

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O QUADRO COMPLEMENTAR DE OFICIAIS: UM ESTUDO DE ANÁLISE
INSTITUCIONAL EM AMBIENTE MILITAR**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCIO RODRIGUES DA SILVA

BRASÍLIA-DF

Junho de 2006

**O QUADRO COMPLEMENTAR DE OFICIAIS: UM ESTUDO DE ANÁLISE
INSTITUCIONAL EM AMBIENTE MILITAR**

por

MARCIO RODRIGUES DA SILVA

Dissertação de Mestrado apresentada
à Faculdade de Educação da
Universidade de Brasília, como
requisito parcial para a obtenção do
Título de Mestre em Educação, na
área de: Políticas Públicas e Gestão da
Educação

Orientadora: Prof. Dra EDA CASTRO LUCAS DE SOUZA

Junho de 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**O QUADRO COMPLEMENTAR DE OFICIAIS: UM ESTUDO DE
ANÁLISE INSTITUCIONAL EM AMBIENTE MILITAR**

Dissertação defendida sob avaliação da Comissão Examinadora constituída por:

Prof. Dr^a. Eda Castro Lucas de Souza
Orientadora

Prof. Dr. Tomás de Aquino
Universidade de Brasília – Faculdade de Administração

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Políticas

Junho de 2006

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos Bruno, Ricardo e Márcia, que souberam compreender meus afastamentos.

A minha orientadora, professora Eda, que acreditou no sucesso de minha jornada, amparando-me e orientando-me com toda a paciência, carinho e respeito, sem os quais, seria impossível conduzir este trabalho em área tão específica.

Aos chefes que acreditaram no meu trabalho, prestando-me o apoio necessário durante o curso.

A todos os amigos que me apoiaram e incentivaram, em particular, Ângelo e Edgarzinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me provido de saúde e potencial para concluir o curso e escrever meu trabalho.

A minha orientadora , professora Eda, pelo auxílio e incentivo em todos os momentos de minha jornada.

Ao professor Tomás, pelas sucessivas orientações, conselhos e oportunidade de poder compor seu grupo de estudo sobre Teoria Institucional.

Ao professor Paulo, pela segura orientação por ocasião da qualificação do projeto de pesquisa.

À Ana Paula e Juliana da secretaria da faculdade que muito apoiaram minha jornada acadêmica desde de minha matrícula como aluno especial até a apresentação final de minha dissertação.

Ao Exército Brasileiro pela oportunidade e apoio dispensado para eu cumprir a jornada do meu curso.

RESUMO

Este trabalho trata sobre a análise institucional de uma política de pessoal implementada no ambiente organizacional Exército Brasileiro no final dos anos de 1980, como solução institucional interna, para atender às demandas impostas pelas mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas, que impuseram às organizações públicas desenvolver uma capacidade administrativa, capaz de responder às demandas de seus ambientes operativos, conjugando eficiência, com relação a custos, e efetividade com relação à qualidade de seus produtos ou serviços. Nesse contexto, O Exército Brasileiro criou o Quadro Complementar de Oficiais e a Escola de Administração do Exército, como estratégia de capacitação de recursos humanos, eixada com os pressupostos da Reforma do Estado Administrativo Brasileiro realizada nos anos de 1980, para preencher os cargos administrativos de média gestão da estrutura organizacional militar, com recursos humanos formados em Instituições de Ensino Superior civis. Assim, o foco deste trabalho é verificar o processo de institucionalização dessa política de pessoal, enquanto organização inserida no ambiente organizacional Exército. Seguindo os pressupostos da Teoria Institucional, o conceito de institucionalização adotado será o preconizado por Selznick (1972), para estudos organizacionais, que define institucionalização como a capacidade de as organizações atenderem às demandas técnicas e valorativas de seus ambientes, por meio da infusão de valores e conformação destes com os do ambiente, possibilitando criar identidade distinta para sustentar a sobrevivência dessas organizações. Para tal, foi adotado o modelo de estudo de Esman (1966), cujo conjuntos de variáveis institucionais doutrina, liderança, estrutura interna, programa, recursos, vínculos e transações, permitem traçar um perfil institucional do QCO, no sentido de atender o objetivo geral desse trabalho, qual seja, identificar os elementos facilitadores e inibidores da institucionalização do QCO no ambiente organizacional Exército. Dessa forma, vislumbra-se o Exército como ambiente social instituído e o Quadro Complementar como organização instituída nesse ambiente para atender suas demandas. O tipo de pesquisa desenvolvida é o estudo de caso e a coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental.

ABSTRACT

This thesis deals with the institutional analysis of a policy on personnel implemented within the organizational environment “Brazilian Army” by the end of the years 1980, as an internal solution for the institution, so as to answer the demands imposed by the social, political, economical, and technological changes, which urged the public institutions to develop an administrative capability able to supply the needs of their operative environments, joining effectiveness, as far as costs are concerned, and effectiveness in terms of quality of products and services. In this context, the Brazilian Army created the “Quadro Complementar de Oficiais - QCO” (Officers Administrative Branch) and the “Escola de Administração do Exército” (Army Management School) as a strategy of training human resources, consonant with the Brazilian Reform of the Administrative State, carried out in the 1980’s, to fill the mid-management administrative functions of the military organizational structure, with human resources graduated from civilian higher education institutions. Thus, the focus of this work is verifying the process of institutionalization of this policy on personnel, as an organization inserted in the Army organizational environment. Based on assumptions of the Institutional Theory, the concept of institutionalization adopted will be the one stated by Selznick (1972) for organizational studies, which defines institutionalization as the organizations’ capacity of answering the technical and valorative demands of their environments, by means of infusing values and their configuration to the ones of the environment, granting the creation of a distinct identity to sustain the survival of those organizations. For such, the Esman model of study (1966) was adopted, whose universe of institutional variables, doctrine, leadership, internal framework, program, resources, attachments, and transitions, allow us to sketch an institutional profile of the QCO, in order to reach the general objective of this work, which is, identify the facilitating and inhibiting elements of the institutionalization of the QCO into the Army organizational environment. This way one may foresee the Army as an institutionalized social environment and the QCO as an organization inserted in this environment to supply its needs. O the type of research used has been the case study and the data collection has been carried out by means of semi-structured interviews and documental research.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
2.	MARCO TEÓRICO	16
2.1	Administração Pública Brasileira.....	16
2.2	História e organização do Exército Brasileiro.....	22
2.3	Evolução Organizacional do Exército Brasileiro a partir de 1930.....	24
2.4	Perspectiva Institucional.....	30
2.4.1	Organizações.....	32
2.4.2	Organização militar.....	33
2.4.3	Instituições.....	35
2.4.4	Organização x Instituição.....	37
2.4.5	Normas e Valores.....	38
2.4.6	Processo de Institucionalização.....	38
2.4.7	Legitimidade.....	43
2.5	O Modelo de Esman.....	44
2.6	Modelo de estudo deste trabalho.....	45
3	METODOLOGIA	49
3.1	Tipo de pesquisa.....	49
3.2	População.....	49
3.3	Seleção de entrevistados.....	50
3.4	Coleta de dados.....	51
3.4.1	Procedimentos.....	51
3.5	Análise dos dados.....	52
3.5.1	Análise documental.....	52
3.5.2	Análise Institucional.....	52
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	53
4.1	Análise Documental.....	53
4.1.1	O Ambiente Organizacional Geral - Exército Brasileiro.....	53
4.1.2	Ambiente Organizacional Específico- Estado-Maior e 1ª Subchefia.....	60
4.1.3	O Quadro Complementar de Oficiais.....	63
4.2	Análise Institucional.....	67
4.2.1	Doutrina	68
4.2.2	Liderança	77
4.2.3	Programa	79
4.2.4	Estrutura Interna	81
4.2.5	Recursos	81
4.2.6	Vínculos	82
4.2.7	Transações	82
4.2.8	Legitimidade	83
5	CONCLUSÃO	85
5.1	Considerações, sugestões e recomendações.....	90
6	REFERÊNCIAS	92

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1: OS TRÊS PILARES DAS INSTITUIÇÕES.
QUADRO 2 : CONCEITO DE INSTITUIÇÃO.
QUADRO 3 ORGANIZAÇÃO X INSTITUIÇÃO.
QUADRO 4 ESTÁGIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO.
QUADRO 5 ESQUEMA DE A PESQUISA.
QUADRO 6 CONJUNTO DE VARIÁVEIS DE ESMAN
QUADRO 7 ORGANOGRAMA DO EXÉRCITO BRASILEIRO
QUADRO 8: ORGANOGRAMA DO EME:
QUADRO 9:ORGANOGRAMA DA 1ª SUBCHEFIA:
QUADRO 10: TOTAL DE FORMANDOS DA ESAEX
QUADRO 11: AMOSTRA DA PESQUISA
QUADRO 12 :CODIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ESMAN
QUADRO 13: CÓDIFICAÇÃO PATRONO
QUADRO 14: CÓDIFICAÇÃO QCO
QUADRO 15 :PATRONO X QCO
QUADRO 17 LEGITIMIDADE

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1: AMOSTRA DOS ENTREVISTADOS
TABELA 2: TOTAL DE FORMADOS PELA ESAEX NO PERÍODO DE 1990 A 2004
TABELA 3: TABULAÇÃO DOS CÓDIGOS LEGITIMIDADE

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 1: ESQUEMA DE FLUXOS INSTITUCIONAIS.
FIGURA 2: AMBIENTES DA PESQUISA.
FIGURA 3: INSÍGNIA DO QCO

LISTA DE ABREVIATURAS

EME: Estado-Maior do Exército

EB: Exército Brasileiro

EsAEx: Escola de Administração do Exército

CF: Constituição Federal

ODG: Órgão de Direção Geral

ODS: Órgão de Direção Setorial

QCO: Quadro Complementar de Oficiais

LISTA DE ANEXO

ANEXO: ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. INTRODUÇÃO

O contexto mundial a partir do final do século XX é caracterizado por mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas, impondo às organizações públicas e privadas o desenvolvimento de uma capacidade administrativa que seja capaz de responder às demandas de diversos setores da sociedade, em seus ambientes operativos, conjugando eficiência, com relação a custos, e efetividade com relação à qualidade de seus produtos ou serviços colocados à disposição de sua clientela.

Segundo Bresser Pereira (1999), o modelo de desenvolvimento burocrático-capitalista, dirigido pelo Estado brasileiro, nesse momento histórico, estava envolvido numa crise política causada pela transição do regime militar para o regime civil, por uma crise econômica motivada pela crise fiscal do estado e pela exaustão da estratégia de crescimento nacional-desenvolvimentista. Esses fatores assinalam o colapso do estado do bem-estar social, instalado em 1930, devido aos altos custos do seu modelo operativo (BRESSER PEREIRA, 1996, FLEURY, 1997).

Esse contexto atinge de forma significativa os setores da administração pública brasileira, especialmente na década de 1980, cuja ênfase do modelo de gestão era ainda regido pelos critérios de eficiência, crescimento econômico planejado, centralização administrativa e pela intervenção do estado na economia (BRESSER PEREIRA, 1991).

Como resposta à crise econômico-social, agravada pelo processo de redemocratização, que se estende nos anos de 1990, o Estado brasileiro buscou implantar um modelo de administração gerencial para reduzir custos e aumentar a eficiência dos serviços públicos (MACHADO-DA-SILVA, 2003).

Assim, a formação de recursos humanos passa, cada vez mais, a constituir em fator importante, para a reforma administrativa do Estado. Nessa ótica, Swartzman (1983, p. 52) ressalta que “a natureza dos trabalhos administrativos tem no pessoal o fator preponderante e que o desempenho das funções públicas pelo aparelho estatal, em consonância com as aspirações sociais, é uma expressão da qualidade dos indivíduos nele congregados”.

Segundo Souza (2003), no bojo da reforma, implementada nos anos de 1980, ocorre a criação de Escolas de Governo para a formação de gestores governamentais como uma estratégia para o redimensionamento e a reorganização da administração pública, de forma a dar suporte ao atendimento das demandas sociais, políticas e econômicas. Nessa linha,

a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 1988, é criada com o objetivo de formar especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (SOUZA 1996).

Nessa mesma linha de capacitação de recursos humanos, em 1989, o Exército, instituição componente do aparelho estatal, criou um novo quadro de carreira de oficiais, denominado de Quadro Complementar de Oficiais (QCO), com o objetivo de aprimorar a capacidade administrativa do Exército e desenvolver novas competências técnicas para a área administrativa, integrando, com isso, conhecimentos advindos do meio acadêmico civil com os conhecimentos específicos militares, para adequar a capacidade administrativa militar ao novo cenário da administração pública, que até então conduzia a administração dos departamentos e demais órgãos da administração militar, nos níveis de alta e média gestão, pelos oficiais com formação na linha bélica realizada na Academia Militar das Agulhas Negras, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e na Escola de Comando e Estado-Maior.

Esse novo quadro de profissionais formados na Escola de Administração do Exército representa uma nova experiência organizacional para o Exército, o que leva a seguinte questão: Como esse Quadro Complementar de Oficiais institucionalizou-se no ambiente organizacional do Exército Brasileiro?

Por institucionalização do QCO, o entendimento adotado nesta pesquisa será o preconizado por Selznick (1972), que define institucionalização como a capacidade de as organizações atenderem às demandas técnicas e valorativas de seus ambientes, por meio da infusão de valores e conformação destes com os do ambiente, possibilitando criar identidade distinta para sustentar a sobrevivência dessas organizações.

Assim, a partir dessa questão, o objetivo geral deste trabalho é identificar os fatores que favorecem e/ou inibem o processo de institucionalização do Quadro Complementar de Oficiais, no ambiente organizacional Exército Brasileiro.

Com a finalidade de buscar esse objetivo apresentam-se os objetivos específicos:

- Identificar a atuação dos chefes militares para o desenvolvimento do QCO.
- Identificar os pontos de convergência QCO com o sistema de normas e valores da organização.
- Identificar o quanto à estrutura do QCO atende às demandas técnicas do Estado-Maior do Exército

- Identificar a percepção dos chefes militares quanto aos objetivos do QCO e seu cumprimento
- Identificar se os recursos disponíveis possibilitam o desenvolvimento do QCO.
- Identificar a formação de vínculos institucionais externos entre o QCO e organizações externas ao Exército Brasileiro.
- Identificar as transações realizadas pelo QCO em seu ambiente de operação

O trabalho será desenvolvido no corpo teórico da perspectiva institucional para o estudo das organizações, cujo foco está voltado para a dimensão institucional, portanto, uma visão simbólico-interpretativa de uma realidade organizacional construída por normas e valores (BERGER, 2003). Dessa forma, vislumbra-se o Exército como ambiente social instituído e o Quadro Complementar como política implementada para atender às demandas desse ambiente (LAPASSADE e LOURAU, 1972).

O modelo a ser seguido neste trabalho, para análise do processo de institucionalização do QCO em estudo, é o modelo de Esman (1966) composto pelas variáveis liderança, doutrina, recursos, estrutura, programa, vínculos e transações. Este trabalho propõe-se validar, em parte, respeitando as diferenças organizacionais, no que diz respeito ao emprego do modelo de Esman, na pesquisa de Souza (1996) sobre análise institucional comparativa entre a Escola Nacional de Administração Pública do Brasil e o Instituto Nacional de Administração Pública da Argentina.

A importância deste estudo, de um modo geral, é realizar trabalho científico sobre organizações militares brasileiras e colher subsídios que possam ser empregados para o aprimoramento da capacidade administrativa do Exército, contribuindo, assim, para o desenvolvimento institucional do Quadro Complementar de Oficiais.

A escolha do Quadro Complementar de Oficiais como objeto de estudo no ambiente militar foi motivada pela percepção, por parte do pesquisador, ao longo dos anos, de algumas dificuldades de o QCO se instituir na Força. Assim, consciente das limitações de o pesquisador ser parte integrante do objeto de análise, os cuidados metodológicos foram rigorosamente observados, a fim de evitar interferências na coleta e análise dos dados, preservando a neutralidade e integridade da pesquisa.

Para isso, o trabalho foi estruturado com um marco teórico que abrangerá duas seções: a Administração Pública Brasileira e a Perspectiva Institucional. A seguir, um capítulo sobre metodologia, no qual estão descritos os ambientes institucionais considerados: amostra de estudo, coleta de dados e análise realizada, além do capítulo de resultados e discussões e do capítulo final de conclusões e sugestões.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Administração Pública Brasileira

A partir da revolução de 1930, no governo de Getúlio Vargas, o Estado brasileiro, com o objetivo de promover as mudanças necessárias à Administração Pública para coordenar o setor produtivo nacional, configura-se como um Estado intervencionista e não meramente policial, como vinha até então operando (MARCELINO, 1987).

Segundo Schwartzman (1983, p. 30), o Estado brasileiro da década de 1930 teria de se ajustar aos problemas estruturais surgidos nas áreas econômica e social, não podendo permanecer à margem dos fenômenos sociais e econômicos e, portanto, agir como elemento coordenador de todas as atividades produtivas. Esse autor sublinha, ainda, que “o desenvolvimento e a racionalização das forças criadoras de riquezas deviam permanecer na órbita do governo” (SCHWARTZMAN, 1983, P. 30).

Nesse sentido, Schwartzman (1983) afirma que a atividade administrativa foi dividida em dois tipos, o primeiro focado na administração geral (saúde, educação, segurança, indústria, dentre outras) e o segundo para a administração específica (normas, métodos de trabalho, material, orçamento e obras). Por conseguinte, a capacitação de pessoal para mobilizar essa administração demandou perfis distintos de gestores: os técnicos da administração geral, voltados para atividades fins do Estado e os gestores técnicos da administração específica, voltados para problemas ligados à organização dos meios de suporte à administração geral.

Dessa forma, a Reforma Administrativa dos anos de 1930 foi orientada pelo princípio da centralização da organização do serviço público em órgãos próprios e das atividades da administração geral. Como política principal dessa reorganização, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, para remodelar a administração do serviço público em todo o país, por meio de racionalização e normatização.

Esse Órgão, segundo Souza (1996), foi criado para combater o crescimento desordenado da Administração Pública e centralizar as tarefas de orientação, coordenação e fiscalização da administração geral, com as funções de pessoal, organização, orçamento e métodos. De um modo geral, a modernização administrativa realizada por meio do DASP foi influenciada, segundo os preceitos de racionalização da Administração Científica de Taylor e por uma administração de recursos humanos fundamentada na visão burocrática weberiana,

na tentativa de buscar uma formação burocrática profissional baseada no princípio do mérito profissional e da impessoalidade (BRESSER PEREIRA, 1999).

Na visão de Warhlich (1974), a síntese da reforma da era Vargas pode ser assim demonstrada:

Reforma Administrativa	Décadas de 1930 a 1940
Características	Ênfase na reforma dos meios Orientação autocrática e impositiva
Administração do pessoal	Sistema do mérito
Administração do material	Simplificação e padronização
Administração orçamentária	Orçamento como plano de administração
Organização	Racionalização de métodos

Quadro nr 1 Síntese da reforma das décadas de 1930 e 1940
Fonte: Warhlich (1974)

Com a mudança do contexto mundial na década de 1950, caracterizado pelas conseqüências do pós-guerra e do contexto brasileiro pelo fim da Era Vargas, configura-se na visão de Souza (1996, p. 163) o projeto nacional de desenvolvimento, despertando “uma nova consciência de ação governamental, vinda com a década de desenvolvimento, de respaldar a ação centralizadora do Estado” (SOUZA, 1996.p. 163).

No período de 1950 a 1964 a Administração Pública permaneceu, de uma maneira geral, com a configuração da reforma da era Vargas, tornando-se ineficiente para acompanhar a política desenvolvimentista instalada. Como resposta a essa realidade, foram elaborados estudos e projetos com o objetivo de reformar a estrutura do Estado Brasileiro, dentre os quais Marcelino (1987) destaca: Anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal (1952), Comissão de Simplificação Burocrática (1956), Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (1956), Comissão Amaral Peixoto (1963).

No entanto, somente em 1967, com a instituição do decreto-lei 200, inspirado no trabalho da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), criada em 1964, foram fixados, segundo Garcia (1978), os princípios da administração clássica de Fayol, destacando-se a importância do planejamento, no sentido de prever, calcular o futuro e descentralizar a execução das ações de governo.

Para atuar nesse cenário, a partir dos anos de 1960, a capacitação dos recursos humanos da Administração Pública tencionava atender à demanda do processo de desenvolvimento nacional movido, em grande parcela, por financiamento externo. Assim, os conhecimentos técnicos demandados do gestor público focavam o planejamento e o orçamento. Nesse sentido, Souza (1996) destaca a criação de escolas de formação de diferentes perfis de gestores como: Escola Interamericana de Administração Pública, Instituto Barão do Rio Branco, Escola Superior de Guerra (ESG), além da reestruturação das academias militares, do Instituto Militar de Engenharia do Exército (IME) e do Instituto de Tecnologia da Aeronáutica (ITA), como suporte para o modelo de gestão necessário naquele momento histórico.

Na opinião de Bresser Pereira (1996) e Martins (1997), o regime militar instaurado a partir de 1964 conduziu um modelo de administração direcionada para o desenvolvimento que ampliou a intervenção do Estado nos diversos setores da sociedade. Política esta que se estendeu até a década de 1980. Souza (1996) assevera que a administração militar buscou racionalidade dos procedimentos administrativos e econômicos. Destaca, também, a expressiva expansão dos órgãos estatais, o que caracteriza *como* “a multiplicação de entidades da administração indireta, como maneira eficaz, para acompanhar o desenvolvimento nacional, evitando, assim, o emperramento da administração direta” (SOUZA, 1996, p. 165).

No entanto, diz Martins (1997):

A racionalidade pretendida por meio da centralização normativa foi prejudicada pela concentração de poder, pessoal e arbitrária, alimentada pelo ethos autoritário; além disso, as ações de descentralização funcional foram parcialmente desviadas de sua intenção original, a qual tinha dois objetivos: em primeiro lugar, contornar a rigidez das estruturas da administração direta e, em segundo lugar, introduzir o espírito gerencial privado na administração paraestatal (MARTINS, 1997, p. 21).

Em 1985, com o término do regime de exceção, inicia-se no Brasil o período da Nova República com o governo civil do período de 1985 a 1990, fase da história do Estado Administrativo Brasileiro marcada, segundo Machado-da-Silva (2003), pelas crises econômico-social e pelo processo de redemocratização, que vai se estender aos anos de 1990.

De acordo com Marcelino (1987), o diagnóstico organizacional do Estado Administrativo Brasileiro no início da Nova República pode ser caracterizado pela ausência de políticas e diretrizes voltadas para o treinamento e desenvolvimento dos recursos humanos e pelo abandono do planejamento de médio e longo prazo.

No entanto, Bresser Pereira (1999) sublinha que o modelo de desenvolvimento burocrático-capitalista, dirigido pelo Estado, até então, estava envolvido em uma crise econômica e financeira motivada pela dívida externa, altas taxas de inflação, crise fiscal do Estado e a exaustão das estratégias de crescimento nacional-desenvolvimentista implementadas até então. Na visão desse autor, a burocracia do Estado, que tivera um papel dominante no regime militar, permaneceu a exercer influência no início do governo civil, em 1985, que sucedeu ao regime militar. Diz Bresser Pereira:

Com a transição para a democracia, em 1985, as políticas dos partidos de oposição que acabavam de assumir o governo, imaginando-se identificados com a democracia e a esquerda, revelavam, na verdade, tão ou mais atentadamente que os partidos anteriormente no governo, uma ideologia burocrática, além de populista. O burocratismo renasceu, assim, das cinzas, na segunda parte da década de 80, ressaltando a existência do que Eli Diniz chamou de paradoxo: “a presença de um poder burocrático forte numa burocracia devastada” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.11).

Souza (1996) informa que como resposta a esse diagnóstico recessivo, a reforma do Estado de 1985, que se pautou pelos princípios de restauração da cidadania, democratização da ação administrativa em todos os níveis de governo, controle do poder executivo pelo poder legislativo e pela sociedade, descentralização da ação administrativa, revitalização do serviço público, valorização do servidor e alocação mais eficiente dos recursos públicos.

No bojo dessa reforma, continua essa autora, um dos valores passado era a capacitação de recursos humanos para mobiliar os cargos públicos no novo modelo proposto de administração, o que levou a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), inspirada na *Ecole Nationale d Administration* (ENA) da França, para a formação de gestores permanentes da Administração Pública. Essa estratégia governamental, segundo Souza (1996), tinha por objetivo preparar o especialista em políticas públicas e gestão governamental, com formação generalista (teórica e interdisciplinar) e especializada (treinamento específico sobre problemas da realidade brasileira).

No início dos anos de 1990, o que foi adotado como reforma correspondeu ao “desmantelamento do aparelho estatal, com uma série de medidas de curto e médio prazo, instituídas com a finalidade de provocar uma retração do Estado” (SOUZA 2003, p.215). Para a autora, a redução dos quadros de funcionários sem critérios definidos e sem considerar a clara dimensão de sua conseqüência, não promoveu a melhoria dos serviços públicos e desorganizou a Administração Pública.

Em concordância, Martins (1997) afirma no início dos anos de 1990, desorganizou-se ainda mais o aparelho estatal. Nesse sentido, destaca a configuração inadequada das altas estruturas estatais (ministérios e secretarias), a corrosão dos salários da administração federal, a desmoralização da burocracia estatal, a migração dos melhores quadros de funcionários para a iniciativa privada, tornando o Estado administrativo inoperante para atender as demandas administrativas daquele momento histórico.

Em 1995, o cenário da administração pública brasileira era caracterizado pelo alto déficit público, pela ineficiência dos serviços públicos prestados à sociedade, pela crise fiscal e por um modelo de gestão inadequado àquele momento histórico (BRESSER PEREIRA, 2000).

Nesse período histórico, o governo enfrentou o cenário da crise fiscal herdada das décadas anteriores e que foi movida pelo crescimento exacerbado da Administração Pública nos anos de 1960 e 1970, além das demandas constitucionais de 1988, até então não atendidas satisfatoriamente (BRESSER PEREIRA, 2000). Na opinião desse autor, a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 veio como solução, trazendo um modelo de gestão para mudar a configuração do Estado Administrativo, de forma aprimorar a melhoria dos serviços públicos e resgatar a cidadania.

Conforme afirma Fleury (1997), a Reforma de 1995 teve como justificativa o inchamento e a ineficiência do estado, que ainda abrangia áreas da economia, que poderiam ser delegadas ao setor privado, e a premissa de que o setor estatal seria o maior responsável pelo déficit público. Segundo essa autora, presumia-se, também, que o setor privado era mais eficiente do que o setor estatal na prestação de serviços. Esse novo modelo de gestão, tipificado por Bresser Pereira (2000) de segunda onda de modelos de reformas, tem um caráter institucional. Assim afirma esse estudioso:

Nos anos 1980, a preocupação fundamental da “primeira onda” de reformas foi promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. Já nos anos 1990, quando se percebe que esse reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado mínimo, temos a “segunda onda” de reformas. Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva econômica leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de downsizing, a segunda onda reformas tem caráter institucional. BRESSER PEREIRA, 2000, P. (17).

A Reforma Administrativa implementada no Brasil, em 1995, tinha como objetivo implementar uma administração pública profissional e moderna que adotasse os princípios da

Qualidade Total aplicados nos setores privados, tendo como foco o cliente-cidadão (BRESSER PEREIRA, 2000). Para tal, buscava-se conciliar eficiência administrativa e democracia, como objetivos maiores, de forma a assegurar maior autonomia aos administradores públicos, tendo como estratégia a administração por resultados.

Ainda na visão de Bresser Pereira (1999), a Reforma Administrativa de 1995 adotou como princípio de gestão pela Qualidade Total, pelo entendimento de que esse modelo de gestão adotado nas empresas privadas poderia ser adaptado para atender à administração pública, onde o sucesso organizacional seria o interesse público e não o lucro como na iniciativa privada, uma vez que os indicadores de qualidade vão além da medição de resultados financeiros. Nessa visão, a administração pública buscava a melhoria de seus serviços, por meio de um empreendimento político, controlado politicamente pela sociedade, que atuaria pela descentralização das ações, do controle de resultados, do incentivo à competição e do foco no cliente – cidadão.

Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que tinha como finalidade aumentar a governança do Estado, ou seja, a sua capacidade administrativa, limitaria sua ação àquelas atividades que lhe são próprias, transferindo da União para os estados e municípios as ações de caráter local e para os estados as ações de caráter regional. Dessa forma, a Administração Pública foi dividida em quatro grandes setores, a saber:

- **Núcleo Estratégico:** que corresponde ao governo em sentido lato. É o setor em que são formuladas as políticas públicas e onde são definidas as leis.
- **Atividades exclusivas:** O setor onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar.
- **Serviços não-Exclusivos:** Correspondente ao setor onde o Estado atua junto com as organizações públicas não-estatais e privadas.
- **Produção de bens e serviços para o mercado:** corresponde à área de atuação das empresas, onde o Estado ainda atua em determinadas empresas de infraestrutura.

Ainda na visão de Bresser Pereira (2000), a reforma gerencial buscou criar novas instituições legais e organizacionais para um aparato burocrático profissional e moderno, com condições de gerir o Estado brasileiro, enfocando três dimensões: a cultural, a de gestão e a institucional. A dimensão cultural voltada para combater o patrimonialismo e possibilitar a

transição da cultura burocrática para a gerencial. A dimensão de gestão para implementar as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de qualidade a um custo menor e a institucional para dar suporte e legitimidade a própria reforma (BRESSER PEREIRA, 2000).

A partir dessas dimensões, a Reforma Administrativa tinha em seu discurso a busca da excelência dos serviços públicos e, conseqüentemente, a capacitação de gestores como fundamental para tal.

2.2 História e organização do Exército Brasileiro

A história do Exército Brasileiro confunde – se, em parte, com a própria história do Estado Brasileiro, considerando que o Exército, como braço armado do Estado, proporcionou ao longo da história a sustentação política do Estado e sua integridade territorial.

No Brasil independente de 1822, o Exército, ainda encontrava-se embrionário e sob a influência absoluta de militares estrangeiros portugueses, conforme aponta Costa (1957). De acordo com esse autor, esse período, representou um grande esvaziamento do quadro militar, em decorrência da deportação de 14.000 soldados portugueses após a proclamação da independência.

Afirma Costa (1957, P.119) “Os corpos de tropa com que se contavam estavam todos desfalcados e tiveram que ser preenchido à última hora com a mobilização das milícias locais, desprovidas de maior preparação militar”. Portanto, não só a parte organizacional como o preparo dos recursos humano, ainda não atendiam às necessidades da nação ora independente, que recrutaria ainda por alguns anos do século XIX, mercenários estrangeiros para formarem o corpo do Exército Brasileiro.

Nos meados do século XIX, o Exército não é mais uma a instituição embrionária e defeituosa que nascera improvisadamente no meio das guerras de independência. Segundo Costa (1957), a experiência das primeiras guerras externas, a extinção dos batalhões de estrangeiros e o desaparecimento dos velhos generais de origem portuguesa contribuíram para o que tipificou de abasileiramento e fisionomia definida do Exército Brasileiro.

Com o advento da Guerra do Paraguai (1864 a 1870), o exército recorre aos voluntários civis e guarda nacional para compor suas fileiras organizacionais. Pois não havia de imediato, uma estrutura regular capaz de se sobrepor àquele estado de beligerância. Em resposta à demanda da guerra, Coelho (1976) assinala que o Exército consumiu quase 50% do

orçamento do império dos anos de 1865 e 1866, sendo considerado pelo autor o maior orçamento militar da história do império. Esse aporte de recursos caiu verticalmente a 8% no pós-guerra.

Nesse sentido, explica Coelho (1976).

Para um Exército mal equipado, falta de qualquer treinamento profissional e virtualmente improvisado para a emergência da guerra, a vitória sobre o Paraguai significou o surgimento de expectativas no sentido de que a sociedade civil, de onde provinha a classe política, haveria de reconhecer e retribuir o “tributo de sangue” vertido em defesa da nação. (COELHO, 1976, p. 46).

Finda a guerra do Paraguai em 1870 e com rumos à Proclamação da República o contexto político militar pode ser assim descrito:

Não entrava na cogitação dos militares o fato de que as finanças públicas estavam debilitadas pelo esforço da guerra e que as drásticas reduções de despesas haviam afetado, também, outros setores. Da parte do governo viam apenas uma política irresponsável que, apenas terminada a guerra, voltava a descuidar da defesa militar, isto é, do Exército. (COELHO, 1976, p.47).

A unidade do Exército e sua identidade institucional, nesse período de incertezas são reforçadas por Caxias, que como Comandante das Forças Armadas manteve-se fiel aos princípios militares, servindo de exemplo a toda a força. Segundo Coelho (1976), o carisma de Caxias se impõe num período de ansiedades e incertezas para o Exército, quando até mesmo a sobrevivência da organização militar se torna ameaçada. Enfatiza o autor que a crença, dominante entre os militares, formou o sentimento de que Caxias fora o obstáculo à liquidação do Exército e o fator de contenção da hostilidade civil.

Com a Proclamação da República, em 1889, que levou à presidência o primeiro militar da história republicana, Marechal Deodoro da Fonseca, o exército encontrava-se desaparelhado e desgastado pela Guerra do Paraguai. Nesse contexto, os desejos de modernização e aprimoramento profissional da força surgiram com grande ênfase no início da República Velha. Conforme Frota (2000), o contexto mundial do início do século XX era marcado claramente pela industrialização e notáveis descobertas científicas e tecnológicas que permitiam avanços no material bélico e conduziam os exércitos à adaptações administrativas, o que faz com que Hermes da Fonseca, entusiasta da organização militar alemã, enviasse, a conselho do Barão do Rio Branco, oficiais brasileiros para treinamento no conceituado Exército alemão. “Três turmas (1906, 1908 e 1910) puderam auferir esses ensinamentos e decidiram, quando retornaram, transmitir aos colegas o que tinham aprendido” (FROTA, 2000, p. 599), cedendo, assim, a influência da doutrina portuguesa lugar à doutrina alemã.

Ainda nessa visão, sendo Ministro da Guerra o Marechal Hermes da Fonseca, houve a criação de grandes unidades, foi implantada a lei do alistamento e sorteio militar (Lei nº. 1860. de 4 de janeiro de 1908), criadas a Escola de Comando e Estado-Maior e Escola Militar de Realengo.

Na década de 1920 e sob os reflexos da Primeira Guerra (1914 a 1918), a influência da doutrina do Exército Francês, prestigiado pela vitória no conflito de 1914, chega ao Exército Brasileiro.

A Missão Militar Francesa chegou no Brasil em 1920, dirigida pelo General Maurice Gamelin e dela fazendo parte outros oficiais franceses de notório talento. Durante vinte anos a missão colaborou para que os nossos oficiais aumentassem o domínio da tática e das técnicas de estado-maior. A modernização e renovação das idéias no Exército atingiram diversos setores em verdadeiro efeito cascata. (FROTA,2000, p,600).

Vale ressaltar que a formação dos tenentes de 1930, futuros altos gestores e até mesmo governantes brasileiros, como Castelo Branco, foram alunos da escola francesa, que passarão a ocupar os altos cargos militares da década de 1950 e 1960.

2.3 Evolução Organizacional do Exército Brasileiro a partir de 1930

A Reforma do Estado dos anos de 1930 redesenhou o Estado Administrativo Brasileiro, para atender as demandas do cenário industrial que emergia no Brasil. A reforma atingiu também o exército que lançou seu alicerces organizacionais para as décadas vindouras, em consonância com a estatura político-administrativa do Estado brasileiro.

Nesse sentido, afirma Coelho (1976) “o Estado Novo constituiu uma fase decisiva na evolução do exército e teve conseqüências duradouras”. Complementando, esse autor diz ser:

A complexidade organizacional do exército alcançada no estado-novo permitiu formar uma solidariedade orgânica na força, quer por meio da difusão dos elementos simbólicos, instituído na glorificação de um passado comum dos heróis militares e seus feitos. Favoreceu a manter o clima de solidariedade orgânica, manteve o exército instruído e permanente (COELHO, 1976).

Os anos de 1930 podem ser assinalados como um período de grande desenvolvimento para o exército. Schwartzman (1983) destaca a reaparelhagem do material, o

aumento significativo do orçamento militar no período de 1931 a 1940 (quase o triplo). o aprimoramento da indústria militar e o aperfeiçoamento da educação militar.

No tocante aos recursos humanos, Schwartzman (1983) apresenta:

1. A melhoria dos critérios de seleção para a escola militar dos oficiais.
2. A Organização de unidades-escolas para a complementação da instrução da oficialidade.
3. A criação da arma de aviação com a ampliação da escola de aeronáutica militar.
4. A criação do quadro técnico de oficiais voltados para a engenharia da indústria militar.
5. O aumento do efetivo do exército de 50000 em 1930 para 92000 homens em 1940.
6. A construção do prédio da Escola de Comando Estado-Maior.

Esse autor atribui dois fatores desenvolvimentistas ao Exército Brasileiro:

O primeiro é o aparecimento de um chefe de Estado na altura de compreender que a solidez das instituições de uma nação é decorrente da eficiência dessas forças armadas. O segundo é o próprio espírito dessas forças, que as vicissitudes de um republicanismo doentio jamais apagou. Defrontaram-se, assim, em 1930, um governo revolucionário e um exército esfacelado (SCHWARTZMAN, 1983)

Para Schwartzman (1983), as causas da debilidade das instituições militares, até a instalação do Estado Novo, podem ser atribuídas a intromissão de militares na política partidária e a falta de meios para as forças, sublinhando como fator preponderante “a inexistência de uma direção firme e consciente, que traçasse rumos definitivos, não apenas para essas instituições, porém para o próprio país, cuja grandeza e soberania delas decorreu” Em outras palavras, significa dizer que o Exército passou a acompanhar o impulso desenvolvimentista-nacionalista do Estado brasileiro, iniciado a partir dos anos de 1930.

Ainda na estruturação da educação militar, como aspecto característico da reforma do exército, fortaleceu-se, em particular, a formação acadêmica da oficialidade com a entrada em vigor da Lei de Ensino Militar restringiu o acesso à Escola Militar de Realengo aos alunos dos colégios militares e das Escolas Preparatórias de Cadetes. A formação geral do oficial nesse período pode ser resumida no quadro a seguir:

ÁREA	ESCOLA	NÍVEL DE ENSINO
Preparatória para o ingresso na carreira de oficiais combatentes	- Colégio Militar - Escola Preparatória de Cadetes	Preparatório e assistencial (colégios militares)
Oficiais combatentes	- Escola Militar de Realengo	Formação acadêmica para o ingresso na carreira militar de oficiais
Saúde	Escola de Saúde do Exército (para médicos formados)	Nível de formação Adaptação dos conhecimentos civis aos conhecimentos militares
Científico Tecnológica	Escola técnica voltada para a preparação de civis(reservistas) e militares para o parque industrial militar	Formação acadêmica para o ingresso na carreira de oficiais engenheiros militares da ativa e reserva
Intendência	Escola de Intendência - preparação de tesoureiros, Aproveisionadores	Formação acadêmica para o ingresso na carreira militar de oficiais intendentess
Educação Física, Artilharia, Infantaria, Cavalaria, Material Bélico e Comunicações	Estabelecimentos e Organizações Militares com encargo do ensino de especialização dos oficiais combatentes	Nível de especialização
Altos Estudos	Escola de Comando e Estado-Maior destinada à preparação em 3 anos, para os cargos de chefes militares e Comandantes de unidades	Nível de aperfeiçoamento para a ocupação de comandos, chefias e área administrativa de alta assessoria

Quadro 2 Demonstrativo das carreiras de oficiais na década de 1930
Fonte: Adaptado de Schwartzman (1983)

Com a eclosão da II Grande Guerra e a participação brasileira nesse conflito mundial contra os regimes ditatoriais da Alemanha e Itália, aproximou o Exército Brasileiro ao Exército Americano, passando a ser influenciado pela sua doutrina, equipamentos e a formação do pessoal militar. Conforme afirma Soares (2000), o aporte para essa influência decorreu da Lei de Empréstimos e Arrendamento, aprovada pelo Congresso Americano, como parte do esforço de guerra, que permitia a venda de material bélico com 35% de desconto, aos aliados dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial.

Segundo Frota (2000), tais acordos penalizaram a economia brasileira. No entanto, no geral, o resultado foi positivo, tendo em vista permitir o desenvolvimento e o reaparelhamento das Forças Armadas.

Com a premência de aperfeiçoar a formação do oficial para um exército envolto em um conflito mundial, crescia a necessidade de operacionalização desse aparelho militar,

sendo criada, em Resende, em 1 de Janeiro de 1944, a Escola Militar de Resende, sob a inspiração norte americana, que passou a se chamar, em 1951, Academia Militar das Agulhas Negras, para atender a essa demanda.

Frota (2000) afirma que depois da II Guerra iniciou-se o período da Guerra Fria, entre Estados Unidos e União Soviética, trazendo como consequência direta para a América Latina a realização da Conferência Interamericana do Rio de Janeiro, sendo consolidado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de defesa contra agressores não-americanos, que marcou a liderança norte-americana no continente americano. Nessa mesma estratégia de projeção foi selado o Acordo de Assistência Militar Brasil - Estados Unidos, assinado em março de 1952.

Na década de 1960, marcada no Brasil pelo cenário de agitação política, instalou-se em 1964, o regime militar, com a participação política efetiva dos militares brasileiros no governo que durou até 1985. No entanto, este não foi um fenômeno isolado no Brasil. Segundo Stepan (1984), o contexto político da América Latina, nesse período histórico, foi caracterizado pela intervenção militar na política, sendo tipificado de Regime Burocrático-Autoritário. Entre outros exemplos da América Latina, merecem destaque o da Argentina (1976 a 1985), do Uruguai (1973 a 1985) e do Chile (1973 a 1990)

Frota (2000) ressalta que esses períodos de exceção ocorridos na América Latina descortinaram-se sobre a intranqüilidade política dos conflitos de projeção de poder das duas potências mundiais, Estados Unidos e União Soviética, pela defesa dos regimes Capitalista e Socialista, respectivamente, fruto da guerra fria que se desenvolvia a partir dos anos de 1950, formando a bipolaridade do poder mundial. Nesse contexto, sob a doutrina de desenvolvimento e segurança nacional e fortalecido o aparato militar, o Exército passa a desenvolver sua própria doutrina militar estratégica, ainda que sob as influências passadas de Portugal, Alemanha, França e Estados Unidos como discorrido anteriormente (FROTA, 2000).

Stepan (1985) caracteriza o regime de exceção adotado no Brasil com peculiaridades que se diferem dos demais países da América Latina, trazendo consigo certa flexibilidade. Segundo esse autor são pontos dessa flexibilidade: manutenção do funcionamento do Congresso Nacional e do ciclo de rotina das eleições presidenciais. Esses fatores favoreceram a abertura de espaço e flexibilização para uma transição dos governos militares para os governos civis sucessórios, sem traumas políticos e sociais acentuados. Em contra partida, o autor assinala o ônus para o exército quando afirma:

Os militares brasileiros deixaram o poder com suas estruturas internas amplamente reconstruídas e intactas, mas com menos prestígio e legitimidade do que em qualquer outro momento histórico, desde a proclamação da República, em 1889 (STEPAN, 1985, p. 83).

De acordo com Stepan (1985), o afastamento dos militares do governo e a crise econômica da década de 1980, sobretudo do início da Nova República, também exerceram impacto direto nas forças armadas brasileiras, sobretudo ao exército, porque atingiu o seu orçamento com cortes e reduções sistemáticas.

Nesse contexto restritivo, como solução institucional interna, a formação de recursos humanos passou por uma reforma que previa uma mudança na formação dos altos e médios gestores no Exército. Os Altos gestores, que, até então, eram formados somente no curso de Comando e Estado-Maior da Escola de Comando e Estado-Maior no Rio de Janeiro, contaram com mais um ciclo de capacitação, na mesma escola, criado em 1987, sob a denominação de Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx). Esse projeto teve por objetivo habilitar oficiais superiores para os exercício de cargos na Alta Administração do Exército, capacitando-os a tratar de questões ligadas à formulação de políticas e planejamento estratégico. Com duração de um ano, o curso contemplava as áreas de Economia, Política, Relações Internacionais, Administração e disciplinas específicas militares, visando dotar ao gestor capacidade integrada de análise para elaboração de cenários prospectivos coerentes á conjuntura nacional e internacional. Ainda nesse projeto de reforma, foi criada, em 1987, a Escola de Administração do Exército, em Salvador, voltada para a Administração Militar e destinada aos oficiais, que iriam exercer cargos de média gestão, dando suporte aos altos gestores formados na ECEME.

Ainda nessa mesma linha, para suprir a carência de recursos humanos dotados de conhecimentos acadêmicos civis para ocupar a área administrativa militar, que crescera em tamanho e complexidade a partir dos anos de 1980, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de criação do Quadro Complementar de Oficiais, sendo criado o Quadro, em 1989, por meio da Lei Nr 7.831, de 02 de outubro de 1989. Essa política de recursos humanos gerou a criação de um novo Plano de Carreira de Oficiais, com formação específica civil em áreas de interesse da administração militar, para assumir cargos técnicos de média gestão na estrutura administrativa. Dessa forma, com a extinção do Curso de Administração Militar, foi abandonado o projeto inicial da Escola de Administração do Exército, dando lugar ao Programa de Formação de Oficiais do Quadro Complementar.

No decorrer dos anos de 1990, o Exército, sob o reflexo da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, adotou o modelo de Administração pela Qualidade Total, o que pode ser visto no prefácio do primeiro manual de qualidade do Exército escrito pelo então General Chefe do Estado-Maior do Exército:

Nos tempos atuais, vemos as mudanças ocorrerem perante os nossos olhos com velocidade cada vez maior. Essa rapidez põe à prova as estruturas das organizações, desfaz teorias e idéias e torna rapidamente obsoletos instrumentos e métodos considerados consagrados. Acredito que, dentro do Exército Brasileiro, temos um componente que é capaz de, perante as transformações que ocorrem, preservar os bons paradigmas da Instituição e gerar capacidade de adaptação rápida às novas situações (Exército Brasileiro, 1995)

De acordo com esse documento, seguindo diretrizes da Reforma do Estado brasileiro de 1995, a filosofia da Qualidade Total visava criar meios para melhorar o desempenho da Administração Militar, com o objetivo de enfrentar as adversidades conjunturais da década de 1990.

A capacitação de recursos humanos, como fator importante dessa mudança, foi realizada em Universidades e Instituições de Nível Superior para realizarem cursos e estágios na área de qualidade total, por meio do Plano de Cursos e Estágios em Estabelecimentos de Ensino Superior Nacionais (PCE-EESN, 1995).

Uma vez implantados os alicerces para esse novo modelo de gestão, foram incluídos os temas de Qualidade Total nos currículos escolares das escolas militares e, gradativamente, essa nova filosofia de gestão evoluiu e deu suporte a implementação da Qualidade Total no Exército, por meio do Programa de Excelência Gerencial (PEG), cuja finalidade é trazer a eficiência administrativa para a Força Terrestre. Este programa foi inspirado no Programa de Qualidade no Serviço Público e coordenado pela Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército, com o apoio do Ministério do Planejamento e capacitação na ENAP.

Sintetizando, pode-se inferir que o Exército Brasileiro integrou-se as mudanças de gestão implementadas pela Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, como solução para enfrentar os decréscimos orçamentários sistemáticos e as complexidades administrativas advindas das mudanças dos contextos nacional e mundial.

Nesse ambiente institucional, constituído de normas e valores, desenhando a organização como organismo adaptável às pressões sociais, será analisado o Quadro Complementar, considerando sua capacidade de infundir novos valores, o que representa a

sua própria institucionalização. Para tal, a seguir será apresentada a perspectiva institucional para a análise da organização em estudo.

2.4 Perspectiva Institucional

A perspectiva institucional para a análise das organizações está centrada nas relações organização/ambiente e tem por objetivo fornecer uma base conceitual para um melhor entendimento dessas relações, permitindo traçar um perfil das organizações. Segundo Selznick (1972), a abordagem institucional enfatiza a distinção entre organização como a expressão estrutural da ação racional e organização vista como um sistema orgânico adaptável, afetado pelas características sociais de seus participantes, assim como pelas variadas pressões impostas por seu ambiente.

Scott (1995) inclui na abordagem institucional três pilares teóricos para traçar o perfil de uma organização: o regulador, o normativo e o cultural-cognitivo. No Pilar Normativo a ênfase está colocada em regras normativas que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliadora e obrigatória na vida social. Os sistemas normativos incluem tanto valores como normas. Nesse sentido, o autor explica que valores são concepções do preferido ou do desejável, junto com a construção de padrões que podem ser comparados e avaliados e, as normas especificam como as ações devem ser realizadas, definindo o meio legítimo de perseguir os fins estimados. Sendo assim, os sistemas normativos definem, também, metas, objetivos e os meios apropriados para atingi-los.

Nessa construção teórica, Scott (1995) adverte que valores são aplicáveis a todos membros da coletividade; ou somente a alguns atores ou, ainda, posições e as normas dão origem aos cargos. Estas crenças não são simplesmente antecipações nem predições, mas, prescrições normativas norteadoras do comportamento dos atores que compõe a organização. No ponto de vista desse autor, os sistemas normativos passam a ser vistos como imponentes limitadores do comportamento social, que autorizam e capacitam a ação social, conferindo direitos, responsabilidades, privilégios e deveres.

Para Scott (1995), o Pilar Regulador normatiza o comportamento dos membros da instituição, estabelecendo regras, controle e sanção de atividades. Nessa concepção, processos reguladores envolvem a capacidade de estabelecer regras, sistemas de sanções ou recompensas como uma tentativa de influenciar o comportamento futuro. Esses processos podem operar por mecanismos informais difusos, envolvendo tipos de comportamentos, ou

podem ser altamente formalizados e designados a atores especializados, como a polícia e câortes judiciais. Assim, força, medo e conveniência são componentes centrais do pilar regulador. Portanto, constitui-se em sistema estável de regras, formais ou informais, apoiado pela vigilância e pelo poder de sancionar.

Finalmente, Scott (1995) afirma que o Pilar Cultural-Cognitivo apoia-se nos elementos cultural-cognitivos das instituições, isto é, nas concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e a forma pela qual o sentido criado, em função da dimensão cultural-cognitiva das instituições, é a característica mais diferenciada do neoinstitucionalismo dentro da sociologia. Assim, para o autor, a dimensão cognitiva é um conjunto de representações simbólicas internalizadas e interpretadas pelo indivíduo para o entendimento dos significados das atividades e objetos. Nessa concepção cognitiva, são valorizados os símbolos, palavras e sinais, cujos significados surgem em interação e são mantidos e transformados os entendimentos dos acontecimentos. Além disso, a perspectiva cultural focaliza as crenças subjetivas, reconhecendo que os processos interpretativos internos são formados por estruturas culturais externas ao indivíduo.

Sintetizando a perspectiva de Scott (1995), são apresentadas, no quadro a seguir, as idéias principais desses pilares institucionais:

Pilar	Regulador	Normativo	Cultural-Cognitivo
Base da conformidade	Conveniência	Obrigaçãõ social	Entendimento compartilhado
Base da ordem	Regras reguladoras	Unir expectativas	Esquema constitutivo
Mecanismos	Coercivo	Normativo	Mimético
Indicadores	Regras Leis Sanções	Certificação Credenciamento	Crenças comuns Lógicas de ação compartilhadas
Base da legitimação	Legalmente sancionada	Moralmente governado	Compreensível Culturalmente apoiado

Quadro 3 Os três Pilares Institucionais.
Fonte Scott (1995)

Uma outra visão da análise institucional, de adaptação e mudanças organizacionais, é proposta por DiMaggio e Powell (1991) sob a perspectiva do isomorfismo institucional. Essa vertente propõe que as organizações tendem a se tornar cada vez mais semelhantes, devido às pressões de seus ambientes, de forma a reduzir as incertezas ambientais. Para esses autores o processo isomórfico decorre de três mecanismos, quais sejam, mimético, coercitivo e normativo. O primeiro consiste na importação de práticas organizacionais e arranjos estruturais, implementados com sucesso em outras organizações, com o objetivo de favorecer a legitimidade da organização no ambiente institucional. O coercitivo é provocado pelas pressões exercidas de uma organização sobre outra com vínculo de dependência e por expectativas culturais na sociedade. Nesse sentido, a existência de um ambiente legal afeta em muitos aspectos as estruturas das organizações, forçando-as ao ajustamento de suas práticas aos regulamentos e regras impostas pelas organizações que exercem o controle sobre essas. O mecanismo normativo refere-se às pressões dos segmentos profissionais sobre as organizações para a implementação de normas e métodos de atuação estabelecidos pelos conselhos ou associações profissionais (DIMAGGIO e POWEL 1991).

A Teoria Institucional proporciona o entendimento de que os fenômenos sociais e culturais, dentre outros, que compõem o ambiente institucional, moldam as preferências individuais (VIEIRA e CARVALHO, 2003). Dessa maneira, esse corpo teórico constitui-se de uma abordagem simbólico-interpretativa da realidade organizacional de caráter subjetivo, salientando a construção social da realidade organizacional (BERGER, 2003, FACHIN e MENDONÇA, 2003).

O ambiente organizacional, diz Machado-da-Silva (1996), é dividido em duas partes, não excludentes, mas complementares para fins de análise. O ambiente técnico, caracterizado pela troca de bens e serviços, sendo objeto de análise a sua eficiência técnica e o ambiente institucional caracterizado pela difusão das regras e procedimentos que dão suporte contextual à legitimação da organização, adequando sua estrutura organizacional às pressões sociais desse ambiente. Assim, para um melhor entendimento das relações organizacionais nesses ambientes, serão discutidos na próxima seção o conceito de organização na visão de Lapassade (1971), Selznick (1972), Ardoino e Lourau (2003), dentre outros.

2.4.1 Organizações

Lapassade (1971) remete a noção de organização a dois significados. Aquele que se refere aos conjuntos práticos como fábricas, bancos e outras coletividades que perseguem

objetivos bem definidos, como a produção de bens e serviços, e o outro significado que se relaciona com as condutas sociais que, nas palavras desse autor são:

Os atos de organizar essas atividades diversas, a mobilização dos meios para atingir os objetivos coletivos (produzir, educar, distribuir), a integração de diversos membros numa sociedade coerente. (LAPASSADE, 1971, p. 124)

Assim, Lapassade (1971) infere que a organização é um meio ou um sistema de meios para atingir fins específicos.

Para Selznick (1972), o fator mais evidente de uma organização administrativa é seu sistema formal de regras e seu objetivo para determinar tarefas e procedimentos formalmente estabelecidos, de acordo com o tipo de organização. Dessa forma, acompanhando a mesma linha de pensamento de Lapassade e Lourau (1971), Selznick (1972), p. 5) assevera:

A organização assim delineada é um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida “complementando que o termo organização” refere-se a um instrumento precível e racional projetado para executar um determinado serviço (SELZNICK, 1972, p. 5).

Para Ardoino e Lourau (2003), as organizações são representadas pelos muros, locais, instalações tangíveis e visíveis, como também, pelos regulamentos, estatutos, hierarquia, cujas estruturações embora menos evidentes, apontam significados explícitos e bem codificados como os escritos, as graduações e as atitudes mais ou menos sistematizadas

No mesmo foco teórico, Katz e Kahn (1987, p 32) definem que “as organizações consistem em atividades padronizadas de uma quantidade de indivíduos”. Na visão desses autores as atividades são complementares e interdependentes em relação a algum produto ou resultado comum e são repetidas, relativamente duradouras e ligadas em espaço e tempo.

2.4.2 Organização militar

Weber (1990) analisa a organização militar como uma estrutura burocrática necessária e capaz de desenvolver poderosos exércitos permanentes, apoiados por uma disciplina rígida e pelo treinamento técnico especializado. Assim, o Estado burocrático passa a concentrar meios de administração dessas estruturas, transferindo o serviço do exército dos proprietários para os não proprietários. Dentre as características burocráticas presentes nas organizações militares, Weber (1990) destaca: a ordenação hierárquica, a disciplina, o

treinamento técnico, a impessoalidade, as normas e os regulamentos escritos. Tais elementos possibilitam a fluência da autoridade no estabelecimento militar e a padronização de procedimentos, que favorecem a unidade organizacional.

Sendo a organização militar, objeto desse estudo, complexa e com traços peculiares, cabe descrever as características principais que lhe conferem tal identidade, como define Bresser Pereira:

Os exércitos podem ser definidos como organizações burocráticas permanentemente constituídas de soldados profissionais, treinados para a guerra, obedecendo a uma hierarquia definida e a regulamentos escritos, formais e impessoais (BRESSER PEREIRA, 1981, p 58).

Esse autor propõe que a organização militar seja estudada como uma organização tipicamente burocrática entendida como “um sistema social administrado por especialistas” (Bresser Pereira 1981, p 59), justificando a vocação burocrática da organização militar pela “crescente complexidade tecnológica dos armamentos e das táticas militares, bem como pelo tamanho, cada vez maior, dos exércitos, sua vocação burocrática é indiscutível” (BRESSER PEREIRA 1981, p 59). Assim, a vocação burocrática das organizações militares, apontadas acima, pode ser entendida a partir do contexto histórico europeu (desde o século XIII) caracterizado pela decadência do sistema feudal e pelo surgimento dos estados nacionais. A necessidade de centralização do poder das monarquias fez com que o nascente Estado nacional buscasse apoio no capital burguês para impor o poder, financiando exércitos nacionais (ainda incipientes, no que se diz respeito à concentração dos meios de administração pelo Estado) para serem empregados em favor do rei na manutenção da unidade territorial (CÁCERES, 1996 – PILETTI, 1997). Desse modo, são forjados os exércitos, juntamente com os Estados burocráticos modernos.

Por outro ângulo, Janowitz (1973) vislumbra a organização militar contemporânea, como organização social, que durante algum tempo apresentou algumas similaridades próximas de uma burocracia em grande escala não militar. Essa diferença decrescente ao longo do tempo justifica-se pelas contínuas modificações tecnológicas que expandiram as organizações militares, pela contínua rotação de pessoal nas funções, implicando na revisão dos processos de avaliação das necessidades de inovações tecnológicas, aproximando-se das necessidades da indústria civil. Dessa forma, a liderança militar, baseada nos hábitos tradicionais, passou a ser influenciada pelos peritos nos assuntos técnicos, de relações organizacionais e humanas. Nesse contexto, as organizações militares aumentaram sua interdependência com a sociedade civil e modificaram sua estrutura social interna, no sentido

de valorizar, cada vez mais, a profissionalização de seus integrantes para o enfrentamento do impacto das novas tecnologias. Assim, essas organizações apresentam necessidades contínuas de preparação de seus recursos humanos para atender, não somente as funções oficiais tradicionais, mas também, as funções administrativas e técnicas, o que as obrigaram ampliar a formação da carreira do oficial militar .

Vista a instrumentalidade das organizações, em prosseguimento, será focado o lado valorativo organizacional, por meio do conceito de instituição.

2.4.3 Instituições

Em uma visão dialética Lourau e Lapassade (1972), explicam que conceito de instituição inscreve-se como instrumento de análise das contradições sociais, construído de forma dinâmica, sendo definido nos seguintes momentos:

- a) momento da universalidade o conceito de instituição tem por conteúdo a ideologia, os sistemas de normas e os valores que orientam a socialização.
- b) o momento de particularidade o conteúdo do conceito não passa do conjunto das determinações materiais e sociais que vêm negar a universalidade imaginária do primeiro momento.
- c) em seu momento da singularidade, enfim, o conceito de instituição tem por conteúdo as formas organizacionais, jurídicas ou anônimas, necessárias para atingir determinado objetivo (a produção de um artigo) ou determinada finalidade (educação, assistência) (LOURAU e LAPASSADE 1973).

Selznick (1972, p 5) explica a instituição como “produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptível”. Souza (1996), a partir de Selznick (1972), afirma que o termo instituição tem sido considerado com várias acepções, podendo explicar fenômenos sociais de maneira geral, bem como ser usado em relação às organizações formais.

Na visão de Lakatos (1987,p 182), instituição é:

Uma estrutura relativamente permanente de padrões, papéis e relações que os indivíduos realizam segundo determinadas formas sancionadas e unificadas, com o objetivo de satisfazer necessidades sociais básicas.

Já para Scott (1995), instituições são estruturas sociais de elementos, regulativos e normativos que, aliados as suas atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado para a sociedade. As instituições transmitem aos integrantes seus sistemas simbólicos e de rotinas.

Como características das instituições, Berger e Berger (1994), apontam a exterioridade, autoridade moral e historicidade, definindo-as como:

- exterioridade: as instituições são experimentadas como algo dotado da realidade, em outras palavras, a instituição é alguma coisa situada fora do indivíduo Berger e Berger (1994 p. 196)).
- coercitividade: “as instituições são dotadas de força coercitiva” Berger e Berger (1994 p. 197) que se manifestam pelo poder que a instituição exerce sobre o indivíduo, devido ao fato de este não afetá-las isoladamente por sua própria vontade.
- autoridade moral: “as instituições têm uma autoridade moral” (Berger e Berger (1994, p. 198), que varia de instituição para instituição, Dessa forma, as instituições “reservam-se o direito de não só ferirem o indivíduo que as viola, mais, ainda, repreendê-lo no terreno moral” Berger e Berger (1994 p. 198).
- historicidade: as instituições têm a qualidade da historicidade porque se constituem fatos históricos formados pelas idéias incorporadas na instituição ao longo de sua existência por inúmeros antepassados. Para Berger e Berger (1994), na maioria dos casos experimentados pelo indivíduo, “a instituição existia antes que ele nascesse e continuará a existir depois de sua morte” (BERGER E BERGER, 1994, p. 198).

Ardoino e Lourau (2003, p 17) representam a instituição como “imaterial e jamais diretamente apreensível”. Só se pode apreendê-la por intermédio da materialidade da organização”.

Ainda, afirmam esses autores:

A palavra instituição corresponderá, à ação pela qual se institui, estabelece forma, instrui, mas designará, também, tudo o que é inventado pelo homem em oposição àquilo que é da natureza, a coisa instituída como a escola. (ARDONIO e LOURAU 2003, P 18)

Na visão de Berger e Luckmann (2003), instituições implicam na historicidade e no controle. Assim, as tipificações recíprocas das ações são estruturadas no curso de uma história compartilhada pelos membros de uma sociedade. Não podendo, portanto, serem as instituições criadas instantaneamente. Para esses autores, as instituições têm uma história, sendo impossível compreendê-las sem o conhecimento do processo histórico de sua criação. Para esses autores, os papéis representam a ordem institucional, tornando possível à existência das instituições continuamente como a presença real na experiência de indivíduos vivos.

2.4.4 Organização x Instituição

Embora existam diferenças conceituais entre organização e instituição é necessário esclarecer que as duas unidades conceituais são complementares, até porque, conforme Ardonio e Lourau (2003) as organizações, normalmente, materializam as instituições. Assim sendo, serão apresentadas, sinteticamente, no quadro abaixo, as principais distinções conceituais entre instituição e organização, propostas na teoria institucional.

Premissas	Instituição	Organização	Autores
Relação com o ambiente	sistema de crenças, normas e valores aceitos	troca de bens e serviços	Selznick (1972)
Ciclo de vida	tende a ser perene	tende a ser perecível	Ardonio & Lourau (2003) Berger Luckmann (2003) Ferrari (1983) Selznick (1972)
Demandas do ambiente	sociais	técnicas	Selznick (1972)
Estrutura	abstrata	concreta	Selznick (1972) Lorau & Ardoino
Sobrevivência	sustentada em valores socialmente aceitos (legitimidade)	sustentada na eficiência pela relação custo/benefício da troca de bens e serviços	Selznick (1972) Berger e Luckmann (2003)

Quadro 4 Organização x Instituição.

Fonte: autor.

Os conceitos de organização e instituição possibilitam o entendimento de que a teoria institucional focaliza, entre outras, uma dimensão imaginária, cuja ênfase recai sobre as normas e os valores sociais, incorporados à organização, que poderá, por meio da infusão de novos valores, como pressupõe Selznick (1972), adquirir sua estabilidade pelo processo de institucionalização, processo esse, entendido como a passagem da dimensão técnica para a dimensão subjetiva, concretizando a passagem do estágio de organização para instituição, por meio de sua legitimação (conformação organizacional aos valores socialmente aceitos) no ambiente em que opera.

2.4.5 Normas e Valores

Ferrari (1983) considera como normas sociais aquelas que “orientam o comportamento”. Nesse sentido, esse autor afirma que as normas manifestam-se como modos de proceder na sociedade e estão relacionadas ao desempenho dos papéis, podendo ser prescritas ou proscritas. As proscritas são aquelas que indicam o que o indivíduo não deve fazer e as prescritas são as que mostram aquilo que deve ser feito.

Lakatos (1987, p.142) propõe

Normas são regras que indicam os modos de agir dos indivíduos em determinadas situações. Consistem pois, em um conjunto de idéias, de convenções referentes àquilo que é próprio de pensar, sentir e agir em dadas situações

O termo valor, segundo Lakatos (1987), é o componente de uma cultura, designado para explicitar situações consideradas desejáveis e importantes para a coletividade, sendo o orientador do comportamento humano. Essa autora assinala que os valores orientam e incentivam o comportamento, variando com o grau de importância que os membros da sociedade lhe atribuem.

Nesse sentido, Ferrari (1983, p.129) complementa “valores são apreciações objetivas e subjetivas de uma pessoa diante de um fato, ação, influência ou estímulo”. Assim, para o autor o valor é cunhado pela cultura ou parte dela, sendo, portanto, um elemento da cultura. Atrela também os conceitos de valor e norma, uma vez que estes são entendidos como regras de comportamento que definem a maneira de agir, refletindo os valores aceitos pelos membros de uma determinada cultura.

Por fim, indica Ferrari (1983), que os valores percebidos e acreditados numa determinada sociedade ou no ambiente, em que as organizações estão inseridas, determinarão o conjunto de normas de procedimentos adotados por essa sociedade ou organização.

Schimer (1984) considera que o indivíduo que pertença a uma coletividade desempenha com eficiência e, nas melhores condições, suas tarefas se estiver imbuído dos valores da organização. Nesse sentido, esse autor sublinha que na carreira das armas os valores necessitam estar impregnados nos seus componentes.

2.4.6 Processo de Institucionalização.

Para Selznick (1972, p 14), institucionalização é algo que:

Acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente.

Na visão desse autor, institucionalização é um processo de infusão de valores que tem por objetivo proporcionar estabilidade às organizações, por meio da adaptabilidade e do reconhecimento dos valores organizacionais no ambiente social que está inserida a organização. Esse processo envolve uma dimensão subjetiva e pode ocorrer tanto no ambiente organizacional interno quanto externo. Selznick (1972) afirma que o processo de institucionalização se instaura quando uma organização começa a tomar consciência de sua dependência das forças exteriores e, sua estabilidade passa a ser conquistada pelo apoio sólido de uma clientela formada e por um sistema de comunicação fácil. Ainda, Selznick (1972), o processo de institucionalização envolve os grupos que constituem as organizações, as diretrizes, normas e valores cultuados. Esse processo buscará atenuar as pressões dos grupos, moldando o comportamento dos integrantes, de acordo com o corpo de valores instituídos no ambiente organizacional interno. No ambiente externo, o processo de institucionalização envolve a organização com o ambiente social onde são estabelecidos os vínculos e as relações sociais. Nesse ambiente, atuam forças sociais que exercem pressões no sentido de fazer com que os valores organizacionais sejam reconhecidos no ambiente social (SELZNICK 1972).

Selznick (1972, p 15) procura explicar o significado mais importante do processo de institucionalização como sendo “a infusão de valores, além das exigências técnicas das tarefas”. Segundo ele, a institucionalização, como processo, reflete com o passar do tempo, a história e as peculiaridades de uma organização, difundida pelo pessoal que nela trabalhou e pela maneira como se adaptou ao ambiente, ao longo do tempo.

Continuando, Selznick (1972) informa que o grau de institucionalização de uma organização é dependente da proteção que existe para a interação pessoal com o grupo. Assim, quanto mais precisa a finalidade de uma organização e quanto mais especializadas e técnicas forem suas operações, menos chances de forças sociais afetarem seu desenvolvimento.

Ferrari (1985) considera institucionalização como a cristalização dos padrões de conduta, ou estabelecimento de normas sociais, voltadas para o desenvolvimento gradual de internalização dessas normas, de forma a atender as necessidades sociais. Para esse autor, trata-se da passagem do comportamento espontâneo e imprevisível para o comportamento padronizado e previsível.

Sob o enfoque estratégico, Mintzberg (2000) aborda que a teoria institucional vislumbra o ambiente como repositório de dois tipos de recursos: econômico (dinheiro tangível, terra e maquinário) e simbólico (reputação de eficiência, líderes celebrados por realizações do passado e o prestígio proveniente de conexões fortes com empresas poderosas e bem conhecidas). Nessa linha, a estratégia institucional visa buscar a forma de adquirir recursos econômicos e transformá-los em simbólicos e vice-versa, com o objetivo de proteger a organização das incertezas de seus ambientes.

Nessa visão estratégica, Mitzberg (2000) afirma que o processo de institucionalização consiste nas interações entre fornecedores-chave, clientes, agências governamentais e reguladoras e os concorrentes, formando um contexto complexo e poderoso de normas que passam a influir diretamente na “vida organizacional”. Nesse contexto, o sucesso das organizações depende do conhecimento e da satisfação dessas normas para a adoção de estruturas e práticas semelhantes desse ambiente institucional (MITZBERG, 2000)

Berger e Luckmann (2003), ao discorrerem sobre institucionalização, explicam que toda atividade humana está sujeita ao hábito e este implica a repetição de uma atividade social da mesma maneira e com o mesmo esforço no futuro, o que ocorre no primeiro estágio da institucionalização. Nessa ótica, esses autores asseveram que institucionalização significa uma tipificação recíproca de ações habituais por determinados tipos de atores, onde essas tipificações passam a constituir uma instituição. Assim, a institucionalização dessas ações habituais é construída ao longo de uma história compartilhada, seja na organização ou na sociedade, passando a exercer o controle social dessas ações.

Dessa forma, parte das experiências humanas passa a ser retida na consciência, sendo consolidadas e objetivadas no grupo, gerando o consenso social. Dessa forma, essas experiências compartilhadas com o grupo passam a ser transmitidas de uma geração para outra pelo conhecimento, sendo sedimentadas e exteriores ao indivíduo (BERGER e LUCKMANN 2003). Para esses autores, “os significados objetivados da atividade institucional são concebidos com conhecimento e transmitidos como tais” (BERGER E LUCKMANN, 2003, p. 99).

A extensão da institucionalização para Berger e Luckmann (2003) está disposta num contínuo. De um extremo, a institucionalização total e no outro a ausência total de institucionalização. Entretanto, esses mesmos autores dizem não haver sociedade ou grupo que se situe nos extremos, o que ocorre na realidade são modelos que se aproximam mais ou menos de cada extremo.

Tolbert & Zucker (1998), inspiradas em Berger (2003), transpõem essa lógica para o contexto organizacional, por meio de seus arranjos estruturais. Para essas autoras o processo de institucionalização nas organizações obedece a três processos: habitualização, objetificação e sedimentação. A habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos. Nessa fase são formalizadas, também, políticas e procedimentos, muitas das vezes associados aos arranjos adotados em outras organizações, que estão passando por um problema semelhante. Esses novos arranjos são pressionados por fatores externos como a legislação, mudanças tecnológicas e as forças de mercado.

Ainda Tolbert & Zucker (1998) afirmam que o processo de objetificação é caracterizado por um movimento em direção a um posicionamento mais permanente de disseminação da nova estrutura, envolvendo um certo grau de consenso social entre os decisores e seus membros sobre o valor da estrutura implantada. Assim, a objetificação da estrutura é, em parte, consequência do monitoramento que a organização faz de seus concorrentes, visando a sua própria competitividade. Nessa fase da institucionalização, a avaliação dos custos/benefícios, na percepção dos decisores, está centrada na observação do comportamento de outras organizações que tenham adotado a estrutura ou procedimentos semelhantes, considerando que existe uma maior probabilidade de sucesso no equilíbrio desses custos/benefícios se grande quantidade de organizações já tiverem adotado tais inovações (TOLBERT & ZUCKER 1998).

Para Tolbert & Zucker (1998), o processo de sedimentação, última fase da institucionalização da estrutura, conduz a institucionalização total, visando sua sobrevivência pelas novas gerações. Dessa forma, essa fase de institucionalização pode ser caracterizada pela propagação e pela perpetuação da estrutura por um longo período de tempo. Para tal, a sedimentação depende de uma relativa baixa resistência dos grupos e do apoio cultural por grupos defensores.

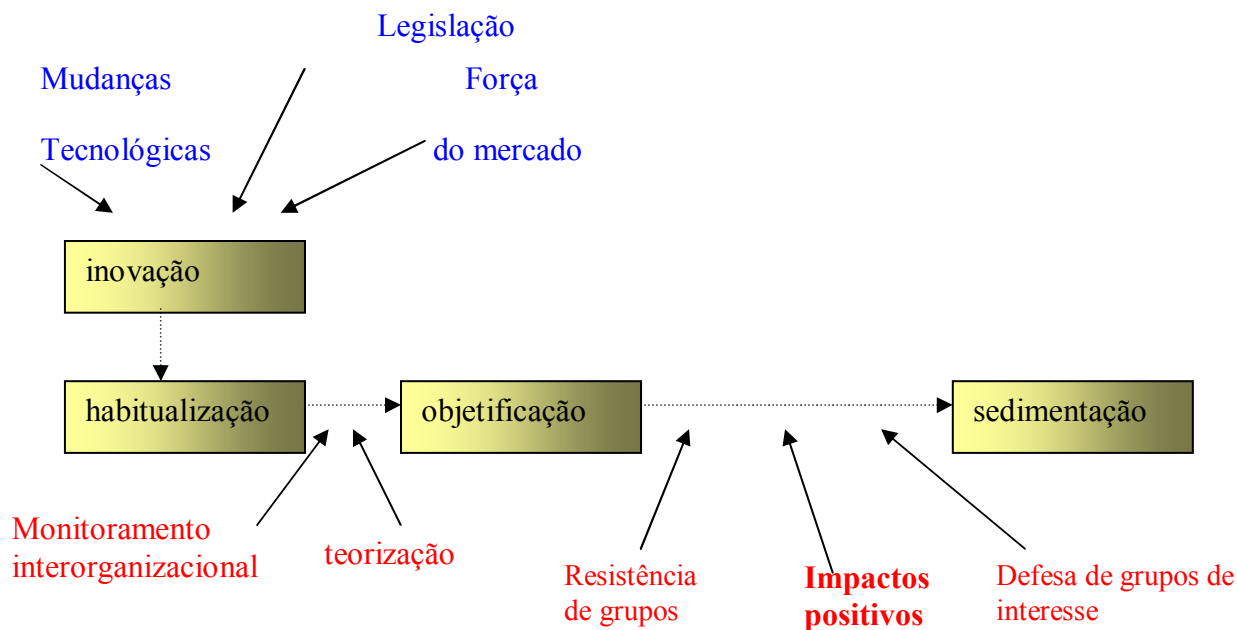


Figura 1 Esquema de fluxos institucionais.
 Fonte: Tolbert & Zucker (1998 p 207).

Para as autoras, os processos citados estão associados aos estágios de institucionalização como pode ser visto, no Quadro a seguir:

Pré-institucional	Semi-institucional	Institucionalização total
habitualização	objetificação	sedimentação

Quadro 5 estágios de institucionalização
 Fonte de Tolbert & Zucker (1998)

Cabe sublinhar que as organizações que atingem um alto grau de institucionalização, cujas estruturas e procedimentos foram sedimentados e perpetuados encontram dificuldades para inovarem suas estruturas e infundir novos valores para manter o equilíbrio com o ambiente. Esse efeito do processo de institucionalização implica numa possível perda de flexibilidade organizacional, uma vez que a homogeneidade de procedimentos e interpretações dos valores vigentes, por parte dos integrantes da organização, poderá também significar que tais práticas tendem limitar a capacidade de a organização sobreviver sob novas condições ambientais, ou seja, apresentar dificuldades para a infusão de valores do ambiente, por enfrentar a resistência dos grupos, devido à ameaça a sua identidade construída e a sensação de perda pessoal de seus membros (SELZNICK, 1972, TOLBERT e ZUCKER, 1998).

Assim, a institucionalização das estruturas passa a ser explicada e justificada em seus ambientes de atuação, tornando-as legítimas, por meio do reconhecimento externo, que para um melhor atendimento, serão apresentadas, na próxima seção, as formas e características do processo de legitimação das organizações.

2.4.7 Legitimidade

Na visão de Weber (1995), a legitimidade é justificada pela tradição, crença, racionalidade e legalidade, que podem ter uma validade legítima, sendo dispostas, como a seguir:

- a) tradição: validade daquilo que sempre existiu.
- b) crença afetiva (emotiva especialmente): validade do recente revelado ou do exemplar.
- c) fé racionalizada com relação afins: validade do revelado em forma absoluta e definitiva.
- d) estatuto positivo, em cuja legalidade se crê. Esta legalidade pode ter validade legítima:
- e) um entendimento entre os interessados.
- f) outorgamento por parte de uma autoridade que é considerada legítima e da respectiva submissão e obediência a ela. (WEBER, 1995, p. 428).

Para Scott (1995), a base de legitimação do processo de institucionalização pode ser legalmente sancionada, moralmente governada e culturalmente sustentada. Já na visão de Berger e Luckmann (2003), a legitimação é o processo de explicação e justificação da ordem institucional. Nesse sentido, esses autores sublinham que o processo de legitimação explica a ordem institucional, outorgando validade cognoscitiva aos significados objetivados. Berger e Luckmann (2003) dizem ser a legitimação uma questão de valores, implicando, também, no conhecimento sobre esses valores.

Dentro dessa ótica, Berger e Luckmann (2003) explicam que os procedimentos e as normas institucionais são passados de geração para geração, pelo processo de institucionalização, valendo-se da explicação e justificação das práticas institucionalizadas.

Para Meyer & Rowan (*apud* MACHADO-DA-SILVA, 2003), a institucionalização pode ser representada por um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, de forma que a legitimidade se torne imperativa para as entidades sociais. Assim, as organizações buscam conformar suas estruturas e práticas aos valores ambientais, de forma a aumentar suas chances de sobrevivência.

E, para verificar a conformação das estruturas e práticas aos valores ambientais, que no caso dessa pesquisa abrange o Quadro Complementar de Oficiais inserido no ambiente institucional Exército Brasileiro, foi selecionado o modelo de Esman (1966), que permite verificar o processo de institucionalização dessa organização, por meio de um conjunto de variáveis institucionais. Dessa forma, segue-se na próxima seção a descrição desse modelo de análise.

2.50 Modelo de Esman

O modelo de Esman é constituído por um conjunto de variáveis apresentadas como básicas para a caracterização do processo de institucionalização das organizações. Variáveis essas que, vistas na perspectiva de mudança social, planejada ou dirigida, reúnem-se em cinco grupos de variáveis internas: Liderança, Doutrina, Programa, Recursos e Estrutura interna e duas externas, os vínculos e as transações, que caracterizam a interdependência existente com o ambiente externo das organizações. São essas variáveis, segundo Esman (1966):

a) Liderança empenho político para a implantação ou manutenção de uma instituição;

b) Doutrina – linha de ação institucional, o conjunto de valores a ser incorporado, os objetivos a serem seguidos, os métodos operacionais a serem adotados, o parâmetro para o estabelecimento do programa. No processo de institucionalização, seu propósito é a incorporação e a disseminação de valores sociais para o ambiente interno e externo, compreendendo o sistema de normas e valores, objetivos, métodos presentes em uma instituição;

c) Programa – conjunto de ações ligadas ao desempenho das funções e serviços que constituem o produto da instituição. Portanto é a tradução da doutrina em ação, envolvendo a formulação, o conteúdo e a execução do programa, sendo fatores relevantes desta variável a coerência do programa a viabilidade, a estabilidade e a próprio atendimento às demandas institucionais.

e) Recursos - entradas financeiras, humanas, físicas e tecnológicas que se tornam disponíveis à consecução dos objetivos organizacionais.

f) Estrutura Interna – disposição dos recursos em padrões de autoridade formal e informal, traduzindo nas condições materiais necessárias para o funcionamento das

instituições. Assim, são processos internos responsáveis pela eficiência da implementação dos programas.

g) vínculos e transações – Os vínculos representam as interdependências existentes entre uma instituição e outros segmentos externos relevantes da sociedade; por meio de relações organizacionais, cuja credibilidade proporciona sustentabilidade à organização. As transações são a parte instrumental das organizações, materializadas pela troca de bens e serviços com o ambiente externo, que são favorecidas pelos vínculos formados.

Esse modelo será utilizado neste trabalho para identificar os aspectos que favorecem e/ou dificultam o processo de institucionalização do Quadro Complementar de Oficiais criado no contexto do Exército, no momento da Reforma do Estado brasileiro, iniciada na década de 1980, que visava aumentar a capacidade administrativa das organizações públicas.

2.6 Modelo de estudo deste trabalho

O modelo de estudo adotado nesta pesquisa foi embasado no corpo teórico da Teoria Institucional e será focado na representação social de uma organização em seu ambiente institucional. Conforme ilustra Machado-da-Silva e Fonseca (2002), a organização é vislumbrada como uma arena social e parte integrante de um sistema de relações em um campo específico, constituído de atividades padronizadas e conectadas que refletem normas e regras sociais. Portanto, as organizações não são auto-suficientes, ou seja, dependem de estar conectadas aos seus ambientes.

Nesse contexto, a organização Quadro Complementar, instituída no ambiente organizacional Exército Brasileiro, foi estudada a partir de suas relações no ambiente organizacional específico Estado-Maior do Exército, sendo analisada a percepção de chefes militares, sobre a capacidade de o produto final da política de pessoal implementada para atender às demandas técnicas e operacionais das atividades-meio do EME, em conformidade com os valores, normas instituídas no Exército (ambiente organizacional geral) e os objetivos gerais dessa instituição.

O esquema geral da pesquisa pode ser assim ilustrado.

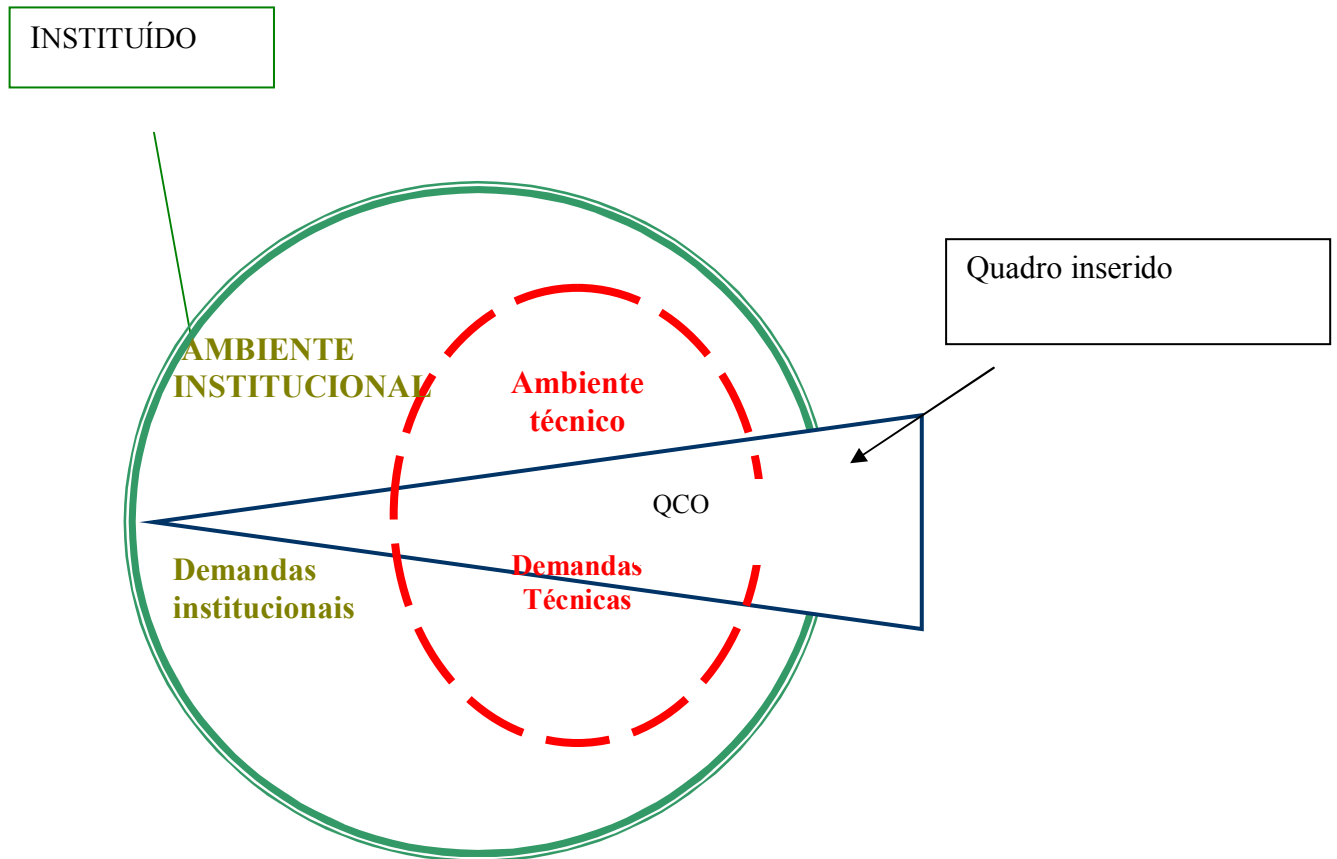


Figura 2 esquema da pesquisa
Fonte: autor

Visto dessa maneira, a partir da dinâmica das relações entre os dois componentes básicos de análise institucional: organização e ambiente, foi analisada a capacidade de o QCO atender demandas técnicas e institucionais do Estado-Maior do Exército

O processo de institucionalização do QCO, foi vislumbrado como a capacidade de atendimento às demandas impostas pelo ambiente militar a uma organização, sendo analisado a partir do modelo de análise de Esman (1966), que propõe como fatores institucionais doutrina, liderança, estrutura, recursos e programa.

Assim tem-se como fatores de estudo:

- Fator Dependente: Processo de Institucionalização do QCO
- Fatores Independentes: doutrina, liderança, estrutura, recursos e programa.

Fatores independentes	operacionalização	Dimensão (*)
doutrina	Normas e Valores militares Preceitos éticos, rituais cerimoniais.	INSTITUCIONAL
liderança	Atuação do Corpo Bélico no sentido de manter e desenvolver o programa	INSTITUCIONAL
estrutura	Plano de carreira Estruturação dos cargos	TÉCNICA
programa	Qualidade dos trabalhos técnicos Qualidade da assessoria no processo decisório Cumprimento de objetivos	TÉCNICA
recursos	Recursos financeiros Recursos humanos Recursos materiais e tecnológicos	TÉCNICA

Quadro 6 operacionalização das variáveis

Fonte: adaptado de Esman (1996) e Selznick (1972)

(*) para fins deste trabalho as variáveis de Esman (1966) foram classificadas em dimensões técnicas e institucionais conceituadas por Selznick (1972).

Para efeito desta pesquisa, os ambientes foram categorizados em Ambiente Organizacional Geral, representado pelo Exército Brasileiro e Ambiente Organizacional Específico representado pelo Estado-Maior do Exército, local onde foi realizada a coleta de dados. Considerando, assim, a inserção de um ambiente menor em um ambiente maior, temos o QCO inserido no Estado-Maior do Exército, que por sua vez está inserido no ambiente organizacional geral Exército, Dessa forma, buscou-se evidenciar as relações desses ambientes, as influências e pressões de uns sobre os outros.

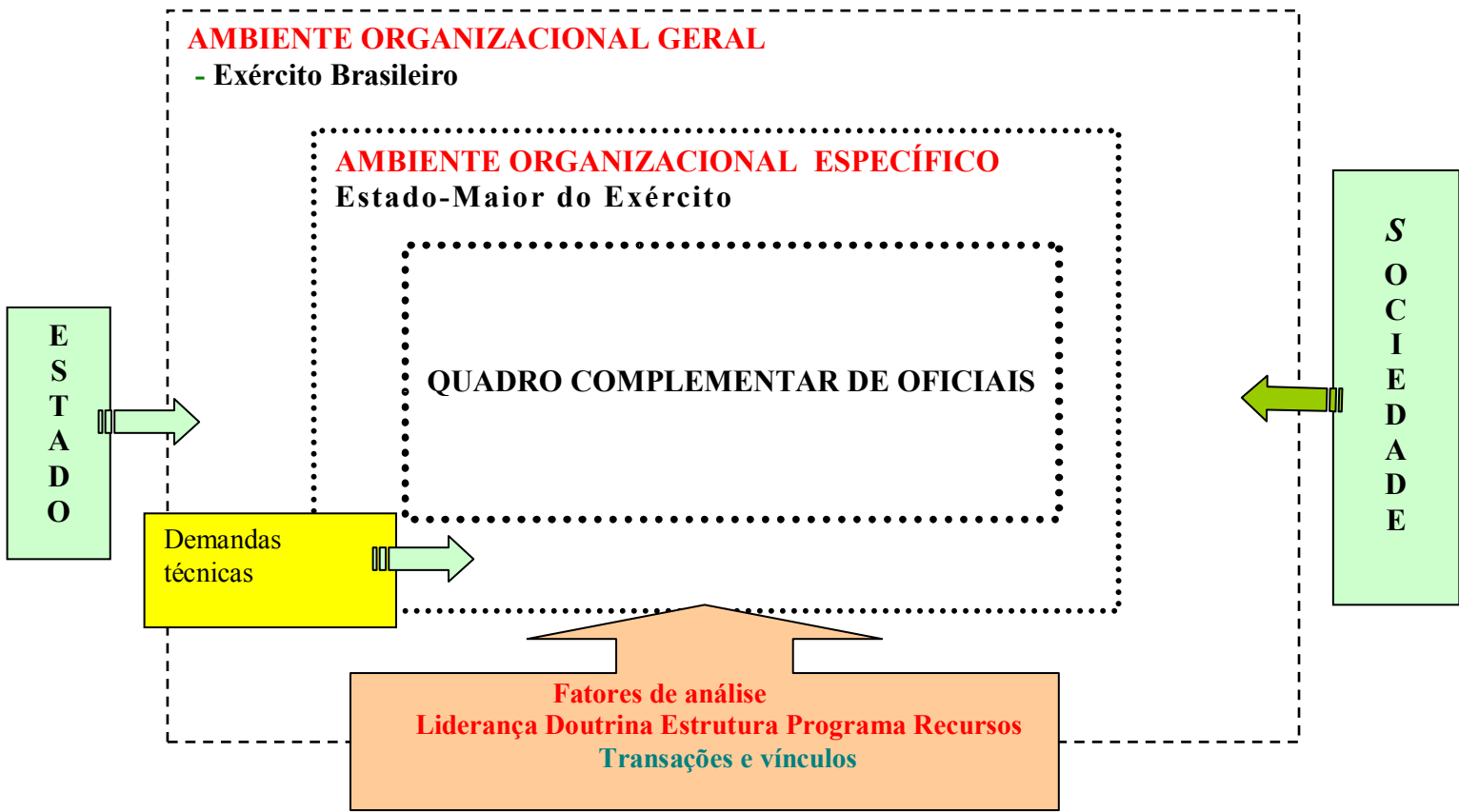


Figura 3 : visualização dos ambientes da pesquisa

Fonte: autor

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de pesquisa

O tipo de pesquisa desenvolvida foi o estudo de caso, que de acordo com Yin (2005, p.32) estuda os fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Segundo Yin (2005), a unidade de análise, ou seja, o caso, está relacionado à questão da pesquisa, que nesse estudo foi assim definida: Como esse Quadro Complementar de Oficiais institucionalizou-se no ambiente organizacional do Exército Brasileiro?

Optou-se, então, pela estratégia de estudo de caso, uma vez que a pesquisa foi centrada num processo único e específico, cuja representação social desse processo considerou as experiências individuais de integrantes de um grupo específico de atores com formação acadêmica e profissional semelhantes e conhecimentos nivelados sobre o Quadro Complementar de Oficiais.

Considerando o objetivo deste estudo, esta pesquisa é classificada como descritiva, buscando identificar situações e relações entre variáveis institucionais, determinando, também, a natureza dessas relações, de forma a confrontar a construção teórica com os dados levantados na situação analisada (GIL, 2002). Assim, para identificar as representações sociais, os significados e características situacionais dos entrevistados, sobre o processo de institucionalização do Quadro Complementar de Oficiais, o ambiente organizacional aqui estudado foi construído em duas dimensões: geral, representado pela instituição Exército; e específico, representado pelo órgão de direção geral, Estado-Maior do Exército. A organização Quadro Complementar foi considerada como uma política de pessoal implementada nesses ambientes para atender às demandas técnicas e institucionais do Estado-Maior do Exército. Esses três componentes serão detalhados no capítulo 4.

3.2 População

O universo selecionado foi composto por oficiais superiores da linha bélica com experiência de mais de 20 anos de serviço, que ocuparam cargos de comando e chefia nas organizações militares do Exército e, no Estado-Maior, desempenham funções de alta chefia ou de alta assessoria.

- Principais características da população:

- Universo: oficiais superiores
- Nível superior: Formados na Academia Militar das Agulhas Negras, Aperfeiçoados na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e possuidores do Curso de Comando e Estado-Maior.
- Idade de ingresso no Exército: 12 a 17 anos
- Postos: Majores, Tenentes-Coronéis, Coronéis (Oficiais superiores) e um Oficial General.
- Funções desempenhadas: alta chefia e adjuntos de alta assessoria
- Sexo: masculino
- Naturalidade: diversa

3.3 Seleção de entrevistados

Um oficial General e todos os oficiais superiores possuidores do Curso de Comando e Estado-Maior, lotados na 1ª Subchefia, conforme quadro a seguir:

Tabela 1: Amostra dos Entrevistados
Fonte: autor

Universo	qte	Cargo
Oficial General	01	1º Subchefe do EME
Coronéis (todos os chefes de seção)	02	02 chefes de seções da 1ª Subchefia
Tenentes Coronéis chefes de subseção (*)	06	02 chefes das subseções da Seção de Política de Cultura 02 chefes das subseções da Seção de Política de Pessoal 02 chefes das subseções da Seção de Política de Ensino
Total de entrevistas	09	

3.4 Coleta de dados

Os dados secundários foram coletados por meio da pesquisa documental, de forma a buscar nos arquivos do EME boletins, ordens do dia, relatórios, estudos sobre o Quadro Complementar, currículo de disciplinas da EsAEx, dentre outros, com o objetivo de extrair informações relacionadas ao processo de institucionalização do QCO, por meio de fontes de primeira mão, como aconselha Eco (2004). Para Gil (2002) e Lüdcke e André (1986) esse tipo de pesquisa apresenta como vantagens o custo baixo e a riqueza de dados de primeira mão, que podem fundamentar as afirmações do pesquisador, bem como apoiar a coleta dados por outros instrumentos de pesquisa.

Os dados primários foram coletados mediante entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos militares do Estado-Maior do Exército, amostra desse estudo, cujo roteiro consta do Anexo A. Optou-se pela utilização de entrevistas como principal instrumento de coleta de dados por ser, segundo Gil (1999), uma das técnicas mais utilizadas no âmbito das ciências sociais, apresentando como vantagens a eficiência para obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano; possibilidade de classificação, quantificação, obtenção de maior número de respostas e flexibilidade.

3.4.1 Procedimentos

Inicialmente, foram realizados contatos informais com o Chefe da 1ª Subchefia do Estado-Maior, com o objetivo de conseguir autorização para a realização das entrevistas no ambiente militar. Para isso, os objetivos e regras do trabalho foram explicados detalhadamente, cabendo ressaltar que aquela autoridade julgou o trabalho interessante e pertinente aos estudos realizados no contexto atual da administração de pessoal do Exército. Obtido esse importante apoio, seguiram-se contatos com os chefes de seção e subseções, com o objetivo de marcar dias e horários para a realização das entrevistas. Nessas duas fases ficou claro que o sigilo das fontes seria mantido e que os dados seriam analisados em conjunto, não havendo riscos de serem mencionados os nomes dos atores entrevistados.

As entrevistas foram realizadas no mês de março de 2006. Essas entrevistas foram feitas sem a utilização de gravadores, considerando as características peculiares do ambiente militar e da própria população entrevistada. Essa decisão buscou facilitar uma coleta de informações primárias mais espontâneas e correlatas com a realidade que se pretendeu

investigar. No entanto, os registros principais foram anotados em sua íntegra para tabulação em computador.

3.5 Análise dos dados

3.5.1 Análise documental

A análise documental foi realizada a partir dos dados colhidos de documentos oficiais, com o objetivo de identificar ações, diretrizes, programas e determinações, que tenham influenciado positivamente ou negativamente o processo de institucionalização do Quadro em estudo, considerando-se o modelo de estudo proposto neste trabalho.

3.5.2 Análise Institucional

Análise Institucional foi fundamentada no Modelo de Esman (1966), adaptado às peculiaridades Quadro Complementar de Oficiais e ao contexto organizacional do Exército e realizada a partir das entrevistas feitas com a população da amostra desse estudo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise Documental

4.1.1 O Ambiente Organizacional Geral - Exército Brasileiro

4.1.1.1 Estrutura

O ambiente Organizacional Geral da Pesquisa (AOG) é a instituição Exército Brasileiro, componente do aparelho estatal do Estado brasileiro, cuja missão está consubstanciada na Constituição Federal de 1988:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O Exército, como as demais forças (Marinha e Força Aérea), é o guardião da soberania nacional e, em última instância, garantidor da lei e da ordem na sociedade brasileira. Tal dispositivo constitucional lhe confere o poder de intervenção na sociedade civil em situações extremas de beligerância (guerra externa), quando esgotadas as vias diplomáticas, ou em caso de desordem social interna, após a incapacidade comprovada das demais instituições do Estado e, nesse caso, por iniciativa dos poderes constitucionais democráticos (CF, 1988). A Constituição Federal de 1988 tipifica o Exército como instituição nacional e permanente.

Para cumprimento de sua missão constitucional, a estrutura organizacional do exército, após a extinção dos ministérios militares, pela implantação do Ministério da Defesa, perdeu o *status* de ministério e passou a compor o segundo escalão da estrutura governamental, passando a ser organizado por um Comando Geral encarregado da administração dos negócios do Exército, como herança do antigo Ministério do Exército. No entanto, foi mantida a configuração básica organizacional, introduzida pela reforma administrativa realizada por meio do Decreto Lei nº 200, de 1967, tanto na atividade-meio, quanto na atividade-fim, que prevê 01(um) Órgão de Direção Geral, Órgãos de Direção Setorial, uma Força Terrestre e Entidades Vinculadas, que, atualmente, estão assim dispostos (PONDE, 1994):

Órgão de Direção Geral (ODG):- O Estado-Maior do Exército tem por missão estudar, planejar, orientar, coordenar e controlar, no nível de direção geral, as atividades da Força, permitindo o cumprimento da missão do Exército em conformidade com as decisões e

diretrizes do Comandante do Exército (Portaria Nº 300 do Comandante do Exército, de 27 de maio de 2004).

Órgãos de Direção Setorial: departamentos que atuam na atividade-meio com objetivo de dar suporte a operacionalidade do exército, dispostos um para cada área funcional, a saber: pessoal, ensino, ciência e tecnologia, financeira, engenharia e construções, logística.

Força Terrestre: instrumento de ação do Exército, estruturado e preparado para cumprir missões operacionais terrestres peculiares da atividade-fim.

Entidades Vinculadas: Indústria de Material Bélico (IMBEL), Fundação Habitacional do Exército destinada a financiar moradia e a Fundação Osório (entidade assistencial de ensino).

Os níveis hierárquicos dessa estrutura são organizados em unidades lógicas agrupadas até o topo da organização, cuja departamentalização é caracterizada em dois modelos predominantes: o modelo funcional e o modelo geográfico. O modelo funcional está centrado na similaridade de funções e o modelo geográfico, localização física, está disposto de forma a favorecer a divisão de operações de organizações, sendo presentes na organização militar da seguinte maneira:

- **Atividade-Fim**

Na atividade-fim é adotado o critério de departamentalização geográfica pela necessidade de o Exército se tornar presente em toda a base física do território brasileiro. Nesse sentido, são organizados grandes comandos militares de área que assumem uma jurisdição de segurança. Nessa lógica, esses comandos são assim divididos: Comando Militar do Sul, Comando Militar do Oeste, Comando Militar do Sudeste, Comando Militar do Planalto, Comando Militar Nordeste e Comando Militar da Amazônia. Todos são constituídos de unidades táticas de combate, apoio logístico e administrativo que operam em limites físicos estabelecidos.

Dessa forma, o critério de departamentalização por funções nas unidades táticas considera os elementos de manobra, batalhões, regimentos e grupos, sendo organizados nas especialidades da infantaria, cavalaria, artilharia, comunicações, engenharia, material bélico e serviço de intendência, que tem objetivos de emprego bastante peculiares e, em conjunto, formam o instrumento de combate organizado.

- **Atividade-Meio**

É constituída pelos órgãos das áreas de pessoal, ensino, finanças, tecnologia e logística de materiais, sendo organizadas sob a subordinação dos respectivos departamentos (Órgãos de Direção Setorial) chefiados por um oficial general de último posto (general de exército)

Segundo Cury (1990) a estrutura militar é classificada na Teoria Tradicional da Administração como linear/militar, por ser largamente utilizada em organizações burocráticas, apresentando como características gerais: direção singular, aplicação simples dos dispositivos organizacionais, agilidade na transmissão de ordens e do processo decisório e facilidade de manutenção da disciplina.

ORGANOGRAMA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

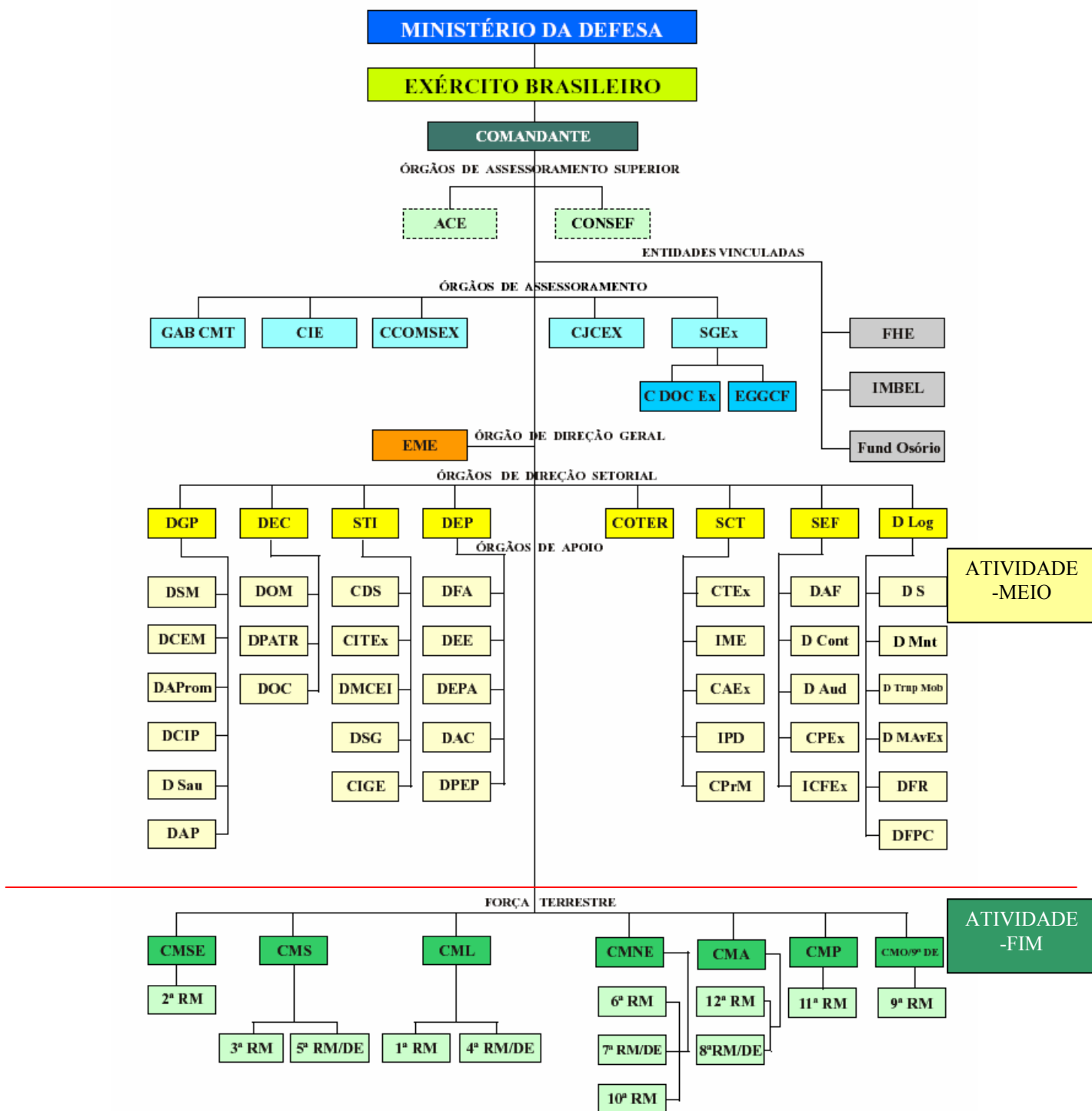


Figura 4 Organograma do Exército Brasileiro
 Fonte: <http://www.exercito.gov.br> : Página oficial do Exército

A organização do Exército está apoiada nos pilares básicos hierarquia e disciplina, que norteiam as atividades coletivas e individuais em todos os níveis do seu ambiente organizacional. No Estatuto dos Militares, Lei Nº. 6880 de 09 Dez 80, os conceitos de hierarquia e disciplina, são:

Art. 14 – A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.

1º - A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela Antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.

2º - Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

A cadeia hierárquica dessa instituição está disposta em postos (oficiais) e graduações (praças), que de acordo com a Lei Nº. 6880 de 09 Dez 80, são:

- Oficiais

Oficiais Gerais	General de Exército
	General de Divisão
	General de Brigada
Oficiais Superiores	Coronel
	Tenente-coronel
	Major
Oficial Intermediário	capitão
Oficiais Subalternos	1º Tenente
	2º tenente
Praça Especial	Aspirante Oficial

- Praças

Circulo dos subtenentes e sargentos	Subtenente
	1º Sargento
	2º Sargento
	3º Sargento
Círculos dos cabos e soldados	Cabo
	Soldado

4.1.1.2 Doutrina

O Ambiente institucional em análise é caracterizado por um corpo de valores forte e pela difusão de normas para dar suporte contextual à legitimidade da doutrina militar. Segundo (SOUZA 1996), doutrina é a espinha dorsal das organizações, cujo corpo de valores, norteia políticas, objetivos e sistema normativo da organização.

Coelho (1976, p 98) em seu trabalho sobre identidade do Exército Brasileiro, explica que a identidade do exército foi consolidada no contexto de criação do Estado Novo, onde a perspectiva militar veio a ser indissociável do papel que a liderança do país projetava para o exército. Nesse contexto, afirma que a construção do Estado Novo e a institucionalização da identidade do Exército eram “uma empresa única”. Nessa direção o autor enfoca que a solidariedade e o espírito militar nesse momento histórico foram consolidados em bases fortes valoravas e coesas. Assim diz Coelho (1976 p 98).

A eficiência da doutrina no que diz respeito à identidade do exército deveu-se a forma pela qual sua liderança absorveu e reinterpretou para consumo do espírito militar o impacto da Revolução de 1932, II Grande Guerra e Intentona Comunista de 1935. Pois se a Intentona estimulou a coesão militar, a doutrina deu-lhe propósito.

O berço dessa doutrina passou a ser forjado na Academia Militar das Agulhas Negras, a partir de 1945, agência educacional única, responsável pela formação dos chefes militares e altos gestores da administração militar.

Castro (1990) desenvolveu pesquisa etnográfica na AMAN, em 1988, versando sobre a formação do espírito militar e sistemas de normas e valores e identificou que a

formação da doutrina inicia-se com a socialização em regime interno, onde são propagados as normas e os valores militares nas atividades escolares cotidianas e forjado nos dois últimos anos de formação o espírito das armas, entendido como um sistema classificatório que estabelece homologia de comportamentos e características pessoais para o cumprimento de tarefas de cada arma (infantaria, artilharia, cavalaria, material bélico, intendência, comunicações e engenharia) na atividade-fim, compondo diferentes padrões de conduta e personalidade que são mantidos no cotidiano da vida militar em tempos de paz. Sendo assim, Castro (1990) ressalta que cada arma compartilha as condutas institucionalizadas pela repetição, pelo culto aos símbolos, canções, emblemas, patrono, dentre outros.

A Lei Nº 6880 de 09 Dez de 1980 e a Portaria Nº 156, de 23 de abril de 2002, expedida pelo Comandante do Exército, explicitam os valores militares que constituem a doutrina dessa organização, servindo de referenciais fixos e, influenciando, de forma consciente ou inconsciente, o comportamento e, em particular, a conduta pessoal de cada integrante da instituição, de forma assegurar a eficiência, a eficácia e a sobrevivência do exército como instituição. Nesse sentido, são definidos nesses instrumentos normativos os valores militares: patriotismo, civismo, fé na missão do exército, espírito de corpo e aprimoramento técnico-profissional.

- **Patriotismo**

É a capacidade de cumprir, com vontade inabalável o dever militar, tendo como ideal a inteira dedicação ao serviço da pátria, contribuindo para a manutenção da unidade nacional e paz social. Em síntese, ter um ideal claro de servir a pátria (Lei Nº 6880 de 09 Dez de 1980 e na Portaria Nº 156, de 23 de abril de 2002.).

- **Civismo**

Culto aos símbolos nacionais, aos valores e tradições históricas a história-pátria, em especial a militar; os heróis nacionais e os chefes militares do passado, valorizando os patronos e heróis brasileiros e preservando a memória militar. Também é a valorização das solenidades cívico-militares que comemoram as datas históricas (Lei Nº 6880 de 09 Dez de 1980 e na Portaria Nº 156, de 23 de abril de 2002.).

- **Fé na Missão do Exército**

É a formação da crença, do acreditamento e da certeza na legitimidade da missão de defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem, bem como na

cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. (Lei Nº 6880 de 09 Dez de 1980 e na Portaria Nº 156, de 23 de abril de 2002).

- **Espírito de Corpo**

É o orgulho de pertencer ao Exército Brasileiro, à sua profissão à organização militar onde serve; à sua arma ou especialidade e ao seu grupo social. Deve ser entendido como uma vontade coletiva que reflete o grau de coesão da organização e de camaradagem entre seus integrantes (Lei Nº 6880 de 09 Dez de 1980 e na Portaria Nº 156, de 23 de abril de 2002).

- **Aprimoramento Técnico-Profissional**

Capacidade de cumprir programas institucionais, buscando o seu continuado aprimoramento técnico-profissional por meio da dedicação pessoal nos cursos, estágios e instruções (vontade de aprender), estudos e leituras sobre assuntos diversos de interesse profissional (auto-aperfeiçoamento). Inclui-se, ainda, a manutenção da capacitação física do militar (Lei Nº 6880 de 09 Dez de 1980 e na Portaria Nº 156, de 23 de abril de 2002).

Assim delineados os valores militares, pode-se acrescentar que o corpo doutrinário dessa organização considera os símbolos e os rituais, como forma de expressar esses valores e crenças comuns, como, por exemplo, a bandeira, as insígnias, os gestos e o comportamento do militar em situações diversas, simbolizando os focos unificadores de interesse e de lealdade comum. Os rituais, como a continência, a revista ou a parada militar reforçam a lealdade ao grupo, recordando ao indivíduo suas responsabilidades sociais no âmbito da organização (CHINOY,1967).

4.1.2 Ambiente Organizacional Específico- Estado-Maior e 1ª Subchefia.

A pesquisa foi desenvolvida em ambiente militar, especificamente na 1ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, Órgão de Direção Geral do Exército, situado em Brasília. Este ambiente foi selecionado devido aos seguintes fatores:

- Ser um órgão típico de atividade-meio
- Ser o órgão responsável pela elaboração das políticas e estratégias do Exército na área de pessoal.

- Facilidade de o pesquisador levantar dados documentais e aplicar o instrumento de pesquisa
- Ser integrado de chefes militares que estão no exército desde a criação do QCO, acompanhando a sua evolução.
- Abranger, em nível de direção geral, a área de pessoal de todo o Exército.

A missão organizacional e objetivos do Estado-Maior estão prescritos na Portaria Nº 300, de 27 de maio de 2004 (Regulamento de Estado-Maior do Exército – R 173), que estabelece:

Art. 3º A fim de permitir o cumprimento da missão do Exército: estudar, planejar, orientar, coordenar e controlar, no nível de direção geral, as atividades da Força, em conformidade com as decisões e diretrizes do Comandante do Exército.

Para cumprir essa missão, sua estrutura foi departamentalizada em Subchefias com base em funções para atender às áreas de pessoal, ensino, cultura, informação, doutrina militar terrestre; logística, mobilização, assuntos internacionais e especiais, economia e finanças. Tais áreas são integradas a cada órgão de direção setorial, que também são departamentalizados por funções no escalão subordinado imediato.

Nessa disposição, o Estado-Maior do Exército é composto de 06 (seis) Subchefias e 01 (Gabinete) e órgãos de assessoria. Para clarificar melhor sua estrutura, cabe explicar que cada Subchefia corresponderia, respeitando-se as peculiaridades, a um departamento ou uma divisão de uma grande matriz de uma empresa civil (diretoria de finanças, recursos humanos etc.) e o Gabinete a um departamento ou divisão administrativa responsável pela atividade-meio da organização, como pagamento do pessoal interno, finanças e material, manutenção, dentre outras da atividade-meio.

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito da 1ª Subchefia do EME, setor que formula as políticas e diretrizes na área de pessoal do Exército. Nesse sentido, nesta organização são formuladas as políticas e estratégias na área de pessoal, visando mobilizar a estrutura organizacional do Exército com recursos humanos capacitados para desenvolver as funções inerentes aos cargos das atividades-meio e fim. Isso implica em dizer, de acordo com o regulamento do EME, que a 1ª Subchefia elabora estudos e propostas na área de ensino e de pessoal para o desenvolvimento dos planos de carreira de cada arma, quadro, ou serviço.

Esses planos de carreira são estruturados com base no tempo de serviço contado a partir do ingresso nas escolas militares até o tempo mínimo exigido para a transferência do militar para a inatividade, que atualmente vigora em 30 anos de efetivos serviços, conforme preconiza o Estatuto dos Militares.

Os planos de capacitação elaborados neste órgão consideram que o oficial, para atingir os postos previstos, em cada quadro, arma ou serviço, deverão realizar cursos militares e civis em ciclos determinados. Para isso são elaborados anualmente os seguintes planos:

- Plano de Cursos e Estágios nas Escolas Militares do Exército
- Plano de Cursos e Estágios em Estabelecimentos de Ensino civis nacionais
- Plano de Cursos e Estágios em Nações Amigas
- Plano de Cursos e Estágios nas demais Forças Singulares (Marinha e Força Aérea)

Em síntese, a 1ª Subchefia elabora as políticas de pessoal para um ciclo de carreira, trinta anos, com o objetivo de conciliar a capacitação com os cargos da estrutura, mantendo a rotatividade do pessoal, de forma que o ciclo de ingresso, promoções e evasões (por demissão, motivos de saúde e transferência para inatividade) mantenham-se equilibrados.

Para isso, essa Subchefia foi estruturada numa Seção de Política de Pessoal, Política de Cultura e política de Ensino, conforme o organograma apresentado na figura 6.

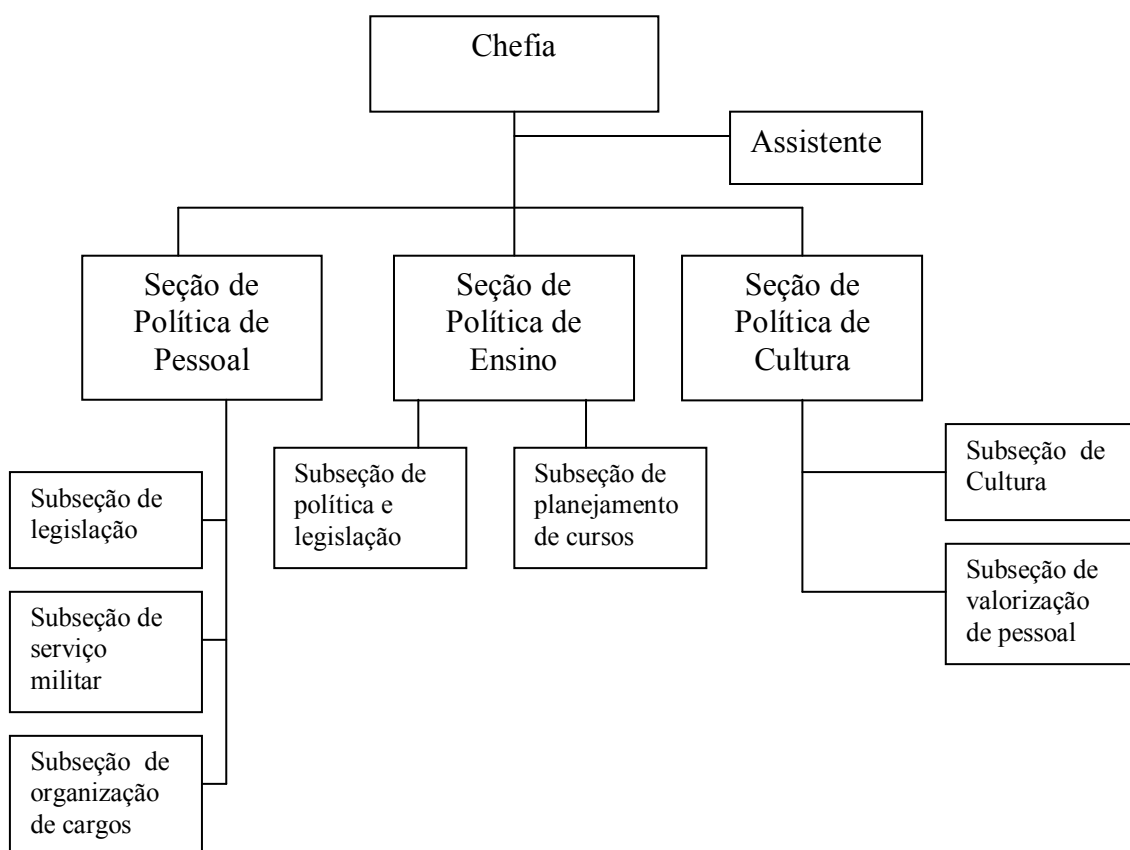


Figura 6: Organograma da 1ª Subchefia
 Fonte: Regulamento do EME

4.1.3 O Quadro Complementar de Oficiais

A criação do Quadro Complementar de Oficiais pode ser vista como uma solução institucional interna do Exército, em consonância com a política de formação de recursos humanos na Administração Pública Federal, que passou a constituir um fator importante, para a Reforma Administrativa do Estado implementada no Brasil nos anos de 1980.

O Quadro complementar de Oficiais foi criado em 1989, por meio da Lei Nr 7.831, de 02 de outubro de 1989 com o objetivo de suprir o Exército Brasileiro com pessoal de nível superior nas áreas do conhecimento civil para o desempenho de cargos e funções de natureza complementar, previstos em sua estrutura organizacional.

Por cargos de natureza complementar, na estrutura organizacional militar, o Decreto Nº 98314, de 19 de outubro de 1989 - Regulamento do QCO - define:

São considerados de natureza complementar os cargos e funções cujas atividades não estão relacionadas diretamente com as operações militares e exijam, para o seu desempenho, pessoal com formação superior específica, não existente nos atuais Quadros, Armas e Serviços.

Sabidamente o legislador carregou de flexibilidade a estrutura dessa carreira complementar, não definindo, em Lei Federal, os cursos superiores que seriam integrados ao Quadro Complementar. Dessa forma, as áreas de conhecimento podem ser integradas, numa única carreira, por decisão do Exército, de acordo com suas necessidades nas áreas de pessoal, material e financeira.

A filosofia de criação desse Quadro foi respaldada na necessidade de racionalização do trabalho e sua divisão, por áreas de conhecimentos específicos na atividade-meio. Somou-se a isso a necessidade de conter gastos e mobiliar as organizações militares da atividade-fim com os militares da linha bélica, ora desviados para ocuparem cargos administrativos. Tal afirmativa constou, com clareza, no Boletim Especial nr 4, de 02 outubro de 1991, da Escola de Administração do Exército.

Tencionou, também, minorar o problema de solução de continuidade dos trabalhos administrativos, decorrente das freqüentes movimentações impostas pela política de pessoal de proporcionar vivência nacional aos oficiais da linha bélica (normalmente com dois anos e no máximo três num mesmo local de trabalho). Assim, Rosa (1997), ao analisar a necessidade de movimentação dos oficiais do QCO, afirma:

A solução de continuidade, sobretudo, do exercício de algumas funções administrativas, seria evitada pela permanência mais prolongada do oficial do QCO na mesma OM. A necessária continuidade das rotinas burocráticas e administrativas seria garantida pelo oficial do QCO que se tornaria a memória viva da OM (ROSA, 1997, P. 21).

O Quadro está estruturado em quatro postos hierárquicos:

- 1º tenente
- Capitão
- Major
- Tenente Coronel

A carreira, assim desenhada, prevê como desenvolvimento profissional a realização do curso de aperfeiçoamento de oficiais no posto de capitão, como requisito à

promoção aos postos subseqüentes, e a realização de cursos de pós-graduação, em qualquer posto, em áreas de conhecimento e de pesquisa, previstas no Plano Diretor do Exército.

Cabe explicar que o tempo de permanência em cada posto é bem maior do que a linha bélica, tendo em vista a baixa amplitude entre o primeiro e último posto da carreira e a política de movimentação do QCO está centrada na vivência local e não nacional.

Com o tempo regulamentar em cada posto e, realizando os cursos mencionados, os oficiais serão promovidos, por mérito ou antigüidade, aos postos de capitão, major e tenente-coronel (último posto da carreira do QCO). Os cargos complementares são normalmente cargos de assessoria e, quando de chefia, restringe-se à chefia de pequenas seções administrativas, sendo assim, considerados na administração militar como médios gestores.

O ingresso no QCO, sob o teto da Constituição Federal de 1988, foi organizado em concursos nacionais, para civis e praças militares possuidores de diploma legal, reconhecido por Instituição de Ensino Superior, nas áreas de conhecimento civil de interesse do Exército publicadas anualmente em editais.

Aprovados no concurso, os candidatos são matriculados no Curso de Formação de Oficiais do QCO, realizado na Escola de Administração do Exército. Após a conclusão desse curso, o aluno é nomeado, por ato normativo publicado em Diário Oficial da União, ao posto de primeiro-tenente de carreira, passando à situação de servidor público militar e sendo designado, por necessidade do serviço, para ocupar um cargo de natureza complementar, em uma das organizações militares da atividade-meio distribuídas pelo território nacional.

- **Escola de Administração do Exército**

O cenário da administração pública brasileira na época de criação dessa escola pode ser caracterizado pela Reforma do Estado iniciada nos anos de 1980, a qual buscava um modelo de administração gerencial para responder a crise do Estado, de forma a reduzir custos e aumentar a eficiência estatal, para melhor atender às demandas sociais por meio da prestação dos serviços públicos (MACHADO-DA-SILVA, 2003).

Segundo Souza (2003), no bojo dessa reforma a criação de escolas de governo, para a formação de gestores governamentais, foi uma estratégia empregada para o redimensionamento e a reorganização da administração pública, de forma a dar suporte ao atendimento das demandas sociais, políticas e econômicas afloradas nesse momento histórico. Nessa linha, foi criada, em 1988, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o

objetivo de formar especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (SOUZA 1996) e a Escola de Administração do Exército (EsAEx).

A Escola de Administração do Exército foi criada em 1987, na cidade de Salvador, no estado da Bahia, com o objetivo de capacitar gestores da linha bélica para ocuparem os cargos da Administração Militar. Com essa finalidade inicial, a capacitação dos gestores bélicos foi estruturada num programa de formação denominado de Curso de Técnica de Administração, destinado aos Capitães e Oficiais Superiores, sem o curso da Escola de Comando e Estado-Maior. Essa experiência durou de 1988 a 1989, sendo extinto em 1990, em decorrência da criação do QCO.

O insucesso dessa experiência pode ser atribuído aos elevados custos de formação, ao desvio de militares da atividade-fim para a atividade-meio, e a exigência de especialistas formados não só em administração, mas também em direito, informática, contabilidade, estatísticas, (dentre outras áreas acadêmicas).

Com a criação do QCO, a EsAEx foi designada para conduzir, a partir de 1990, o programa de formação de oficiais do Quadro Complementar, denominado de Curso de Formação de Oficiais do Quadro Complementar. Esse programa de formação tem a duração de 35 semanas, sob o regime de externato, sendo dividido em duas fases:

A primeira fase, denominada de formação básica, é composta basicamente de assuntos inerentes a formação ética profissional do militar, onde são focalizados os valores, as tradições, os cerimoniais, rituais e a socialização dos novos membros à cultura organizacional militar e a vida cotidiana na caserna.

A segunda fase, denominada de formação específica, é composta pelos assuntos específicos, por área de conhecimento, onde é focada a aplicação do conhecimento civil na área militar, de forma que o administrador conheça as vicissitudes da administração militar, o advogado da justiça militar, o contador do gerenciamento da contabilidade pública federal, o professor do sistema de ensino do exército e assim sucessivamente por especialidade. Nessa fase o aluno põe em prática, também, os assuntos ministrados na primeira fase, pois seu comportamento é avaliado sistematicamente pelo corpo docente.

Até o ano de 2004 foram formados nesse programa 1601 militares, nas áreas de administração, contabilidade, magistério, economia, direito, psicologia, estatística, dentre outras, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Total de formados pela EsAEx no período de 1990 a 2004
 Fonte: Almanaque do Exército (2005)

Ano de formação	Qte de formados
1990	100
1991	85
1992	122
1993	127
1994	124
1995	122
1996	107
1997	112
1998	109
1999	59
2000	80
2001	124
2002	116
2003	110
2004	104
TOTAL	1601

4.2 Análise Institucional

A análise institucional, objetivo geral deste trabalho, qual seja, identificar os fatores que favorecem e/ou inibem o processo de institucionalização do Quadro Complementar de Oficiais no ambiente organizacional Exército Brasileiro. Assim, com base nos dados secundários levantados na pesquisa documental e nos dados primários coletados nas entrevistas realizadas, foi composto o quadro de códigos associados à cada variável do modelo de Esman (1966) e classificados nas dimensões técnicas e institucionais valorativas, propostas por Selznick (1972), que servirão de parâmetros para verificar o processo de institucionalização do Quadro Complementar de Oficiais no ambiente organizacional Estado-Maior do Exército, como se segue no quadro 12.

código	variável	dimensão
Símbolos – patrono e insígnia	doutrina	Institucional valorativa
Normas militares	doutrina	Institucional valorativa
Valores militares	doutrina	Institucional valorativa
Implementação de valores no ambiente	doutrina	Institucional valorativa
Espírito de corpo	doutrina	Institucional valorativa
Conflitos linha bélica e QCO	liderança	Institucional valorativa
Empenho dos chefes institucionais	liderança	Institucional valorativa
Aprimoramento do Quadro	liderança	Institucional técnica
Carreira	Estrutura interna	Institucional técnica
Conhecimento acadêmico	programa	Institucional técnica
Capacitação de RH	programa	Institucional técnica
Objetivos do QCO	programa	Institucional técnica
Formação militar na EsAEx	programa	Institucional valorativa
Recursos financeiros	recursos	Institucional técnica
Universidade	vínculo	Institucional técnica
Assessoramento	transações	técnica

Quadro nr 12: codificação das variáveis de Esman
Fonte: Autor

4.2.1 Doutrina

Segundo Souza (1996), doutrina é a espinha dorsal das estratégias operacionais a serem seguidas nas instituições. Por ela são incorporados e disseminados os valores institucionais. Na organização militar pesquisada foram considerados, como elementos da doutrina militar, o conjunto de normas e corpo de valores militares, a representação simbólica

da insígnia e patrono do QCO, a formação do espírito de corpo e a capacidade de o QCO implementar valores no ambiente militar.

4.2.1.1 Representação simbólica da insígnia e Patrono do QCO

Como propõe Berger e Luckmann (2003), uma das formas de reforçar valores nas organizações diz respeito aos símbolos e mitos criados nas organizações. Sendo assim considerada a importância dos símbolos nas organizações e, em particular nas organizações militares, buscou-se na pesquisa documental e nas entrevistas individuais, verificar as representações simbólicas das insígnias e do patrono do QCO, que reforçam e/ou inibem o processo de institucionalização, apresentadas a seguir:

- **Insígnia**

Insígnia diz Aurélio (2000) é “sinal distintivo de função, de dignidade, de posto, de comando, de poder, de nobreza, símbolo de emblema, divisa”.

No Exército, a insígnia tem por finalidade identificar a especialidade das armas, quadros e serviços, bem como brevemente identificar sua finalidade. Segundo o Boletim do Exército pesquisado nr 08 de 10 de fevereiro de 1992, a insígnia do QCO está representada na figura de um triângulo isósceles vazado representando o conhecimento civil e e uma espada sobreposta relativa ao conhecimento militar. A interseção dessas figuras corresponde a integração desses dois conhecimentos.

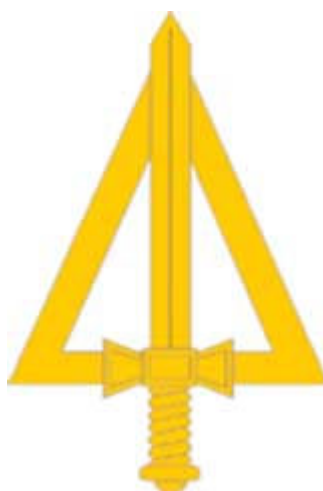


Figura 2
Insígnia do QCO

Verificou-se que esse símbolo como os das demais armas, representam no ambiente o quadro técnico de atividade-meio, sendo reconhecido na Força por todos os integrantes e constantes de todos os documentos que fazem alusão ao quadro.

- **Patrono**

Patrono, ou ainda, “Chefe militar ou personalidade civil escolhida como figura tutelar de uma força armada, de uma arma ou unidade (AURÉLIO, 2000) mantém vivas as tradições militares e o culto dos heróis”.

Pela análise documental, verificou-se que cada Arma ou Quadro do Exército tem o seu patrono como tradição a ser cultuada. As qualidades e habilidades deste são associadas às peculiaridades de cada arma ou quadro que são cultuados internamente, para reforçar valores e impregnar a tropa pelo exemplo, distinguindo-se, assim, a identidade de cada segmento.

O patrono do Quadro Complementar foi instituído mediante decreto presidencial assinado em 28 de junho de 1996, publicado no Diário Oficial da União em 1º de julho daquele ano. No entanto, não foi possível encontrar documentos elucidativos de causas, para o que procurou-se as ordens do dia comemorativo do QCO, editadas em noticiários do exército no período de 1997 a 2005.

Esses documentos são utilizados como um meio de comunicação interno, distribuídos a todas unidades do exército, com a finalidade de comunicar procedimentos, reforçar valores institucionais e, dentre outras, registrar o dia comemorativo das armas, quadros e serviços. Por ocasião dessas comemorações, é editado um noticiário, chamado de especial, cujo espaço é organizado em três partes. A primeira dedicada a uma síntese da biografia do patrono, a segunda para descrever a finalidade do Quadro, seus objetivos, seus feitos e sua trajetória no exército e a última parte para expor fotografias. A pesquisa centrou-se nas duas primeiras partes dos noticiários.

A análise desses documentos identificou possíveis fatores causais da instituição do patrono, suas relações técnicas e institucionais com o QCO e os fatores que inibem e/ou favorecerem o processo de institucionalização do QCO. Para tal, foram analisados trechos da biografia publicada de Maria Quitéria, o que permitiu a construção do esquema de codificação listado no quadro 13.

Categorias de análise	Códigos	Frequência de citações nas 7 ordens do dia pesquisadas
Valores institucionais destacados na figura do patrono	patriotismo	7 edições
	disciplina	3 edições
	heroísmo	7 edições
Características pessoais destacadas		
	Bravura	7 edições
	Coragem	7 edições
Habilidades técnicas destacadas	Manejo com armas	5 edições
	iletrada	3 edições
	combatividade	7 edições

Quadro 13: codificação patrono
Fonte: autor

Em prosseguimento, a análise da 2ª parte desses noticiários, buscou-se identificar os fatores técnicos e institucionais associados ao QCO. Assim, tendo elaborado o seguinte esquema de codificação.

Categorias de análise	Códigos	Citações nas 7 ordens do dia pesquisadas
Fatores institucionais técnicos destacados no QCO	Competência dos RH do QCO	2 /7edições
	Modernidade administrativa	2 /7edições
	Eficiência	3 /7edições
	Assessoramento	3/7 edições
	Racionalização de processos	3/7 edições
	Melhoria da administração	4 /7edições
Fatores institucionais valorativos destacados	Profissionalismo	2 /7edições
	Contribuição do quadro para o fortalecimento da imagem do Exército.	2 /7edições

Quadro 14: codificação QCO
Fonte: autor

Apresentados os dois esquemas, não foram identificadas relações específicas entre o patrono e o QCO. Comparando-se as duas partes dos noticiários pesquisados, ao contrário, foram observados fatores que sugerem um certo distanciamento, considerando os objetivos, funções e características do Quadro, como se apresentam:

patrono	QCO	divergências
iletrada	conhecimento técnico	conhecimento x ignorância
combatividade	modernidade administrativa, melhoria da administração.	atividade meio x atividade fim
habilidade no manejo de armas	racionalização de processos, assessoria e eficiência administrativa.	atividade-meio x atividade fim

Quadro 15 Patrono x QCO

Fonte: autor

Por outro lado, os valores institucionais patriotismo e disciplina ressaltados nas sínteses da biografia de Maria Quitéria, são valores cultuados em todas as armas e quadros e o QCO aí está inserido.

Em prosseguimento, os dados levantados nas entrevistas individuais ratificam as divergências encontradas na análise documental. Conforme, respostas transcritas em alguns trechos das entrevistas, nos quais indagou-se: **Qual a associação que o senhor percebe entre o QCO e seu patrono?**

Não vejo nenhuma associação, pois as peculiaridades do quadro são diferentes de seu patrono. Um é meramente combatente e outro técnico. Talvez para valorizar ao ingresso da mulher no quadro.

- Não vejo associação. Devido às peculiaridades do patrono combatente e o quadro técnico. Mas o patriotismo de Maria Quitéria está relacionado à imagem do QCO.

- Não vejo associação. Porque o patrono é combatente e o quadro é técnico.

- Nenhuma associação. Acho que houve uma visão equivocada para a escolha. Acredito, talvez que tenha sido instituída Maria Quitéria para fortalecer a imagem da mulher no exército, que era um apelo da época.

Quanto às possíveis causas que levaram a escolha de Maria Quitéria, como patrono do QCO é identificado nas entrevistas um reforço à imagem da mulher, que ingressa pela primeira vez na administração militar, por meio do QCO, considerando que o ingresso da mulher nos quadros administrativos do exército, em 1992, representou uma experiência pioneira para força.

O Exército, em homenagem à insigne heroína e, por extensão, à mulher brasileira – hoje perfeitamente integrada à Instituição –, distinguiu-a como Patrono do Quadro Complementar de Oficiais (QCO), exemplo de devoção, coragem e patriotismo a todos os seus integrantes (NE: 1997).

Três anos depois da criação do QCO, a Escola de Administração do Exército, sediada em Salvador, formou, pela primeira vez, oficiais do segmento feminino do Quadro – a turma recebeu a denominação histórica de "Maria Quitéria". Somente sete anos mais tarde, no entanto, é que o nome dessa heroína brasileira foi instituído para Patrono do Quadro Complementar de Oficiais. (NE 1999).

Em síntese, os dados coletados e analisados nos discursos contidos nos noticiários do exército e entrevistas individuais sugerem que o patrono, como representação simbólica do processo de institucionalização, reforça os valores institucionais comuns a todas as armas e quadros, como disciplina, coragem, patriotismo e reforça, ainda, a presença feminina na força. Assim, não imprimem uma dinâmica de infusão de valores capazes de reforçar a competência administrativa do Quadro, ou seja, sua funcionalidade. Como ilustração, pode-se verificar no trecho da estrofe da canção do QCO, publicada no Noticiário Exército do ano de 2000 que, sinteticamente, descreve a finalidade técnica do Quadro.

Com afino e prudência
Somos das letras, das ciências
Prontos a assessorar (NE:2000).

Nesse contexto, os dados coletados sugerem a dissociação entre as características funcionais do QCO e de seu patrono.

Normas e valores militares

Quanto ao cumprimento das normas militares, os entrevistados perceberam que essas são cumpridas naturalmente pelos integrantes do QCO. É mister ressaltar que o cumprimento das normas organizacionais no ambiente militar é uma condição que não cabe opção, pois o sistema coercitivo desse tipo de organização não abre espaço para um cumprimento parcial. Tudo tem regras, que são claras, e para cada quebra de conduta existe um mecanismo próprio de coerção. Assim afirmam os entrevistados:

Não vejo problemas até o momento quanto à adaptação do QCO às normas militares, uma vez que em todo o lugar existem normas a serem cumpridas e as normas militares são bastante claras e como toda organização as normas devem ser estabelecidas e cumpridas.

Não vejo problemas de adaptação as normas. Mas o egresso de origem militar apresenta facilidade já se encontra adaptado

Em boas condições de maneira geral.

Avalio bem. Não vejo problemas de adaptação as normas. Mas o egresso de origem militar apresenta facilidade porque já se encontra adaptado

A absorção de valores focaliza as crenças subjetivas e reconhece que os processos interpretativos internos são formados por estruturas culturais externas ao indivíduo (LAKATOS, 1987).

No processo de institucionalização averiguado, esse elemento institucional foi manifestado pelos entrevistados como um fator inibidor do processo institucional do QCO, considerando que os valores militares não são bem interpretados pelo QCO, como pode ser visto nos seguintes trechos.

A absorção de valores por parte do QCO torna-se dificultada por não existir uma base única de formação para inculcar em profundidade os valores militares da instituição. O universo heterogêneo associado à elevada idade de socialização na força e o tempo curto de formação na escola são fatores restritivos. Assim, se comparado com os oficiais e sargentos de carreira, as diferenças de absorção de valores são fortes, uma vez que o ingresso se dá em idade muito inferior a do QCO.

O pequeno tempo de formação do QCO na EsAEx e a idade avançada de ingresso no quadro contribuem para dificultar a absorção dos valores militares. No entanto isso não acontece com os alunos oriundos do meio militar que já estão habituados as rotinas e aos procedimentos militares.

Não são bem absorvidos devido ao pequeno tempo de formação da escola. 9 meses para dar uma formação militar a um universitário é pouco tempo. Além do mais, a própria falta de vivência em organizações da tropa no início da carreira, onde os valores militares são fortemente passados, dificulta essa absorção. Eles servem na área administrativa.

A maioria enxerga o EB como um emprego comum, o espírito do cumprimento da missão deixa um pouco a desejar.

A partir dos depoimentos, pode-se inferir que a dificuldade de absorção de valores é um fator inibidor importante que pode estar associado à heterogeneidade de formações acadêmicas, a idade elevada de ingresso no QCO e o tempo curto de formação militar inicial. Há de se considerar, ainda, que o parâmetro de absorção de valores dos entrevistados é espelhado em suas formações, que se iniciam basicamente no colégio militar, aos 12 anos de idade, continuando na Academia Militar até os 23 anos, aproximadamente.

Outra constatação quanto aos valores, foi que a origem dos egressos interfere na institucionalização do quadro. Os entrevistados separam o Quadro em dois universos distintos: os egressos de origem militar e do meio civil. Nessa perspectiva, os valores organizacionais não melhor absorvidos pelos egressos do meio militar.

Os egressos da escola que já eram militares são bem integrados aos valores e o civis que freqüentaram o ambiente universitário sem a prévia vivência na força afetam os valores militares cultuados no exército. Até mesmo pela deturpação das noções de valores como pátria, civismo e associação da força a regimes autoritários, como muitas das vezes ocorre no ambiente social externo. O QCO do meio é melhor aceito pela sua prévia socialização. No entanto a força necessita dessa oxigenação.

O espírito militar desenvolvido nos oficiais de origem militar demonstra uma vocação superior aos integrantes oriundos do meio civil.

A origem militar do integrante do QCO contribui para uma maior interação do Quadro com as demais Armas.

A origem militar de alguns integrantes ajudam a projetar a imagem do QCO. Minha experiência chefiando um oficial do QCO do segmento feminino com experiência militar anterior demonstrou isso.

É possível inferir que um ponto forte de incorporação de valores do Quadro é o segmento de egressos do meio militar. Isso sugere que há uma preferência de a linha bélica trabalhar com esse segmento, por encontrar-se supostamente mais comprometido com os objetivos da organização militar.

- **Implementação de valores no ambiente organizacional militar.**

Se por um lado o QCO tem dificuldade de absorver os valores de seu ambiente, a recíproca parece ser também verdadeira na opinião dos entrevistados:

O quadro é novo, basicamente composto de capitães e tenentes que já desempenham funções na média e alta gestão do exército. O que para nossa cultura, esse postos não possuem uma certa legitimidade para influenciar a força e suas mudanças. Hoje, na realidade ainda são executores de processos, Mas o conhecimento é absolutamente necessário ao processo decisório.

Até os anos de 1989, a área administrativa era ocupada pelos militares da linha bélica, que eram os assessores e decisores sobre as matérias jurídica, administrativa, econômica e contábil, o que não mais ocorreu após a implementação do QCO.

Na visão dos entrevistados, a inserção do QCO ainda não implementou valores na área administrativa capazes de provocar mudanças organizacionais significativas na cultura vigente, mas é possível inferir que o processo decisório sofreu mudanças e até mesmo uma certa dependência técnica do decisor ao conhecimento agregado pelo QCO.

No entanto, o conhecimento acadêmico civil é um valor técnico que passa a ser agregado na organização militar. Observou-se em todas as entrevistas, que como pano de

fundo, o QCO veio aproximar a universidade da força, devido à necessidade de se contar com um conhecimento civil para aplicação na administração militar, ainda que isso se dê, no momento, na média gestão.

Outro aspecto é que a Escola de Administração, diferentemente das demais escolas militares, ainda não conseguiu formar uma doutrina. Isso pode ser decorrente da falta de um paradigma de gestão militar, ainda não consolidado na força, capaz de balizar melhor a formação dos médios gestores. Aliado a isso, o período de formação é curto, o que dificulta uma real transformação de civis em militares, como ocorre nas outras escolas. Por último, a idade avançada de socialização e a heterogeneidade de formações acadêmicas dos ingressos inibem e dificultam a consolidação de uma doutrina da escola.

- **Formação do espírito de corpo.**

Os nove entrevistados não identificaram a formação de um espírito de corpo no âmbito do Quadro. Isso foi atribuído à heterogeneidade do Quadro, sua dispersão pelos órgãos e repartições, pelo curto período de formação militar e pela falta de uma unidade militar específica do QCO, como existem nas armas e quadros. Assim afirmam esses dois entrevistados:

Não existe um espírito de corpo no QCO. O QCO não tem unidade específica de emprego. A formação curta e a heterogeneidade do quadro não abrem espaço para a criação do espírito de corpo no quadro como nas demais armas e serviços.

O QCO não precisa formar um espírito de corpo, pois sua atuação se dá na área administrativa, diferentemente do que ocorre com os militares de arma que necessitam formar um espírito de corpo forte voltado para o combate. Inclusive vejo que por essa falta de espírito de corpo o QCO não deve servir na AMAN e outras Escolas de formação bélica.

Pelos depoimentos dos entrevistados, as próprias características do QCO e seu ambiente de atuação dificultam a formação de um espírito de corpo na administração militar. A ausência de uma visão maior de missão do exército, que é o seu pronto emprego para a defesa nacional, não são bem percebidas pelos integrantes do quadro, pois a área administrativa não gera as condicionantes ideais para se criar o espírito das armas como é desenvolvido nos berços acadêmicos militares e nas unidade de combate. Esse fato interfere, portanto, na formação de uma doutrina na área administrativa eixada com à doutrina bélica.

4.2.2 Liderança

Inicialmente foi investigada a existência, ou não, de conflitos entre a linha bélica e o Quadro Complementar. Nesse sentido, em nenhum ponto das entrevistas foram sugeridos elementos que identificassem possíveis áreas de conflito. Os nove entrevistados negaram a existência de conflitos e o trecho da entrevista abaixo sugere uma possível causa.

Não vejo problemas nesta relação de trabalho. As áreas de atuação dos dois segmentos são bem definidas não havendo conflito de interesses comuns. Cada um ocupa seu espaço.

Além disso, todos os entrevistados vêem uma relação natural entre os dois segmentos, instituído e instituinte. Tudo leva a crer que essa ausência de conflito pode ser justificada pela separação das áreas funcionais. Enquanto o QCO assessora, o Corpo Bélico decide, e o que assessora ainda não tem posto (posição hierárquica) para interferir no processo decisório, pois a maioria do Quadro ocupa, nessa ocasião, os postos de capitão e tenente, que são considerados na estrutura bélica postos mais ligados à execução. Além do mais, os planos de carreira são separados. Dessa forma, a ascensão de um segmento não interfere na ascensão do outro.

Posteriormente, buscou-se verificar a vontade política e as ações desenvolvidas pelos chefes institucionais, oficiais da linha bélica do Estado-Maior, em manter e desenvolver o QCO.

Nos depoimentos dos entrevistados existe uma preocupação presente com o plano de carreira do quadro, podendo ser traduzida em ações integradas dos oficiais da 1ª Subchefia do Estado-Maior, que vem elaborando estudos para viabilizar um fluxo de carreira mais motivadora. Este órgão tenciona, como pôde ser visto nas minutas da, ainda incipiente, proposta do anteprojeto da nova Lei de Pessoal do Exército.

Quanto às carreiras, os altos gestores da 1ª subchefia referem-se como:

Sério problema a ser resolvido. A carreira deve ser mais normal (semelhante a dos demais). A perspectiva de carreira deve ser maior, devendo algumas especialidades alcançar postos mais elevados e até cargos de chefia no futuro.

Outro aspecto que demonstra empenho dos chefes militares para manter e desenvolver o quadro está focado na própria visão de futuro manifestada. Essa visão é

claramente manifestada em documentos e depoimentos. Se por um lado o fluxo de carreira vem sendo estudado para melhorar as perspectivas de desenvolvimento do QCO, a capacitação desses recursos humanos é desejada, fomentada e desenvolvida, constituindo-se na manutenção do conhecimento acadêmico “como vivo”, no que diz respeito à necessidade de atualização constante para acompanhar as evoluções desse conhecimento. Nesse sentido, os entrevistados advogam:

Creio que o Exército oferece boas condições para o aprimoramento profissional dos integrantes do QCO, seja pela realização de Cursos e Estágios integrados ao Sistema de Ensino Militar, seja por intercâmbio com Estabelecimentos de Ensino Civis Nacionais.

Vejo que a capacitação do QCO deve ser equiparada, respeitando suas peculiaridades à carreira do oficial da linha bélica, a uma hierarquia de cursos compatíveis com os postos em determinadas fases da carreira e não disperso como está. Hoje em Brasília só não faz curso o oficial do QCO que não desejar, pois as oportunidades ofertadas pela força são muitas. Mas a busca desse conhecimento deveria ser mais convergentes para os interesses da força.

A capacitação do QCO deve ocorrer no meio civil para atualizar os conhecimentos da graduação. Os cursos deverão ocorrer em postos determinados como pré-requisito de promoção até o último posto da carreira. Isto favorece a perspectiva da carreira e a valorização do quadro, por gerar novas competências e conhecimentos atualizados durante toda a carreira.

De certa forma, a visão prospectiva sobre o QCO, vislumbrada pelos chefes militares entrevistados, sugere a existência de uma relação de dependência da administração militar com o quadro, no presente e no futuro. Pelos planos anuais de cursos e estágios fora da força, pode ser verificado que a especialização do QCO vem ocorrendo sem maiores restrições. Inclusive com a disponibilização de recursos para gerar novos conhecimentos e formar competências administrativas, durante o transcurso da carreira.

Outro aspecto importante a ressaltar é que não houve nenhuma manifestação favorável a extinção ou substituição do QCO por outra política de pessoal, voltada para suprir a área administrativa, apenas reconhecimento de pontos falhos e sugestões de aperfeiçoamento desta política.

O efetivo de oficiais do Quadro vem sendo preservado e o ingresso anual de militares mantém-se regular para o preenchimento de cargos na administração militar, por meio de concursos anuais e ininterruptos há 15 anos, mesmo dentro da conjuntura orçamentária restritiva que vem assolando o Exército.

4.2.3 Programa.

O cumprimento de objetivos do Quadro, qual seja evitar o desvio de oficiais da atividade-fim para a atividade-meio e preencher a lacuna de conhecimento acadêmico na administração pública militar, vem sendo cumprido satisfatoriamente na percepção dos nove entrevistados. Tal assertiva pode ser vista nesses trechos:

Bastante, pois o alívio da linha bélica de ocupar funções na atividade-meio, vem permitindo o complemento dos efetivos da tropa e uma melhor alocação de recursos humanos da linha bélica na estrutura da força.

A maior contribuição do QCO, em minha opinião, foi o aprimoramento da atividade administrativa por área de conhecimento, minimizando as dificuldades encontradas até então, em determinadas áreas técnicas como direito e contabilidade.

A concepção do programa de formação da Escola de Administração do Exército, o qual é o sustentáculo do QCO, foi concebido em duas visões de formação: a formação generalista e a do especialista.

A formação generalista divide-se em duas fases: a primeira que compreende a formação acadêmica interdisciplinar e a segunda a formação militar geral, que de acordo com o currículo escolar daquela escola, tem por finalidade explorar os assuntos e formar um conhecimento sobre a instituição, seus valores, normas, procedimentos e uma visão do Exército no contexto nacional.

A formação do especialista é focada nas áreas específicas da administração militar, tais como a administração militar financeira, de pessoal, tecnológica e de material.

A síntese do programa do curso constitui-se na integração do conhecimento acadêmico civil, como pré-requisito, ao conhecimento militar, sendo este dividido no conhecimento geral sobre a instituição e específico nas áreas de pessoal, finanças, tecnologia e materiais militares.

Nesse aspecto, os dados coletados sugerem uma desarticulação entre a parte da formação geral e seu todo. Na visão dos entrevistados, o tempo necessário à formação militar, conhecimento generalista da força, é insatisfatório para a absorção dos valores e formação de uma mentalidade militar geral nos candidatos oriundos do meio civil, de tal forma que o egresso seja um profissional entendedor e comprometido com a missão da organização militar. Assim afirmam esses entrevistados.

Com relação à absorção dos valores institucionais:

O universo heterogêneo associado a elevada idade de socialização na força e o tempo curto de formação na escola são fatores restritivos à absorção dos valores militares

Com relação à formação militar geral:

Devido ao pequeno tempo de formação do QCO na EsAEx 9 meses para dar uma formação militar a um universitário é pouco tempo

A formação curta e a heterogeneidade do quadro não abre espaço para a criação do espírito de corpo no quadro como nas demais armas e serviços.

Com relação a fator negativo à projeção da imagem do QCO:

Negativo. Pequeno tempo de formação militar.

Em face desses depoimentos, pode-se inferir que a formação generalista da escola é deficiente, constituindo-se fator restritivo à institucionalização, uma vez que a própria formação da doutrina do QCO deveria ser forjada na Escola.

Com relação ao plano de carreira, pôde-se observar que a disposição hierárquica do quadro está disposta em cinco postos, de 1º tenente a tenente-coronel, o que tem se constituído fator de desmotivação para os seus integrantes, uma vez que o tempo de promoção de seus oficiais é muito mais longo que os demais. Nesse sentido, todos os entrevistados reconheceram na carreira um problema a ser corrigido, conforme assim descrito nesse depoimento.

Carreira. Aqui está o sério problema a ser resolvido. A carreira deve ser mais normal (semelhante a dos demais)

A perspectiva de carreira deve ser maior, devendo algumas especialidades alcançar postos mais elevados e até cargos de chefia. Esse problema, tem contribuído para a evasão e a própria falta de comprometimento do QCO com a força.

Quanto ao que se deve ser mudado na Lei de Pessoal, a carreira também se constituiu alvo de mudança.

Plano de carreira. Criação de dois postos abaixo. Aspirante e segundo tenente. De forma a permitir uma melhor perspectiva de carreira pela diluição do tempo e promoção e favorecer um maior amadurecimento em cada posto.

Maior amplitude no plano de carreira. Tornando a carreira mais homogênea com as demais de forma permitir maior diluição do tempo de serviço e a progressão.

4.2.4 Estrutura Interna

As condições materiais necessárias para o funcionamento do QCO e os mecanismos internos responsáveis pela eficiência da implementação do programa de formação foram analisados a partir dos documentos normativos que instituíram e mantém a estrutura criada para o funcionamento da Escola de Administração do Exército e a sobrevivência do QCO.

A primeira fase da estruturação do programa consistiu em dar a base legal para a criação do Quadro e sua manutenção, por meio da aprovação da Lei do QCO. Na segunda fase, a Escola de Administração foi adequada para desenvolver o programa de formação anual. Nesse sentido, a escola foi reestruturada fisicamente e funcionalmente, criando um corpo docente seletivo misto de instrutores militares e professores civis, sob a coordenação da Diretoria de Especialização e Extensão e do Departamento de Ensino e Pesquisa do Exército.

A terceira fase priorizou os cargos necessários na administração para lotação dos egressos da escola nos diversos órgãos da administração militar. A quarta e última fase consistiu na criação de mecanismos para o aperfeiçoamento do quadro durante a carreira, que passaram a ser incluídos nos planos de cursos em estabelecimentos civis nacionais e no plano de cursos em nações amigas.

Dessa forma, hoje o QCO pode ser considerada uma estrutura permanente. Possui uma Escola exclusiva para desenvolver o programa de formação e uma estrutura de cargos para absorver os recursos humanos formados por essa escola. A oxigenação do quadro ocorre com regresso às universidades para o aperfeiçoamento, dentro de cada profissão, por meio de planos anuais de cursos de pós-graduação (especialização). Quanto ao aperfeiçoamento da formação militar (generalista), esse ocorre por meio do curso de aperfeiçoamento militar para oficiais, realizado na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, na modalidade de ensino a distância, até o momento.

4.2.5 Recursos.

Os recursos estão dimensionados para alavancar a estrutura interna instalada e o programa de formação vem funcionando sem interrupções. Constatou-se que, devido ao

empenho da liderança institucional, a política orçamentária tem atendido satisfatoriamente o desenvolvimento institucional do quadro. Vem sendo garantido, ao longo dos anos, a realização dos recursos necessários à abertura dos concursos anuais, não havendo indícios que sugiram a interrupção dessa política de pessoal. O Custo/Aluno/Curso custeado está estimado em R\$ 88.975,72 e a capacidade de formação da escola comporta até 115 alunos por ano.

Para o aperfeiçoamento do Quadro também são alocados recursos orçamentários anuais para a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e para o Departamento de Ensino e Pesquisa, com o objetivo de manter os intercâmbios de ensino com estabelecimentos civis nacionais, incluindo escolas como a Fundação Getúlio Vargas e ENAP, dentre outras.

4.2.6 Vínculos

Segundo Souza (1998), os vínculos são as interações ocorridas entre a organização e segmentos importantes do meio ambiente, que permitem uma organização ou política se institucionalizar.

A partir de documentos e depoimentos analisados, foi possível identificar que o conhecimento técnico, como ponto forte de institucionalização, é sustentado pelas Instituições de Ensino Superior, que representam a fonte do conhecimento buscado pelo Exército para suprir suas necessidades e que permitem o QCO realizar, como organização, suas transações no ambiente militar.

Além do mais, o QCO representa hoje uma forma de aproximação interessante entre o segmento acadêmico e o militar, uma vez que esse novo corpo de médios gestores pode representar um novo canal de comunicação entre o Exército e a Academia, bem como com a própria sociedade civil. Nesse sentido, vale o destaque do trecho a seguir.

Nos assuntos que envolvem conhecimentos sobre o meio civil e contatos em áreas externas específicas julgo o QCO o melhor indicado para essa comunicação.

4.2.7 Transações

A troca de serviços com o ambiente foi identificada no código assessoramento, que está associado diretamente ao conhecimento técnico. Na percepção dos entrevistados, existe uma relação de causa e consequência, entre o conhecimento acadêmico e o nível de assessoramento prestado.

Em relação à melhoria da administração militar, por meio dos conhecimentos advindos do QCO, todos os entrevistados reconheceram positivamente essa melhoria, ressaltando a qualidade do nível de assessoramento do Quadro no processo decisório administrativo.

A qualidade do nível de assessoramento ao decisor e a qualidade dos serviços prestados pelo QCO foram as melhores contribuições do QCO.

A maior contribuição foi o conhecimento trazido. Na medida em que o assessoramento de qualidade é disponibilizado aos chefes militares, isso contribui para a que tomada de decisão tenha maior propriedade.

Trouxe como contribuição um assessoramento de maior qualidade nas áreas pertinentes, pela formação científica dos seus integrantes.

Nesse sentido, pode-se notar que a assessoria técnica, representa o principal produto fornecido pelo QCO, enquanto organização, ao ambiente administrativo militar.

4.2.8 Legitimidade

A base de legitimação do QCO, no ambiente considerado nessa pesquisa, está representada pelo conhecimento acadêmico técnico. Os dados sugerem que esse conhecimento acadêmico é reconhecido por todos e que a imagem do QCO na Força se projeta por meio deste conhecimento, como característica distintiva dos demais segmentos.

Quesito	Total de respondentes	Qte citações atribuídas ao código conhecimento	% representativo do universo
Melhorias advindas do QCO na administração militar	9	9	100% dos entrevistados
Fator positivo destacado na imagem do QCO	9	7	77% dos entrevistados

Quadro 16 codificação de legitimidade

Fonte: autor

Dessa forma, é possível inferir que ocorre um processo de legitimação positiva (Weber, 1995) ancorada à diplomação universitária que é legítima na sociedade brasileira e dá suporte legal e reconhecimento social para o desempenho profissional do Quadro no Exército.

Esse processo de legitimação tem origem no próprio processo de reestruturação da administração militar iniciada nos anos de 1980 quando, sob o impacto da reforma administrativa, por uma necessidade interna, constituiu-se uma estratégia de gerar competências, a um custo razoável, para atuar na administração pública militar e formar uma doutrina de gestão.

Do ponto de vista cultural cognitivo, o QCO parece não ter ainda formado uma base de legitimidade fundamentada numa doutrina de novos valores reconhecidos no seu ambiente de atuação. Isso pode ser justificado pela ausência, ainda, de historicidade do quadro, culto às suas tradições e da formação de uma mentalidade acadêmica na administração militar.

Por esses motivos, os resultados da pesquisa assinalam a possibilidade de que a base de legitimação do QCO e sua sustentabilidade, como organização, são meramente positiva e técnica, o que vem inibindo a formação de uma identidade institucional integrada ao corpo de valores da organização militar.

5 CONCLUSÃO

A análise institucional realizada no ambiente Estado-Maior do Exército permitiu traçar um perfil institucional do QCO no âmbito dessa organização, de forma a responder a questão como QCO criou uma identidade no ambiente organizacional do Exército Brasileiro e institucionalizou-se nesse ambiente, por meio dos objetivos gerais e específicos traçados para conduzir este trabalho.

Esse perfil institucional foi desenhado com base nos pressupostos da teoria institucional e na aplicação do modelo de Esman (1966) no ambiente organizacional militar, considerando as peculiaridades dessa organização. Isso permitiu verificar o processo de institucionalização do Quadro Complementar de Oficiais, identificar os elementos inibidores e facilitadores do processo, possíveis causas de cada fator, sua base de legitimidade e justificar o seu estágio de institucionalização, conforme propõem Tolbert e Zucker (1998).

Foram identificados alguns fatores institucionalizados nas dimensões institucionais valorativas (subjetivas) e técnicas (objetivas) com será apresentado a seguir:

- **Fatores facilitadores da institucionalização do QCO**

O elemento valorativo positivo para o desenvolvimento institucional do QCO foi identificado por meio da variável liderança. O empenho dessa liderança, exercida pelo corpo bélico, que dirige as ações internas e externas da força, pôde ser vislumbrada no Estado-Maior do Exército, na percepção colhida dos formadores de políticas de pessoal e documentos analisados como plano de capacitação e planilhas de recursos. Embora os altos gestores reconheçam falhas no plano de carreira, existem propostas para correções de rumos e aperfeiçoamento do QCO, a começar pelo aperfeiçoamento dos fluxos de carreira, visando melhor adequar à ascensão hierárquica à ocupação dos cargos previstos na estrutura organizacional.

Pôde-se constatar que, na visão dos chefes militares entrevistados, o QCO representa hoje uma política única e viável para o preenchimento dos cargos com nível superior para atender as demandas de natureza administrativa militar. Nesse sentido, não foi encontrado nenhum estudo de estado-maior ou intenção dos chefes militares entrevistados que sugerisse a substituição dessa política por outra. Ao contrário, existe previsão, de a longo prazo, serem preenchidos os cargos ainda vagos na administração militar, com a realização de

concursos ininterruptos, de forma a aliviar, ainda mais, os militares do corpo bélico das atividades administrativas.

Essa liderança vem envidando esforços para manter e aprimorar o quadro por meio da alocação de recursos anuais para manter o programa de formação e aperfeiçoamento do quadro no decorrer da carreira, de forma a aprimorar o nível técnico da assessoria prestada. Em contrapartida, não foi manifestada a intenção para a criação de cargos de chefia, o que poderá no futuro, devido à ascensão do quadro aos postos mais elevados da carreira, ocorrerem problemas de encaixe desses militares nos cargos administrativos.

Outro fator valorativo interessante a destacar é que o simbolismo de Maria Quitéria como patrono de um quadro técnico, implementou poucos valores a serem cultuados pelos seus membros. No entanto, considerando que o Quadro é composto de dois segmentos, o masculino e o feminino, a institucionalização deste último foi apoiada simbolicamente pela figura de Maria Quitéria, que representa uma experiência histórica importante da presença feminina na força e um exemplo militar a ser seguido.

Por outro lado, os elementos técnicos constituíram-se pontos fortes de institucionalização. Aliás, esses são os fatores que sugeriram a possibilidade de institucionalização do Quadro e sua sustentabilidade na Força.

A estrutura interna instalada encontra-se dimensionada para atender as demandas do Exército. Nesse fator, pôde-se constatar que existe um ciclo de funcionamento apoiado numa base legal institucional responsável pela manutenção do quadro. A base legal instituída criou o QCO, carreiras, cargos, programa, mecanismos de disponibilização de recursos e as condições de ingresso, propiciando a continuidade da formação de recursos humanos, sua lotação nos cargos e seu aperfeiçoamento no decorrer da carreira.

Os recursos estão dimensionados para alavancar a estrutura interna instalada e o programa de formação. Constatou-se que, devido ao empenho dos chefes militares, a política orçamentária tem atendido satisfatoriamente o desenvolvimento institucional do quadro. Não há indícios de cortes na área de formação de recursos humanos. Ao contrário das outras áreas militares internas, há uma preocupação institucional em manter preservados os recursos destinados aos programas de formação de recursos humanos conduzidos pelas escolas militares.

O conjunto de entradas financeiras, humanas e tecnológicas vem sendo mantido, pelo Comando do Exército, de forma sistêmica. Os recursos financeiros tem sua fonte

definida no orçamento anual do Exército, sendo coordenado pelo Departamento de Ensino e Pesquisa, órgão responsável pelas escolas militares, que descentraliza os recursos para a manutenção das instalações físicas da escola, pessoal e materiais necessários à formação dos oficiais do QCO. Os recursos humanos que compõem o corpo docente da escola são professores militares e civis, e corpo administrativo da escola. Os recursos tecnológicos são disponibilizados por meio de intercâmbios com instituições civis e militares, no Brasil e no exterior, para realização de capacitação em cursos de pós-graduação lato e stricto sensu, previstos nos planos anuais de cursos e estágios elaborados na 1ª Subchefia do Estado-Maior do Exército.

Dessa forma, pode ser notado que manutenção do núcleo de capacitação de pessoal é importante para o preenchimento dos cargos na estrutura militar, uma vez que a complexidade desses cargos impede a contratação direta de recursos humanos “prontos” oriundos do mercado, cabendo, então, a própria instituição preparar e aperfeiçoar, internamente, seus recursos humanos.

A análise institucional realizada também sugere que os vínculos e as transações favoreceram a institucionalização do Quadro Complementar no ambiente institucional Estado-Maior do Exército. O QCO veio a constituir um vínculo interdependente entre o exército e as universidades, pela necessidade da busca do conhecimento acadêmico civil para atender às demandas da área administrativa militar, que até a década de 1980 eram atendidas pelas militares do corpo bélico. Essa exigência de capacitação técnica instalada, em razão das mudanças das práticas organizacionais ocorridas nos anos de 1980 e da estratégia adotada pela Reforma do Estado no mesmo período, aproximou o Exército das universidades para preencher os cargos abertos, em função de sua reestruturação organizacional, com recursos humanos formados pelo ambiente acadêmico civil. Essa vinculação técnica favoreceu a institucionalização do quadro, por meio da credibilidade do conhecimento acadêmico profissional, desfrutada junto à sociedade civil, que se reproduziu na instituição militar.

Por sua vez, as transações são propiciadas pelo vínculo firmado entre Universidade/Exército, trazendo como produto final a assessoria técnica especializada por área de conhecimento. Essa assessoria prestada, ao corpo decisor da organização militar, pelos médios gestores do QCO, foi avaliada como ponto forte de institucionalização e, de certa forma, considerada pelos altos gestores como necessária, pois foram destacados, com freqüência, a dependência técnica do decisor por essa assessoria e o reconhecimento de sua qualidade.

- **Fatores Inibidores da institucionalização do QCO**

Os elementos valorativos constituíram-se, de uma maneira geral, como fatores restritivos à integração do Quadro Complementar em seu ambiente. Essa dificuldade pode estar representada pela dificuldade de integração do QCO no ambiente cultural militar.

O Quadro Complementar ainda não formou uma doutrina que o torne integrado ao ambiente organizacional Exército. Neste contexto organizacional, observou-se que a integração do QCO é prejudicada pela projeção de sua imagem, como organização militar, no ambiente institucional Exército. Essa constatação pode ser fundamentada com base no distanciamento do QCO em relação ao corpo de valores da instituição, ou seja, sua doutrina. Nesse sentido, Escola de Administração do Exército ainda carece de mecanismos eficazes para infundir esses valores, dando-lhes especificidade a ponto de formar uma doutrina de gestão, capaz de infundir novos valores na atividade-meio, que é dirigida pelos chefes militares formados no escopo dos valores das academias militares.

A doutrina militar desenvolvida nas academias militares confere legitimidade a implementação de políticas claras voltadas para cumprimento da missão organizacional, cuja representação social de seus membros é reconhecida nos ambientes internos e externo. Quanto ao QCO, observou-se, na percepção dos oficiais entrevistados, que há dificuldade de formação de uma mentalidade militar comprometida com cumprimento da missão institucional do Exército. Tal constatação sugere que o Quadro ainda carece de atributos culturais simbólicos que confirmem uma identidade militar forjada e harmônica com conjunto de valores institucionais de seu ambiente.

Pelos dados coletados, são causa desse fenômeno a origem civil dos integrantes, os valores passados nas universidades a heterogeneidade de formações universitárias, a elevada idade de socialização na instituição militar e o pequeno tempo de formação realizado na Escola de Administração do Exército. Esses fatores causais sugerem que o programa de formação da escola ainda tem dificuldade para superar todos esses obstáculos externos.

Quanto à implementação de novos valores no ambiente institucional, é possível concluir que o pequeno tempo de criação do quadro na instituição, antiga e permanente que é o exército, na qual 15 anos representa muito pouco tempo, implica na ausência de uma construção de uma trajetória histórica capaz de criar um conjunto de tradições e mitos institucionais para influenciar mudanças significativas na cultura organizacional. Aliado a isso,

os integrantes ainda ocupam postos intermediários da carreira, o que de certa forma os afasta da cúpula decisora.

- **Estágio de institucionalização do QCO**

O contexto organizacional da década de 1980 e, por extensão, o contexto do Estado administrativo brasileiro pode ser considerado um período em que a administração pública deparou-se com a ineficiência da máquina estatal, um grande aumento das demandas sociais e uma crise econômico financeira alarmante. Tal cenário desfavorável à operação do Estado e suas instituições indicaram como correção de rumo a Reforma Administrativa do Estado iniciada nos fins da década de 1980, cuja estratégia de formação de recursos humanos era um dos carros chefes dessa reforma, conforme indica Souza (1996).

Essa estratégia de capacitação de gestores, que veio na esteira da reforma administrativa permeou o Exército. O contexto organizacional militar também foi duramente abrangido pela escassez de recursos e a necessidade de adotar novos modelos de gestão para melhor utilizar os recursos públicos provenientes de seu cliente, a sociedade brasileira.

Sendo assim, a formação dos gestores militares passou a contar com duas inovações na década de 1980: criação do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, focado para a formação de altos gestores e a criação da Escola de Administração do Exército para formar os médios gestores.

A média gestão, enfoque desse trabalho, foi materializada pela criação do Quadro Complementar como solução institucional interna para preencher a lacuna do conhecimento acadêmico na atividade-meio e fazer frente as mudanças tecnológicas que as organizações enfrentaram na década de 1990, com o advento da globalização.

Essa fase, caracterizada de pré-institucionalização, envolveu a geração de novos arranjos estruturais, em resposta a problemas organizacionais específicos, bem como a formulação de tais arranjos em políticas e procedimentos. Segundo Tolbert e Zucker (1998), esse estágio institucional é motivado por mudanças tecnológicas, forças legais e forças de mercado. No contexto analisado, a implementação do QCO como um novo arranjo organizacional, no final da década de 1980, foi fomentado pelas mudanças tecnológicas e forças normativas, provenientes da Reforma do Estado dos anos de 1980.

Superada a fase de pré-institucionalização, que se estendeu até o final dos anos de 1990, o Quadro entra no processo de semi-institucionalização, caracterizado por um

movimento em direção a um posicionamento mais permanente de disseminação da nova estrutura, envolvendo um certo grau de consenso social entre os decisores sobre o valor técnico da estrutura implantada, como pressupõe Tolbert e Zucker (1998).

A terceira e última fase de institucionalização, processo de sedimentação, que conduz a institucionalização está em desenvolvimento, uma vez que essa está apoiada na continuidade histórica da estrutura, visando sua sobrevivência pelas novas gerações, permitindo a perpetuação da estrutura por um longo período de tempo. Para a concretização dessa fase, torna-se fundamental a formação de uma doutrina de gestão na Escola de Administração do Exército, capaz de infundir novos valores na Força e conferir uma identidade funcional ao QCO voltada para o preparo da força, atividade-meio, eixado com o emprego, atividade-fim, para o cumprimento da missão institucional da organização militar Exército.

5.1 Considerações, sugestões e recomendações.

O conjunto de fatores analisados sugere que o QCO, como organização fruto de uma política de pessoal, instituiu-se no seu ambiente institucional pela via técnica, sendo legitimado basicamente por elementos objetivos externos, que são traduzidos pela eficiência da aplicação dos conhecimentos profissionais acadêmicos, que favorecem as transações com o ambiente organizacional Exército. Essa capacidade técnica de atendimento as demandas organizacionais confere-lhe também uma identidade meramente instrumental, que se confunde, de certa forma, com uma ferramenta organizacional a serviço da administração militar.

A perfeita integração dessa organização no meio militar ainda terá um grande caminho a percorrer, considerando os óbices de ordem valorativa, decorrentes das diferentes formações culturais dos integrantes do QCO, e a dificuldade de esses integrantes implementarem novos valores no ambiente institucional militar, por falta de uma doutrina da Escola de Administração do Exército.

Essa pesquisa, de um modo geral, sugere que outros estudos organizacionais sejam realizados em organizações militares, devido à complexidade dessas organizações, seus paradigmas culturais e pouca pesquisa de campo sobre essas organizações.

Especificamente, seria interessante que outro trabalho fosse conduzido para colher a percepção dos integrantes do QCO sobre o ambiente organizacional em que está inserido, de forma a levantar pontos convergentes e divergentes acerca das relações institucionais

QCO/Exército, ou ainda, estudos comparativos entre o Quadro Complementar do Exército e da Marinha do Brasil.

Por fim, em contribuição ao desenvolvimento de novas pesquisas sobre o Quadro Complementar e suas relações no ambiente organizacional Exército, recomenda-se que sejam considerados os seguintes aspectos nas próximas pesquisas:

- exposição do projeto de pesquisa à autoridade a quem o pesquisador, se militar, estiver subordinado. Pois dessa forma, os acessos aos documentos e entrevistados serão facilitados.

- se optar por entrevista, para coletar os dados, torna-se interessante utilizar entrevistas gravadas e não gravadas, evitando somente um tipo de entrevista.

- se optar por questionários, aplicá-los em organizações militares de um mesmo nível organizacional na estrutura da administração militar.

6 REFERÊNCIAS

- ARRUDA, José de A, PILETTI, Nelson. *Toda a História*: São Paulo: Ática, 1997.
- ARDOINO, Jacques, LOURAU. *As pedagogias institucionais*: tradução de João Batista Martins e Heliana de Barros Conde Rodrigues. São Carlos: RiMa, 2003.
- BASTO, José C. *Perfil institucional da Embratel*: Universidade de Brasília, 1988.
- BERGER, Peter L., LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1976.
- BERGER, Peter L & BERGER Brigitte. *Socialização: como ser um membro da sociedade*. In FORANCHI. M. Mencarini & MARTINS, J. Souza. *Sociologia e Sociedade*. São Paulo: LTC editora, 1994.
- BRASIL, Lei Nr 6880, de 09 de dezembro de 1980 - Estatuto dos Militares.
- BRASIL, Lei Nº-7831, de 02 de outubro de 1989 - criação do Quadro Complementar de Oficiais.
- BRASIL, Lei Nº 9876, de 08 de fevereiro de 1999 – Dispõe sobre o ensino no exército no Exército.
- BRASIL, Decreto Lei Nº 200 - de 25 de fevereiro de 1967 - DOU de 27/02/67 - dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e da outras providencias.
- BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995: Presidência da República,
- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995*. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 50, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. *A reforma gerencial de 1995*. RAP. V.34, Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- BROOM, Leonard e SELZNICK, Philip. *Elementos da sociologia*. Tradução de Maria Yedda L.Linhares. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

- CÁCERES, Florival História Geral. São Paulo: Ed. Moderna – 1996.
- CASTRO, Celso. O espírito militar: Um estudo de antropologia na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1990.
- CHINOY, Ely. Sociedade: uma introdução à sociologia. Tradução de Octávio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1967.
- COELHO, Eduardo. C. Em busca de identidade: o exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- COSTA, Samuel. G. Formação democrática do Exército Brasileiro. Rio de Janeiro: Bibliex, 1957.
- CRUZ, Marcus, G.C. Para administrar a ordem pública e a aplicação da Lei: Formas de policiamento em um perspectiva comparada Brasil – Estados Unidos – Uma análise das experiências de Belo Horizonte, MG e Washington, DC. Tese de doutorado. Belo Horizonte: UFMG
- CURY, Antônio. Organização e métodos: perspectiva comportamental & abordagem da contingência. São Paulo: Atlas, 1990.
- DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W.; The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- ECO, Umberto. Como se faz uma tese. Tradução Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- ESMAN, Milton. Institution building research: the guiding concepts. Pennsylvania: Inter University Research Program in Institution Building, 1966.
- ETZIONI, Amitai. Organizações modernas. Tradução de Mirian L. Moreira Leite. São Paulo: Pioneira, 1976.
- ETZIONI, Amitai. Organizações Complexas: estudos das organizações face aos problemas sociais. Tradução de João Antônio de Castro Medeiros. São Paulo: Atlas, 1973.
- EXÉRCITO BRASILEIRO, Portaria Nº 156, DE 23 DE ABRIL DE 2002 Aprova o Vade-Mécum de Cerimonial Militar do Exército - Valores, Deveres e Ética Militar.
- EXÉRCITO BRASILEIRO, Manual de Qualidade Total, Brasília, EGCF, 1995.
- EXÉRCITO BRASILEIRO, Portaria Nº 300, DE 27 DE MAIO DE 2004. Aprova o Regulamento do Estado-Maior do Exército.

- FERRARI, Alfonso Trujillo. Fundamentos da Sociologia. São Paulo: Mc Graw Hill, 1983
- FLEURY, Sônia. Reforma do Estado: Em busca de um modelo competitivo. RAP.v 31. Brasília: FGV, 1997.
- FROTA, Guilherme de Andréa. História do Brasil. Rio e Janeiro: Bibliex,2000.
- GIL, C. Antônio Métodos e Técnicas de Pesquisa Social, São Paulo, Ed. Atlas, 1999.
- GIL, C. Antônio Como elaborar projetos de pesquisa., São Paulo, Ed. Atlas, 2002.
- GONZALEZ REY, Fernando L. Pesquisa qualitativa em psicologia: caminhos e desafios. Tradução de Marcel Aristides Ferrara Silva. São Paulo: Pioneira, 2002
- JANOWITZ, MORRIS. Hierarquia e autoridade no estabelecimento militar In: ETZIONI, AMITAI. Organizações Complexas: estudo comparado das organizações face os problemas sociais. Tradução de João Antônio Castro de Medeiros. São Paulo: Atlas, 1973.
- JUCIUS, Michael J, SCHENLENDER, Wilian, E, Introdução à Administração, Tradução de Auripheb B. Simões, São Paulo, Ed Atlas 1984.
- LAKATOS, Eva Maria. Sociologia Geral. São Paulo: Atlas 1985.
- LAPASSADE, George. Grupos, organizações e instituições. Tradução Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Francisco Alves : 1985
- LAPASSADE, G. & LOURAU, R. Chaves da sociologia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1972.
- LUDKE, Menga e André, Marli, E.D.A. Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO-DA-SILVA Clóvis L, GONÇALVES Sandro.A nova técnica: A Teoria Institucional In: Caldas, Miguel; Fachin Roberto e Fischer Tânia (orgs) Hand Book de estudos organizacionais. Ed Atlas São Paulo
- MACHADO-DA-SILVA Clóvis L., FILHO, Edson R. G., NASCIMENTO, Maurício R. e OLIVEIRA, Patrícia T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira (capítulo 6) in: Organizações, instituições e poder no brasil Vieira, Marcelo Falcão Milano & Carvalho, Cristina (Orgs). Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- MARCELINO, Gileno. F. Evolução do estado e reforma administrativa. Brasília: Imprensa Nacional, 1987.

- MACEDO, Leônidas. Política de Recursos Humanos na Administração Pública. Brasília: FUNCEP, 1996.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: Uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.
- MINSTZBERG, H. Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico, tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINISTÉRIO DO EXÉRCITO, Portaria Ministerial Nº-691 de 20 de julho de 1988 - criação da Escola de Administração do Exército.
- PILETTI, Nelson. Toda a História. São Paulo: Ed Ática, 1997.
- PONDÉ, Francisco de Paula e A. História Administrativa do Brasil. Brasília: Bibliex, 1994.
- ROSA, Homero. S. A criação do Quadro Complementar do Exército Brasileiro: vantagens e desvantagens, especialidades e funções de interesse para a instituição. Rio de Janeiro: ECEME, 1987. Monografia.
- SELZNICK, Philip. A liderança na administração uma interpretação sociológica. Tradução OLIVEIRA FILHO, A. P. Rio de Janeiro: FGV, 1972.
- SCOTT, W. R. Institutions and organizations. London: Sage Publications, 1995.
- SOUZA, Eda C. L de. Escolas de Governo do Cone Sul: estudo institucional do Inap (Argentina) e da Enap (Brasil) . Universidade de Brasília, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 1996. (Tese de Doutorado).
- SOUZA, Eda Castro Lucas de. Escolas de Governo: estratégia para a reforma do Estado in : Organizações, instituições e poder no brasil Vieira, Marcelo Falcão Milano & CARVALHO, Cristina (Org). Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SOUZA, Eda Castro Lucas de. Políticas públicas: a formação de gestores governamentais em tempos de mudança. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Vol. 79, nº 191 jan/abr. Brasília: INEP, 1998.
- SCHWARTZMAN, Simon, Estado Novo: Um auto retrato. Brasília: UNB, 1983.
- TOUBERT, Pamela. S. e ZUCKER, Lynne, G. A institucionalização da Teoria Institucional. 1998.
- VASCONCELOS, Eduardo H. J. R. Estruturas das Organizações. São Paulo: USP, 1986.

VIEIRA, Marcelo Falcão Milano & CARVALHO, Cristina . Sobre organizações, instituições e poder (introdução) in : Organizações, instituições e poder no Brasil Vieira, Marcelo Falcão Milano & CARVALHO, Cristina (Org). Rio de Janeiro: FGV, 2003.

WARHLICH, Beatriz M. de Souza, Reforma Administrativa Federal: Passado e Presente. In Revista de Administração Pública, abril/junho. Brasília, 1974

WEBER, Max Ensaio de Sociologia. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

WEBER, Max. Metodologia das ciências sociais, parte dois. Tradução de Augustin Wernet; introdução de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 1995.

Yin, Robert K. Estudo de Caso Planejamento e métodos, Porto Alegre: Bookman, 2005.

<http://www.exercito.gov.br> : Página oficial do exército acessada em 31 de março de 2005

<http://www.exercito.gov.br>: Almanaque do Exército acessada em 14 d abril de 2005.

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Variável	pergunta
Doutrina	<p>Como o senhor avalia a adaptação do QCO às normas militares?</p> <p>Como o senhor enxerga a absorção dos valores militares pelo QCO?</p> <p>O QCO desenvolveu o espírito de corpo como nas demais armas e quadros da força. Por quê?</p> <p>Quais os fatores que influenciam negativamente a imagem do QCO no âmbito da Força. e positivamente?</p> <p>Quanto aos atributos da área afetiva, estes estão bem desenvolvidos no QCO? Por quê?</p> <p>A origem dos integrantes do QCO (civis e militares) interfere no desenvolvimento do QCO . Por quê?</p> <p>O Quadro implementou novos valores na gestão militar?</p>
Liderança	<p>Como o senhor enxerga a relação entre a linha bélica e o QCO?</p> <p>Em sua opinião quais as mudanças deveriam ser inseridas no novo texto do Projeto de Lei de Pessoal, ora em estudo no EME.</p> <p>Como o senhor enxerga o desenvolvimento do QCO hoje e nos próximos anos?</p>

Variável	pergunta
Estrutura	<p>Em sua opinião, o plano de carreira do QCO está dimensionado de acordo com as necessidades administrativas da atividade-meio?</p> <p>Em sua opinião, a carreira desses médios gestores está bem definida? Existem problemas? Quais?</p> <p>De que forma esses problemas interferem nas políticas de pessoal conduzidas pela força?</p> <p>Os cargos e funções destinadas ao QCO estão dimensionados de acordo com as necessidades da Força. Por quê?</p>
Programa	<p>Os conhecimentos advindos do QCO na atividade-meio estão contribuindo para a melhoria da administração militar? Por quê?</p> <p>Em sua opinião, o QCO tem evitado, satisfatoriamente, o desvio de oficiais do corpo bélico da atividade-fim para a atividade meio.</p> <p>Qual a maior contribuição do QCO para a administração militar?</p> <p>Qual o óbice mais importante para o desenvolvimento do QCO?</p>
Recursos Humanos	<p>Qual a sua avaliação da produção dos serviços do QCO para o exército?</p> <p>Qual a sua avaliação sobre a aplicação, na administração militar, do conhecimento acadêmico técnico civil, trazido pelo QCO?</p>

Variável	pergunta
	Como o senhor enxerga a capacitação dos recursos humanos do QCO no decorrer da carreira?