faz a ponte entre a estratégia e a visão decididas pelos altos escalões das organizações e as ações cotidianas de seus funcionários, pois traduz a estratégia abstrata em prioridades claras e as relaciona com resultados estratégicos tangíveis que a entidade e seus funcionários precisam buscar, transformando a estratégia em uma tarefa de todos. Para o *Balanced Scorecard*, gerentes, que são poderosos porque possuem informações que os outros não têm, não são recomendados, pois geram um ambiente em que a disposição de compartilhar o conhecimento é pequena. Para esse sistema, é indicado que haja um ambiente e um estilo gerencial que propiciem a comunicação contínua a respeito das metas que a organização quer atingir. Como ele próprio é um sistema de comunicação, o *Balanced Scorecard* pode dar apoio real aos executivos.

Mas para a organização, alcançar pontuações máximas isoladamente nos indicadores pode não representar que se encontre no caminho certo. A pontuação máxima em um indicador como atendimento ao cliente, que não esteja acompanhado, por exemplo, por um aumento na pontuação da lucratividade por clientes, pode representar um gasto de recursos que não contribuiu para os objetivos da organização. Por isso, segundo Kaplan e Norton (2000), é imprescindível gerenciar a grande estratégia. Para o máximo de eficácia, todas as unidades que formam a organização devem ter as estratégias e os *scorecards* alinhados e conectados uns aos outros. A essas conexões, KAPLAN e NORTON (2000) referem-se como a arquitetura estratégica da organização, as quais descrevem como a organização cria sinergias por meio da integração das atividades de unidades que, do contrário, seriam segregadas e independentes. Conforme KAPLAN e NORTON (2004), o mapa estratégico é o diagrama que representa graficamente a arquitetura lógica que define a estratégia, garantindo que o *Balanced Scorecard* a ela esteja ligado e auxiliando na manutenção do alinhamento e do foco da organização. Características que o tornam um instrumento de grande importância, por ser uma representação visual da estratégia, ao mesmo tempo, natural e vigorosa.

Ao aplicarmos essas duas ferramentas ao *modus operandi* gerencial, há uma forte alavancagem em direção aos objetivos e o controle de indicadores observáveis isoladamente ou em conjunto, que os indica para ser a base de qualquer controle instituído quanto ao atingimento de metas, não só de cumprimento de atividades previstas no orçamento.

Dentro da visão gerencial da reforma do aparelho do Estado, com a administração por objetivos e o dever de prestar contas servindo como sustentáculos, o uso dessas ferramentas permitiria uma melhor participação dos membros da organização e acesso à informação por parte da sociedade gerando, de certa forma, um maior *accountability*. A expressão *accountability* continua sem uma palavra que a traduza na língua portuguesa, porém, conforme nos mostra CAMPOS (1990), traz dentro de si a significação de um caráter de obrigação de responder por algo que deverá ser exigida, de fora para dentro, ao detentor de uma função pública, quanto à responsabilidade por ele assumida.

Não só permitindo internamente o controle quanto ao alinhamento e ao foco a serem mantidos pela organização, mas também dando subsídios para o Estado apresentar seus resultados à sociedade, o *Balanced Scorecard* e o mapa estratégico são meios práticos que contribuem para que o fenômeno do *accountability* possa vir a pautar as relações entre as Forças Armadas e a sociedade. Além disso, tais instrumentos, em face das peculiaridades já

expostas, são passíveis de incentivar a participação, não só da sociedade, por meio do *accountability*, mas também de seus membros, por meio de uma gestão participativa.

3. A GESTÃO PARTICIPATIVA NAS FORÇAS ARMADAS

GOFFMAN (1974) nos apresenta o conceito de instituições totais cujas características são: a concentração de todos os aspectos da vida em um mesmo local e sob a mesma autoridade; a atividade cotidiana de cada indivíduo é dividida em fases, que são realizadas em conjunto com um grupo relativamente grande de pessoas, obrigadas a fazer as mesmas coisas e tratadas da maneira; divisão rigorosa do tempo para as diversas atividades, cuja seqüência é imposta de cima; e a organização das atividades pela racionalidade de seus dirigentes é colocada como a melhor forma. As organizações militares são incluídas pelo autor como uma instituição total. Nessas instituições, talvez o aspecto mais significativo para o indivíduo seja a mortificação do eu, pela qual se procura mudar suas crenças sobre o eu e do grupo, o que talvez represente a forma típica de ação do poder disciplinar nas instituições totais.

Segundo HUNTINGTON (1996), como profissionalismo militar, entende-se a característica daquele que, para o exercício da atividade militar, possui especialização, responsabilidade e corporativismo, e, imbuído pela ética militar, tem como principal responsabilidade a segurança militar do Estado. Mas HUNTINGTON (1996), diferentemente de DAHL (1991), coloca o profissional militar indiferente à ideologia política, o que não é possível, pois como veremos mais à frente, o processo de socialização que ocorre na instituição total não anula totalmente os conceitos anteriores trazidos pelo indivíduo, e não impede a absorção de novos conceitos durante sua permanência na instituição, por ser um homem dotado de pensamento crítico.

Não obstante, segundo HUNTINGTON (1996), a ética militar é o conjunto de características que preparam o homem para o exercício da profissão militar. A existência da profissão militar pressupõe interesses humanos em conflito e o emprego da violência para defender algum desses interesses. A ética militar considera o conflito como o padrão universal que se encontra presente em toda a natureza. Para a ética militar de HUNTINGTON (1996), o homem é por essência o homem de Hobbes, egoísta, individualista e ganancioso, adjetivos que, pela experiência histórica, são desfavoráveis à vitória no combate. Por isso, essa ética é de espírito fundamentalmente contrário ao individualismo e tem, como principais valores para o cumprimento da responsabilidade da profissão militar, o corporativismo, a unidade, a tradição, a cooperação, a organização e a disciplina. Ainda por esse autor, disciplina militar entende-se como a obediência às normas e aos superiores, e é o que possibilita a subordinação da vontade individual à vontade do grupo.

Para MOTTA (1979), o indivíduo, ao sofrer o processo de socialização imposto pela organização, é moldado no padrão institucional, mas também procura exercer sua influência sobre a organização, na expectativa de obter satisfação pessoal adicional, dando origem ao processo que ele chama de individualização. Os comportamentos apropriados a uma posição organizacional não são adquiridos de uma vez completamente, mas são aprendidos e reaprendidos durante o período que durar a carreira. A estabilidade organizacional depende bastante da socialização, pois é quando ocorre forte transmissão de sentimentos como lealdade, comprometimento, produtividade e nível de rotatividade desenvolvendo forte identificação do indivíduo com o grupo ao qual ele ainda não pertencia.

Ainda para MOTTA (1979), durante a permanência do indivíduo na organização, o seu comportamento será medido e controlado para saber se está de acordo com os padrões definidos como ideais para o exercício da dominação, em sua busca pela reprodução material almejando aos fins estabelecidos para a organização e uniformizando os seus integrantes para redução dos conflitos. A própria organização pertence a um sistema maior e terá suas ações submetidas ao controle, dando-se, dessa forma, o controle social de uns sobre os outros, no

exercício de sua dominação. Sob esse ponto de vista, a inserção da ideologia democrática, por meio da ação da sociedade, quando no exercício da sua cidadania, e da sociedade e do Estado, ao exercerem o controle social, traz para a instituição militar conceitos como respeito à diversidade, pluralidade, ambiente de discussão e liberdade de expressão, que se chocariam com o poder disciplinar concedido pela instituição total e com a ética e profissionalismo militares, o que acabaria por gerar conflitos.

Tão importante para a democracia é o profissionalismo militar que possibilita o controle civil democrático do Estado sobre a Sociedade, quanto o é também a incorporação dos princípios e ideais democráticos por todos os cidadãos, entre os quais se incluem os militares. Esses dois conceitos colocam o militar-cidadão diante de um grave dilema: Como respeitar o direito à liberdade de expressão e à pluralidade em um ambiente em que se deve sobrepor a vontade individual à vontade do grupo, por meio da disciplina militar?

A ética militar tem, como um de seus valores, a disciplina, que pressupõe no profissional militar uma atitude de sacrifício dos ideais pessoais em função de um ideal coletivo que lhes é imposto pela autoridade competente, a qual representa a própria instituição (MOTTA, 1981). Por sua vez, a Democracia pressupõe o respeito à pluralidade e à liberdade individual, abrindo a possibilidade aos cidadãos de pleitearem seus ideais, buscando, mesmo que por meio das representações, a negociação ou o consenso para dirimir conflitos que surjam. Compartilhar desse ideal como regra imposta pela própria democracia, a fim de se estimular a defesa das instituições democráticas, leva o soldado-cidadão a desejá-los para si também em todos grupos dos quais participa, o que, ao ser trazido para o ambiente profissional militar, torna-se uma fonte renovável de conflitos.

Os estudos de RAMOS (1965), autor preeminente por seu esforço para, como ele próprio define seu estudo no prefácio da segunda edição de sua obra *Redução sociológica*, “não tão somente transpor um conhecimento de um contexto social para outro, de modo crítico, mas também caracterizar modalidade superior da existência humana, a existência culta e transcendente”, dar-nos-ão o cabedal teórico a ser utilizado como base para a compreensão do profissional militar brasileiro de hoje e de como melhor lidar com esse conflito.

Em contraposição aos modelos de homem pregados pelas teorias administrativas, RAMOS (1981) reafirma o conceito de homem parentético que seria um ser, como ele escreve, ao citar James Carrol, oriundo da conscientização crescente que transborda e inunda os sistemas sociais existentes e que não mais se ajusta facilmente à estrutura de valores organizacionais e institucionais baseada em percepções e interesses previamente fixados. O homem parentético, como continua Guerreiro Ramos, não deixa de ser um participante da organização, mas tenta ser autônomo, pois sua consciência crítica é altamente desenvolvida a partir das premissas de valor presentes no seu dia-a-dia. Ao que complementa, colocando que a atitude crítica suspende ou coloca entre parênteses a crença no mundo comum, permitindo ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual e, portanto, de liberdade.

Define ainda que o que leva as organizações às crises é o fato de que sua estrutura organizacional e forma de operação admitem que as antigas carências, escassez de bens materiais e serviços elementares, continuem a ser básicas, enquanto, na realidade, o homem contemporâneo está consciente de que as carências críticas pertencem a outro grupo e que se situam acima do nível de sobrevivência, como o reconhecimento e o auto-desenvolvimento. Outro conceito importante que RAMOS (1981) nos deixa como legado à posteridade é o de que o desenvolvimento e a renovação organizacional só têm sentido até o ponto em que representam uma tentativa para dar às pessoas um significado de verdadeira participação social.

Esses conceitos foram concebidos para o homem que está inserido em qualquer organização, entre as quais a organizações militares se enquadrariam, mesmo as operativas, quando no exercício de atividades administrativas. Por isso, ao buscarmos uma forma de

gestão que trate desse problema, é necessário buscar uma que traga dentro de si uma verdadeira participação social.

4. GESTÃO PARTICIPATIVA COMO AÇÃO MEDIADORA DO CONFLITO EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR

As organizações formais, segundo MOTTA (1988), são sistemas sociais planejados segundo um modelo de otimização, cuja administração requer um conhecimento complexo que envolve as ciências exatas e sociais fazendo dela um conhecimento político instrumental. Ou ainda, pelo mesmo autor, a organização é o sistema social mais formalizado da sociedade, sendo, portanto, um sistema de significativas condutas institucionalizadas MOTTA (1979).

A Organização, para ZAJDSZNAJDER (1984), seria a composição conceitual dos níveis organizacional e institucional. O nível organizacional é composto pelos objetivos, processos, estrutura, ambiente, indivíduos e grupos, poder (grupo dominante e sua distribuição pela estrutura), mudanças e estratégias. O nível institucional é composto pela identidade, valores, doutrina, padrões de liderança, rituais, simbolismo, poder (foco nos aspectos ritualísticos e simbólicos e no esclarecimento das bases mais inconscientes da vida dos grupos) e discursos.

Segundo a máxima hegeliana de que “a verdade é o todo”, instituição e organização são uma só verdade a ser apurada em conjunto. Não há como se estudar comportamentos presentes na organização ou ações a serem adotadas em seu seio, sem que se fale dos valores institucionais que influenciam o comportamento de seus integrantes. Da mesma forma, não há como tratar o papel da ideologia, ente pertencente aos conceitos formadores e mantenedores da instituição, se não se definir o homem que compõe a organização, que interpreta essas ideologias de acordo com os valores que já possui e que a transforma em ação nas relações em que participa na organização.

Por isso, ao lidar com o conflito, em cujo núcleo encontra-se a relação entre, de um lado, participação, liberdade de expressão e pluralidade, valores democráticos, e, do outro, o profissionalismo e a ética militares, necessariamente não há como tratar somente da estrutura; é necessário também agir sobre os valores.

Como visto anteriormente, o controle civil exige das Forças Armadas que demonstrem, por meio de ações, a sua vinculação à ideologia política que conduz as ações políticas do Estado. A transição democrática e as mudanças políticas durante os governos que se sucederam nesse período, deixou claro para os militares a necessidade de se adaptar e demonstrar, por meio de ações, a sua opção pela democracia e a adesão ao conceito de Estado Mínimo e à política administrativa contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, conceitos de fundo neo-liberal, ideologia reinante à época, com a qual se esperava construir a democracia. As Forças Armadas, atentas às tendências de mudança, viram no novo conceito e em suas implicações a oportunidade de promover a sua própria adaptação ao novo cenário brasileiro.

Por iniciativa dos chefes militares, esses conceitos e as ferramentas gerenciais neles contidas foram aplicados principalmente às atividades administrativas, com ênfases diferentes em cada força, buscando a eficiência e a eficácia nos processos, a transparência nos atos e a redução da estrutura a um meio termo entre a que as restrições orçamentárias permitiam e a que era vista como ideal para os objetivos traçados pelos militares. E essas ações surtiram um grande efeito sobre a administração do contingente militar, refletida, por exemplo, na aplicação dos conceitos de qualidade e análise e melhoria de processos, a fim de permitir a redução dos gastos com burocracia.

Houve, também, a implantação nas Forças Armadas de conceitos reformadores, principalmente por se tratarem de estruturas organizacionais militares, como o das Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS), a partir de 1994, e do Contrato de

Autonomia de Gestão, em 1999. A sistemática das OMPS foi a solução desenvolvida pela Marinha para tratar de sua incapacidade em avaliar os custos dos serviços prestados e produtos desenvolvidos pelas organizações prestadoras de serviços industriais (OMPS-I), de saúde (OMPS-H), de abastecimento (OMPS-A), de Ciência e Tecnologia (OMPS-C) e especiais (OMPS-E), que englobariam as organizações de ensino e bases navais, e para determinar a necessidade estratégica de suas existências. Já o Contrato de Autonomia de Gestão, aplicado experimentalmente em apenas duas OMPS, foi a adaptação do conceito de Administração por Objetivos, contido nas agências executivas e organizações sociais, à estrutura presente nas OMPS. A Lei nº 9.724, de 1º de dezembro de 1998, e o Decreto nº 3.011, de 30 de março de 1999, vieram respaldar legalmente essas iniciativas, agraciadas com dois prêmios Hélio Beltrão pela inovação que representaram para a Gestão Pública. Todas essas ações refletiam, em última instância, o desejo das instituições de se inserirem definitivamente na estrutura do Estado democrático em fase de consolidação e de elevarem a temática da Segurança Nacional ao patamar de outros temas de relevância para o país.

Algumas das principais reformulações realizadas, na implantação do Contrato de Autonomia de Gestão, foram a utilização efetiva do planejamento estratégico, o uso do Balanced Scorecard (BSC), e a gestão participativa dos recursos e das decisões administrativas.

A primeira organização militar e da administração direta a assinar o contrato de autonomia de gestão, Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais (OMPS-I) foi o Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais, responsável pelo reparo de todo o material dessa parcela da Marinha do Brasil, que serviu como um laboratório para essa experiência inovadora de gestão. Não só pelo que representava em termos de internalização de conceitos de eficiência e eficácia, mas também pela participação dos vários níveis organizacionais na administração da Organização. Para alcançar melhores resultados, sem grandes alterações em pessoal e equipamentos, era necessário maximizar o uso do ativo representado pelo conhecimento técnico-prático e de ferramentas gerenciais. Cabe ressaltar que, apesar de se tratar de uma Organização Militar Prestadora de Serviços do tipo industrial, cuja atividade é eminentemente administrativa, não realizando, em tempo de paz, atividades operativas ou de apoio logístico em exercícios operativos com outros batalhões, a disciplina e a ética militares exigidas de seus integrantes são as mesmas das outras organizações operativas, pois os valores da instituição Marinha do Brasil são os mesmos para todas as organizações que a formam.

Além disso, em várias situações, o conhecimento prático dos técnicos especializados no reparo, superava o conhecimento dos gerentes de manutenção e dos encarregados de divisão, o que acarretava conflitos de diversas ordens e que, por diversas vezes trouxe problemas disciplinares para as relações de hierarquia. Outro complicador nesse relacionamento era o desenvolvimento pessoal e intelectual alcançado por um número cada vez maior de militares nos escalões mais inferiores, que, não só aumentou o nível do conhecimento técnico, mas também ampliou o contato desses militares com o ideário democrático, o que os levou, em diversos momentos, a uma insatisfação crescente com a impossibilidade de exporem suas opiniões e de participarem das decisões com os conhecimentos dos quais eram detentores. Ficava cada vez mais patente a impossibilidade de se esperar que a aceitação de todas as ordens ocorresse de forma passiva, independentemente da opinião daqueles que a iriam cumprir.

Por isso, as primeiras ações da gestão participativa na destinação dos recursos e das decisões administrativas, combinadas com a ética e o profissionalismo militares, representaram um grande avanço, pois permitiram que princípios democráticos, como a

liberdade de expressão, pluralidade de opiniões e participação, pudessem ser exercidos sem vir a comprometer a disciplina e a hierarquia. propiciaram um lugar de troca de informações, conhecimentos e solicitações em que os interesses individuais davam lugar ao interesses do grupo e eram assumidos em conjunto, aumentando o corporativismo dentro da organização, que também é um importante valor da ética militar.

Nessas reuniões, que se realizavam mensalmente e que contavam com a participação de militares de vários níveis da organização, era realizada a divulgação dos resultados alcançados quanto às metas do BSC, analisavam-se esses resultados e tomavam-se decisões quanto a aquisições a serem realizadas, serviços a serem realizados e medidas administrativas a serem adotadas, não só quanto à produção, mas também quanto ao cotidiano da organização.

A postura crítica do homem parentético se pronunciou no militar-cidadão e o levou a pleitear uma maior participação nas decisões. Mais do que uma imposição da sociedade e do Estado, as mudanças mais sensíveis ocorridas nas organizações militares são frutos da mudança dos homens que as compõem e que são os efetivos portadores dos valores da instituição. Talvez o sucesso sobre o conflito esteja na própria postura crítica do militar-cidadão que quer ter opinião e pluralidade respeitadas, porém tem a consciência do valor que para ele representa pertencer à instituição militar, deixando que a razão o guie. Pluralidade, disciplina, hierarquia e participação juntas, em um único modelo.

5. CRÍTICAS AO USO DO *BALANCED SCORECARD*

Não há dúvida de que a estratégia é, de alguma forma, crucial para a sobrevivência das organizações no mundo globalizado e dinâmico em que vivemos e o *Balanced Scorecard* e o Mapa estratégico vêm contribuir para a sua condução. Esses instrumentos envolvem, direta ou indiretamente, todos os níveis hierárquicos na organização, bem como seus *stakeholders*.

Desde o seu surgimento, o *Balanced Scorecard* tem causado grande entusiasmo nos meios profissionais e acadêmicos, acarretando um certo culto a seus conceitos e propiciando a produção intermitente de uma panacéia com base em fórmulas prontas e na reinvenção e renomeação de teorias e práticas administrativas, além de uma contumaz idolatria a profissionais e gurus.

É fato que o pensamento estratégico, ao qual o *Balanced Scorecard* está associado, nunca foi consensual, nem nunca será. Neste contexto, repleto de correntes divergentes, a sobreposição e predominância de determinadas escolas têm conduzido as ações e gerado diversos tipos de modelos e linhas de conduta, que, ao serem trabalhadas, demonstram pequenas considerações a respeito de valores culturais e ideológicos que estão por trás da estrutura organizacional. Os utilizadores dos conceitos estratégicos adotam com desenvoltura a ferramenta de status e de poder, disseminando, do alto de seu centro de controle, idéias e direções, oraculando soluções para problemas que, às vezes, são superficialmente analisados. É nesse ambiente que surgem as principais críticas ao *Balanced Scorecard* e ao Mapa Estratégico.

Estudiosos mais atentos têm relacionado o *Balanced Scorecard* ao *Concertive Control*, que define o tipo de dominação mais sutil: A do indivíduo sobre ele mesmo. Isso se pela construção de uma realidade particular pela organização, e nisso tem grande participação o líder sob a nova concepção apresentada por Silva (2002), pela qual essa nova forma de organização, mais aberta à opinião dos funcionários, com maior participação e maior direcionamento para os objetivos estratégicos, exige controles, mas que serão estabelecidos em conjunto pelos membros da organização. Com isso, o controle passa a fazer parte da cultura organizacional do indivíduo. Forma-se uma *illusio* de participação sob a qual se esconde uma estrutura de dominação, como já dito anteriormente, mais sutil e fugaz. Dessa forma, as principais diferenças da nova estratégia de controle para as burocráticas são: Os membros da organização, ao interagirem colaborativamente, criam e expressam significados e

modos de sanção da conduta social que estruturam o próprio sistema de controle; e que o *locus* de autoridade é transferido do sistema burocrático e de suas regras constituídas de forma racional-legal e passam para o consenso de valor dos membros e seu sistema de regras geradas por meio da construção social.

Dessa forma, BARKER (1993) descreve o processo de desenvolvimento do “*concertive*” control, identificando três fases: Consolidação e valoração do consenso; emergência das regras normativas; e estabilização e formalização das regras. Destaca também duas dinâmicas importantes entre as principais conseqüências da “*concertive*” control e que a reforçam, quais sejam: o reforço do controle mútuo que gera devido à criação consensual das regras e a menor manifestação do controle que exerce. Forma-se dessa forma uma estrutura estruturante de exercício do controle, ou seja, a gaiola de ferro de Weber se torna mais segura e forte pela própria ação dos membros engaiolados que, culturalmente, vão reforçando suas grades.

Semelhante processo é resultado do processo de implantação e gestão da qualidade, como mostra ALCADIPANI e SILVA (2001) ao estudarem o caso da empresa siderúrgica da Gerdau. Ao reconstituírem o processo histórico de formação e utilização dos controles internos desenvolvidos naquela empresa, apresentam como a liderança, a realidade organizacional construída e o “*concertive*” control, contido nas práticas da gestão da qualidade, se combinaram para desenvolver um processo de subjugação do corpo e da alma ao poder disciplinar da insituição. Dessa maneira, esses autores introduzem Foucault no estudo desse caso, permitindo-lhe a aplicação de seus conceitos ao estudo organizacional. As críticas que se fazem à Foucault e aos estruturalistas, de uma forma geral, apesar das divergências entre eles, é o determinismo que ora se encontra na estrutura, ora na visão micro da física das relações, e a consideração extrema do indivíduo como um objeto, pois não analisa as diferentes formas com que se dão esses processos, o que não chega a retirar a importância desse trabalho para que se perceba as trilhas por onde caminham as formas com que se apresentam os controles e as estruturas sobre as quais se solidificam nas organizações.

O papel da ciência é o de desmistificar o real através do uso positivo do conhecimento, reconhecendo que há interesses por trás das idéias e expondo quem são os favorecidos pela perpetuidade delas (MARX e ENGELS, 1998). O estudo do BSC não pode prescindir dessa realidade, a fim de perceber-lhe todas as nuances. Devemos reconhecer que o seu estudo, bem como o da estratégia em um sentido mais amplo, é permeado com visões e ideologias próprias, ambas amplas e difusas. É necessária atenção à presença delas, identificando seus óbices de forma que as decisões tomadas sejam racionais e conscientes, levando-se em consideração as conseqüências advindas dos posicionamentos adotados.

ABRAHAMSON (1991) sugere que os seguidores da estratégia e, por conseguinte, do *Balanced Scorecard* e do Mapa estratégico, são convencidos de que as técnicas apresentadas são tanto racionais como representativas do estado da arte dentro do progresso administrativo, ou seja, somos convencidos de que as ferramentas estratégicas apresentadas para consumo foram exaustivamente testadas e suas validades indubitavelmente comprovadas. Além disso, parte-se normalmente do pressuposto de haver uma relação de causa e efeito de cem por cento entre as técnicas e o resultado. De outra forma, adotar as ações planejadas por meio dessas ferramentas de gestão implicaria inexoravelmente nos bons resultados.

Na busca de encontrar os fatores que constituem as causas do problema e tentando mapear o processo evolutivo da crítica, chegamos até CLARK (2004). Este, ao analisar tal situação, conclui que o motivo está na forma como os atores se organizaram dentro do campo, formando uma arena de fixação de modismos (*fashion-setting arena*) em estratégia, composta por consultores/gurus, gerentes, editoras e acadêmicos, razão esta que tem limitado a discussão dentro do campo a relatos de sucessos, às ferramentas aplicáveis na prática do gerente e a venda de livros e idéias que gerem lucro às editoras. Outra fonte desse problema,

como nos expõe MINTZBERG (2000), remonta às origens da escola do Design cujo propulsor principal foi a Escola de Negócios de Harvard que, com seu método de estudo de casos apresentados por CEO (*Chief executive Officer*), tornou o processo do planejamento uma “caixa preta” até hoje não totalmente desvendada.

Mesmo que haja um posicionamento de geração de conhecimento por parte dos acadêmicos, verifica-se uma ambigüidade nos papéis que estes representam, ora atuando como consumidores, ora atuando como produtores, mas que não deixam, de certa forma, de contribuir para a evolução do processo de questionamento científico. Isto remete incondicionalmente a necessidade de uma crucial reflexão acerca das limitações geradas por estes modismos, e quem sabe, o rompimento dessa tendência conservadora. Ainda constatando as afirmações de CLARK (2004), observa-se a sugestão do rompimento por meio de uma agenda de pesquisa que busque compreender o papel desses agentes na produção e consumo de conhecimentos e práticas dentro dessa *fashion-setting arena* para que, desta forma, consigamos alcançar o âmago desta tendência, e então, compreender como a estratégia surge e a quem ela serve.

Em recente trabalho, FILHO (2004) analisa a produção acadêmica em administração estratégica no Brasil, sob o enfoque da teoria de HABERMAS (1999), e, em suas conclusões atesta sobre a falta de um senso crítico originada de uma visão racional e tecnocrática adotada pelos estrategistas. Esta constatação reflete o *ethos* da área de estratégia que remonta a um certo perfil elitista, funcionalista, e prioritariamente centrado nos interesses da organização.

HAMBRICK (2004) ao discorrer sobre a crise de identidade que a área sofre, nos alerta que as pesquisas na área de administração estratégica, apesar de terem crescido, tornaram-se vazias e não representativas do que ocorre na atualidade das empresas. Em sua visão, há necessidade de que o campo da estratégia se liberte da camisa-de-força da ciência em que hoje vive.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia e suas instituições têm fincado seus alicerces no seio da sociedade e do Estado brasileiro. Um estado democrático não é uma situação estável ou um objeto sob o qual possa se ter o domínio. É na verdade um momento que se deve tentar prolongar indefinidamente. Atingi-la deve ser sempre a meta de uma sociedade que busque a condição democrática, porém deve ser sabedora de que o mais importante é o processo democrático, a jornada em direção a ela. O Estado, nessa trajetória, é o responsável por manter o equilíbrio entre liberdade, na qual se incorpora também o conceito de pluralidade, e na integração à coletividade, à qual se juntam a cidadania e a participação.

Segundo PROENÇA JR. (1998), O principal problema para a discussão de assuntos propriamente militares com a participação efetiva da sociedade é a falsa expectativa de que o simples término do período autoritário fizesse surgir todo o aparato necessário para a gestão democrática dos assuntos públicos. Esperava-se que, imediatamente após a deposição dos votos nas urnas, surgissem automaticamente competências específicas no Congresso e na sociedade, readequação de prioridades orçamentárias, substituição de métodos de sobrevivência e reprodução políticas, reorganização do serviço público e instauração de instâncias superiores adequadas para a direção das Forças Armadas. A democracia não se resume à instituição democrática da escolha de representantes pelo voto. É necessária a participação cidadã em prol da legitimidade da representação.

O controle civil democrático é uma dessas competências que deve ser objeto de estudo em uma sociedade que se propõe a construir a democracia, pois o controle dos aparelhos de coerção é fundamental ao Estado para seu uso legítimo e coadunado aos seus princípios ideológicos. A ausência do estudo e do debate sobre o papel das Forças Armadas na sociedade brasileira faz com que os esforços realizados visando ao controle

civil democrático sejam intermitentes e de pouca intensidade, o que não tem se mostrado como a melhor forma de os proceder, haja vista as incertezas geradas no Estado e nas Forças Armadas e a reatividade do Estado às demandas dessas forças. Nas bases desse instrumento, uma das preocupações a ser considerada é a ocorrência de conflitos entre os princípios democráticos incorporados pelo militar-cidadão e os valores da ética e do profissionalismo militares, ambas importantes para que o controle civil democrático venha a se concretizar.

Conforme no mostra TOURAINE (1996):

“O sujeito [democrático] integra identidade e técnicas, construindo-se como ator capaz de modificar seu meio ambiente e transformar suas experiências de vida em provas de sua liberdade. A democracia define-se, antes de tudo, como um espaço institucional que protege os esforços do indivíduo ou grupo para se formarem e se fazerem reconhecer como sujeitos.[...] Tal como concebemos hoje o sujeito não se reduz à razão. Só se definir e se apreender a si mesmo em sua luta contra a lógica o mercado ou dos aparelhos técnicos; é liberdade e libertação ainda mais profundamente do que conhecimento. Ao mesmo tempo, ele faz parte de identidades coletivas e é também desligamento e libertação. O sujeito é, simultaneamente, razão, liberdade e memória.”

Diante desse fenômeno de transformação do militar em sujeito democrático, a postura crítica é uma característica de posse irreversível com a qual os líderes militares deverão aprender a conviver e dela tirar proveito para a manutenção da instituição militar e a construção da defesa do Estado democrático.

Os conceitos de democracia explorados neste trabalho salientam a necessidade de se enfatizar a participação da sociedade, como forma de se fortalecer os princípios democráticos, ao se cumprir o *accountability*. Entretanto, como esta não é uma expressão que faça parte da cultura brasileira, é necessário que se busque a sua definição e principalmente que se definam as ferramentas gerenciais que permitam a sua realização.

O *Balanced Scorecard* e o mapa estratégico são dois conceitos que se aplicam bem a esse fim. Por terem em sua essência o controle da ação planejada e a representação gráfica do que foi planejado, possibilitam a atuação tanto no campo interno, ao servir de orientação para manter o foco e o alinhamento das ações com os objetivos estratégicos, quanto no campo externo, ao possibilitarem que suas informações sejam utilizadas como resposta às demandas por informações da sociedade interessada em exercer a cidadania participativa.

O que se percebe é que todos esses instrumentos conduzem a uma nova forma de relação entre hierarquia e subordinados, por meio do aprimoramento que possibilitam do processo de disciplinarização da força de trabalho e, em última instância, das formas de controle institucionais. O que é bastante favorável se pensarmos que, dessa forma, a participação na gestão acaba contribuindo para a disciplina e a manutenção da hierarquia.

7. REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, E. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, v. 16, p. 586-612, 1991.

ALCADIPANI, R. . ; SILVA, R. . Manda Quem Pode, Obedece Quem Tem Juízo. In: XXV ENANPAD, 2001, Campinas. Anais do XXV ENANPAD, 2001.

BARKER, J.R. *Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams*. *Administrative Science Quarterly*, 38, P. 408-437.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: “Quando poderemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

- CLARK, T. Strategy viewed from a management fashion perspective. *European Management Journal*, v. 1, p.105-111, 2004.
- DAHL, R. *La democracia y sus criticos*. Buenos Aires: Editorial Paidós SAICF, 1991.
- _____. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FILHO, J. R. Um estudo da produção acadêmica em administração estratégica no Brasil na terminologia de Habermas. *RAE-eletrônica*, v. 3, n. 2, art. 21, jul/dez 2004.
- FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. *Planejamento estratégico na prática*. São Paulo, Atlas, 1990.
- GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- GOVERNO FEDERAL. Plano Diretor de Reforma do Estado. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDII.HTM>. Acesso em 05 out 2005.
- HABERMAS, J. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 3. ed. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda., 1999.
- HAMBRICK, D. C. The disintegration of strategic management: it's time to consolidate our gains. *Strategic Organization*, 2 (1): p.91-98, 2004.
- HUNTINGTON, S. *O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- KAPLAN, R.; NORTON, D. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- _____. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- MACHIAVELLI, N. *O príncipe*. 19. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- MARX, K. e ENGELS, F. *A ideologia Alemã*. Martins Fontes, São Paulo, 1998.
- MINTZBERG, H. et al. *Safári de Estratégia*. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MOTTA, F. C. Controle social das organizações. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, jul./set. 1979, p. 11-25.
- _____. O poder disciplinar nas organizações formais. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 21 (4), out./dez. 1981, p. 33-41.
- _____. As formas institucionais do Estado. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 28, n. 4, out./dez. 1988, p. 15-31.
- OLIVEIRA, E. R.; SOARES, S. A. Brasil: Forças Armadas, Direção Política e Formato Constitucional. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, p. 24-38, 1997.
- _____. Da Administração pública burocrática à Gerencial. In: PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- PROENÇA JR., Domício. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

RAMOS, A.G. A redução sociológica. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1965.

_____. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981. Capítulo 3.

SHRIVASTAVA, Paul. Is strategic management ideological? *Journal of Management*, v. 12, n. 30, p. 363-377, 1986.

TOURAINE, Alain. O que é a democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VOGT, C. Forças Armadas e Sociedade Civil: O diálogo necessário à consolidação democrática. In: FLORES, Mário César. Bases para uma política Militar. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1992.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. Um roteiro da pesquisa organizacional. *Revista de Administração da USP*, São Paulo, v. 19, n. 4, out./dez. 1984, p. 38 a 43.