



**Fundação Getúlio Vargas**  
**Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas**

**VANTAGENS E DESVANTAGENS DA ESTRUTURA DE  
HOLDING NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
UM ESTUDO DE CASO DO MINISTÉRIO DA DEFESA**

**Dissertação apresentada como requisito final do Curso de Mestrado  
Acadêmico de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas**

**Por**

**Priscilla Guerreiro de Azeredo**

**Professor: Joaquim Rubens Fontes Filho**  
**Rio de Janeiro**  
**2012**

**PRISCILLA GUERREIRO DE AZEREDO**

**VANTAGENS E DESVANTAGENS DA ESTRUTURA DE HOLDING NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DO MINISTÉRIO DA DEFESA**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração  
Pública e de Empresas para obtenção do grau de mestre.

Azeredo, Priscilla Guerreiro de

Vantagens e desvantagens da estrutura de holding na administração pública: um estudo de caso do Ministério da Defesa / Priscilla Guerreiro de Azeredo. – 2012.  
94 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho.

Inclui bibliografia.

1. Holding companies. 2. Administração pública. 3. Administração. 4. Brasil. Ministério da Defesa. I. Fontes Filho, Joaquim Rubens. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 338.86



**FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS**

**PRISCILLA GUERREIRO DE AZEREDO**

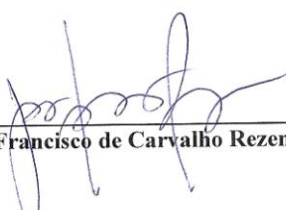
**VANTAGENS E DESVANTAGENS DA ESTRUTURA DE HOLDING NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DO MINISTÉRIO DA  
DEFESA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 30/07/2012

Aprovada em:

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
**Joaquim Rubens Fontes Filho**  
Orientador(a)  
\_\_\_\_\_  
**Marco Túlio Fundão Zanini**  
\_\_\_\_\_  
**José Francisco de Carvalho Rezende**

*Dedico esta dissertação à minha família e ao meu noivo, meus alicerces.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, que me possibilitou trilhar um caminho que sozinha eu não conseguiria, me dando força e discernimento. À Nossa Senhora das Graças que intercede e cuida de mim.

À minha família, por me amar, compreender e apoiar em todos os momentos.

Ao João, amor da minha vida, que me apoia sempre e faz o caminho mais alegre a cada dia.

Ao meu orientador, por me auxiliar no desenvolvimento acadêmico com calma e paciência.

Aos meus amigos e colegas que tantas vezes foram compreensivos, de modo especial ao Comandante Raposo por ter feito desse desafio mais compreensível. Da mesma forma não poderia deixar de citar amigos tão queridos como Mari, Márcia, Cris, Ellen, Abner e Jon.

Aos Professores e funcionários da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, pelo convívio e aprendizado, e de forma especial também à Celene, por todo zelo e auxílio nos momentos mais críticos.

A todos os entrevistados que me possibilitaram realizar esse estudo e disponibilizaram parte do seu tempo.

Ao Professor João Paulo, Coronel Gerson e toda sua equipe, por toda sua presteza e colaboração.

## RESUMO

Esse estudo buscou identificar vantagens e desvantagens da estrutura de holding na Administração Pública a partir da análise da constituição e organização do Ministério da Defesa. Realizamos um estudo de caso e, para a preparação do mesmo, partimos de referenciais teóricos que nos permitissem entender a estrutura de holding e controladas, a administração privada, a pública e a diferença entre elas. Foram realizadas doze entrevistas em duas etapas. A primeira abrangeu consultas a especialistas sobre holdings, e a segunda, pessoas com conhecimento sobre o Ministério da Defesa e Forças Armadas. As respostas das entrevistas foram analisadas tomando como base o que foi apresentado no Referencial Teórico. De forma geral, os entrevistados apresentaram como vantagens de uma holding na administração pública: facilitar maior integração e diálogo entre as partes; centralizar o poder norteando o rumo da organização; facilitar o desempenho estratégico e a visão; fomentar a governança; intensificar o diálogo, pensamento conjunto e atuação sistêmica; identificar maior poder de barganha e representatividade política; gerar maior eficácia por conta do entendimento entre as partes e melhor aproveitamento dos recursos; permitir a tradução de objetivos em diretrizes; aumentar a possibilidade de reduzir as desigualdades quando não pensa só no lucro; e buscar o benefício público. Como desvantagens foram citados o aumento de problemas no compartilhamento entre as controladas; a intensificação da possibilidade de choques de culturas diferentes; a possibilidade de cada gestor se voltar mais para sua organização quando os recursos são limitados; o maior esvaziamento da discussão de assuntos importantes na controlada; brecha para a ocorrência de retrabalho; possibilidade de atrasos na entrega das compras, que agora são centralizadas; maior exposição à politização e influência política; insuficiência de mecanismos de controle de desempenho; limitação das decisões e da gestão pelo que é estabelecido pela lei; existência de Forças políticas atuando e negociando; inexistência de carreiras civis em certas áreas aumentando essa exposição; falta de blindagem política e ingerência política; capacitação e estruturação não satisfatórios.

**Palavras-chave:** Holding. Administração Pública. Administração Privada. Ministério da Defesa. Vantagens. Desvantagens.

## **ABSTRACT**

This study sought to identify advantages and disadvantages of holding structure in Public Administration from the Department of Defense. We conducted a case study and we use the theoretical frameworks that allow us to understand the structure of holding company and subsidiaries, private management, the public management and the difference between them. Twelve interviews were conducted in two stages. The first comprised those who acted and possessed considerable knowledge about holding, at the second, people who possess knowledge of the Department of Defense and Armed Forces. The responses from the interviews were analyzed drawing on what was presented in Theoretical Framework. Overall, respondents said the following advantages of the holding in the public administration: to facilitate greater integration and dialogue between the parties; to centralize power guiding the direction of the organization, to facilitate the performance and strategic vision, to foster governance, strengthen dialogue, thought together and systemic action, identifying greater bargaining power and political representation, generating greater efficiency because of the understanding between the parties and best use of resources, allow the translation of goals into policies, increasing the possibility of reducing inequalities when they think only in profit, and seek public benefit. Disadvantages cited were increasing problems in sharing between units, the increased possibility of clashes of different cultures, the possibility of each manager to come back to his unit when resources are limited, the largest evacuation in the discussion of important issues in subsidiary, opening for the occurrence of rework; possibility of delays in delivery of purchases, which are now centralized, greater exposure to politicization and political influence, inadequate mechanisms of control performance, limitations and management decisions for what is established by law ; existence of forces acting and negotiating policies, lack of civilian careers in certain areas by increasing their exposure, lack of policy and political interference shielding, training and structuring unsatisfactory.

**Key-words:** Holding. Public Administration. Private Administration. Department of Defense. Advantages. Disadvantages.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.....	20
Quadro 2.....	21
Quadro 3.....	27
Quadro 4.....	28
Quadro 5.....	29
Quadro 6.....	44
Quadro 7.....	47
Quadro 8.....	49
Quadro 9.....	51
Quadro 10.....	54
Quadro 11.....	54
Quadro 12.....	66
Quadro 13.....	79
Quadro 14.....	84

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1 Objetivo.....	14
1.2 Justificativa .....	14
1.3 Delimitação .....	15
1.4 Definição dos Termos .....	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO: .....	16
2.1 A Estratégia e a Estrutura:.....	16
2.2 A Estrutura de Holding .....	18
2.3 Vantagens e Desvantagens da estrutura de Holding: .....	21
2.3.1 Vantagens da Estrutura de Holding:.....	21
2.3.2 Desvantagens da Estrutura de Holding: .....	23
2.3.3 Papéis de Controle:.....	25
2.4 A estrutura de Holding na Administração Privada:.....	28
2.5 Estrutura de Holding na Administração Pública: .....	30
2.6 Características e Natureza da Administração Pública: .....	31
2.7 Diferenças entre Administração Pública e Privada: .....	33
2.8 O Ministério da Defesa do Brasil.....	36
2.8.1 Criação e Histórico do Ministério da Defesa: .....	38
2.8.2 O Ministério da Defesa e a Estrutura de Holding: .....	42
3. METODOLOGIA .....	45
3.1 O Estudo de caso:.....	45
3.2 Seleção dos Entrevistados .....	46
3.3 Coleta de Dados .....	47
3.4 Análise das Entrevistas.....	53
4. RESULTADO DAS ENTREVISTAS .....	55
4.1 Resultado das Entrevistas da Primeira Etapa .....	55
4.2 Resultado das Entrevistas da Segunda Etapa .....	66
4.3 Análise consolidada das entrevistas .....	80
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:.....	85
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	87
APÊNDICES.....	91
APÊNDICE A: Estrutura do MD .....	91

APÊNDICE B: Roteiro das Entrevistas da Primeira Etapa.....	92
APÊNDICE C: Roteiro das Entrevistas da Segunda Etapa.....	93

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de holding é abrangente e pode ser percebido em organizações de diferentes áreas. Como toda estrutura ou forma organizacional, a holding também possui vantagens e desvantagens. Exemplos de holding são facilmente encontrados na Administração Privada. No entanto, sua aplicação na Administração Pública também é factível. O Ministério da Defesa (MD) é um órgão da Administração Pública cuja estrutura possui proximidades com uma estrutura composta por holding e controladas. Esse estudo buscou encontrar vantagens e desvantagens da estrutura na Administração Pública. Fizemos um estudo de caso do Ministério da Defesa justamente por essa semelhança na estrutura e por ser integrante da Administração Pública.

Em primeiro lugar, tomamos como base a bibliografia referente ao conceito de Holding. Tratamos de suas características, vantagens e desvantagens. Nessa discussão abordamos o papel que o órgão central dessa estrutura pode desempenhar. Até porque esse seu papel pode contribuir de forma positiva ou não. Quando pensamos em uma organização consideramos seu contexto, sua área de atuação e os princípios que norteiam sua atuação. É com base nessa ideia que trouxemos para o debate as características da Administração Pública e suas diferenças da Administração Privada.

Para Rasmussen (1991), a formação de uma holding beneficia estrategicamente e/ou logisticamente empresas ou grupos de qualquer tamanho. Formá-la envolve sentidos estratégicos e táticos.

Buscamos entrelaçar a Administração Pública e a estrutura de Holding. Nosso questionamento se focou nas vantagens e desvantagens que essa estrutura poderia ter na Administração Pública. Uma vez que o Ministério da Defesa é integrante dessa Administração fizemos um estudo de caso e a partir do que foi observado procuramos identificar se era decorrente da estrutura de holding ou da Administração Pública.

A criação do Ministério da Defesa pela Constituição de 1988 ilustra o direcionamento do Estado brasileiro em busca de uma estratégia mais conectada entre as Forças Armadas, visando à Defesa Nacional. A estrutura desse Ministério vem representar isso. Anteriormente, as Forças Armadas eram separadas e cada uma tinha o seu Ministério: Ministério da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Em 1999 tais Ministérios passaram a serem considerados

Comandos, tendo-se então o Comando da Marinha, o do Exército e o da Aeronáutica, os três subordinados ao novo Ministério criado.

Conforme ressaltado por Oliveira (2005):

“O Ministério da Defesa implicou a extinção do Estado-Maior das Forças Armadas e a transformação dos Ministérios Militares em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Em consequência, as instituições militares passaram a subordinar-se duplamente ao poder civil: ao presidente da República e ao seu ministro da Defesa.”  
(OLIVEIRA, 2005, p.119)

Essa mudança exige a modernização da estrutura nacional de defesa que, além de outras formas, se dá por meio da reorganização das Forças Armadas. Essa reorganização passa pela redefinição do papel do Ministério da Defesa e da enumeração de diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças, especificando a relação que prevalecerá entre elas (DEFESA, 2008).

A situação colocada para o caso do MD nos leva a questionar a aplicabilidade, vantagens e limitações do uso de estrutura de holding para o contexto da Administração Pública. Isso, pois, há questões legais, de disciplinamento orçamentário, entre outras, que trazem limitações a seu funcionamento alinhado aos benefícios preconizados para empresas privadas.

Esse questionamento nos levou à investigação do seguinte problema: *Levando em conta o caso do Ministério da Defesa, quais as vantagens e desvantagens da estrutura de holding na Administração Pública?*

Além dessa Introdução, a dissertação está dividida em outras quatro partes. A seguir temos o Referencial Teórico que vai tratar da Estrutura de Holding, definindo-a e caracterizando-a, e trazendo, de acordo com as teorias, suas vantagens, desvantagens e o papel do órgão central. Essa parte não deixa de lado a Administração Pública, as diferenças entre esta e a Administração Privada e a aplicabilidade da estrutura de holding no setor público, bem como o Ministério da Defesa.

A parte seguinte trata da Metodologia utilizada nesse estudo, a saber, o Estudo de Caso. Esse estudo tem como base o Ministério da Defesa do Brasil. Ainda são ressaltadas a seleção dos entrevistados, as formas de coleta de dados, análise das entrevistas e limitações do método.

A parte da Análise das Entrevistas apresenta o resultado das entrevistas bem como sua análise. A última parte traz as conclusões que tiramos da análise feita, bem como sugestões de pesquisas futuras.

### **1.1 Objetivo**

O objetivo final desse estudo foi entender as vantagens e desvantagens do modelo de Holding na Administração Pública, tendo como o caso de estudo o Ministério da Defesa.

Na busca desse objetivo final, alguns objetivos intermediários guiaram o melhor entendimento da questão. Eles são:

- Definição e perspectivas sobre o conceito de holding;
- Identificação das diferenças da estrutura de holding na Administração Pública e Privada;
- Contextualização do Ministério da Defesa dentro da Administração Pública;
- Descobrimento das vantagens e desvantagens oriundas da estrutura que surgiu junto à criação do Ministério da Defesa.

### **1.2 Justificativa**

Esse estudo se justifica por proporcionar conhecimentos acerca do valor que a estrutura de holding pode gerar ou não na Administração Pública e ainda por trazer questões sobre o Ministério da Defesa do Brasil como organização com estrutura de holding e órgão da Administração Pública.

Os estudos sobre estrutura de holding no Brasil não são facilmente encontrados quando dizem respeito ao aspecto organizacional. Há os que se referem à questão legal (BONBRIGHT e MEANS, 1932; LODI e LODI, 2011). Quisemos contribuir com o aspecto organizacional da estrutura de holding.

Além disso, o fato de o Brasil estar tendo maior destaque no cenário internacional faz com que ele tenha que cumprir exigências das Nações Unidas. Dentre essas exigências está a elaboração do Livro Branco de Defesa, que clarifica e dá transparência a informações de defesa que antes não haviam sido feitas. Porém, esse livro não consegue contemplar todos os assuntos pertinentes à gestão da Defesa Nacional e acabam ficando de fora assuntos não menos relevantes.

Por tratar de um assunto relevante e que não está no Livro Branco de Defesa, o estudo da estrutura de holding no Ministério da Defesa é justificado. Ele traz um levantamento de informações no aspecto sobre governança do Ministério. A importância da governança é que ela influencia a gestão, as relações e os papéis no Ministério, inclusive a Gestão de Pessoal.

### **1.3 Delimitação**

Esse estudo não procurou tratar do aspecto legal ou financeiro da estrutura de holding. Pelo contrário, esteve focado na parte organizacional dessa estrutura. Da mesma forma, não mirou nas estruturas organizacionais em si, não buscou compará-las, mas sim estudar o tema holding.

Além disso, não optamos por explorar o assunto em diferentes organizações. Focamos no Ministério da Defesa para a partir dele depreendermos conclusões para a Administração Pública.

### **1.4 Definição dos Termos**

Termos utilizados nesse trabalho tiveram seus significados utilizados nesse estudo expressos aqui para tentar uma equalização conceitual.

- a. Estrutura de Holding: estrutura onde um conjunto de organizações de natureza independente é coordenado por um centro que pode ser hierarquicamente superior ou não.
- b. Holding: organização que controla e coordena as organizações chamadas de controladas.
- c. Controladas: são as organizações de natureza independente entre si que são coordenadas pelo centro da estrutura de Holding. A holding possui o controle sobre essas organizações.
- d. Órgão central ou centro: órgão decisor ao qual todas as controladas estão ligadas. Ele as coordena e controla, podendo influenciar em sua atividade.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO:**

O estudo da estrutura de holding está inserido nos estudos sobre estruturas organizacionais. Como os estudos sobre estruturas organizacionais estão envolvidos com a estratégia organizacional, trouxemos na primeira parte do Referencial Teórico a discussão sobre estrutura e estratégia para contextualizar a estrutura de holding e mostrar que dependendo dos objetivos e estratégia da organização, a estrutura pode contribuir e gerar mais vantagens. Como a estrutura de holding faz parte das estruturas organizacionais, falamos um pouco sobre estrutura dando destaque à estrutura de holding. Apresentamos diferentes definições e algumas características dessa estrutura.

Nessa estrutura há papéis que são desempenhados pelo seu órgão central, são os chamados Papéis de Controle. Touxemos os três papéis de controle encontrados na literatura e expusemos suas características porque quisemos mostrar o que cada papel pode gerar de diferente para a organização. A estrutura de holding possui vantagens e desvantagens, tratamos delas para entendermos qual a contribuição dessa estrutura, tendo em mente a estratégia da organização. O estudo de holding tem foco maior na Administração Privada. Considerando isso, não deixamos de lado sua aplicabilidade na Administração Pública. E, em se tratando de Administração Pública, abordamos características e algumas diferenças com a Administração Privada, porque queremos tratar da estrutura de holding na Administração Pública.

Ainda apresentamos nesse Referencial Teórico as informações sobre o Ministério da Defesa do Brasil como órgão da Administração Pública Direta. Abordamos a sua criação, suas características e a estrutura de holding nesse contexto.

### **2.1 A Estratégia e a Estrutura:**

O debate sobre estratégia e estrutura já é antigo. Chandler em 1956 promoveu uma pesquisa na qual afirmava que a estrutura seguia a estratégia (MCCRAW,1998). De acordo com McCraw (1998), para Chandler a estratégia é a “definição dos principais objetivos a longo



prazo de uma empresa, bem como a adoção de linhas de ação e a alocação de recursos tendo em vista esses objetivos” (MCCRAW, 1998, p.136). Já a estrutura,

“é o modelo de organização pelo qual se administra a empresa. Tal modelo [...] abrange, em primeiro lugar, as linhas de autoridade e comunicação entre os diferentes níveis e funcionários administrativos e, em segundo lugar, as informações e os dados que fluem por essas linhas de comunicação e autoridade. Essas linhas e esses dados são fundamentais para efetivamente garantir a coordenação, a avaliação e o planejamento indispensáveis à execução de metas e políticas básicas e à concatenação dos recursos totais da empresa.” (MCCRAW, 1998, p.136)

Chandler acreditava que a estrutura deveria estar adequada à estratégia. “O corolário dessas proposições é, pois, que a estrutura acompanha a estratégia e que o tipo mais complexo de estrutura é resultado da articulação de várias estratégias básicas.” (MCCRAW, 1998, p.137).

Outros autores também seguem o mesmo raciocínio. Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* JOHNSON, SCHOLLES e WHITTINGTON, 2007) afirmam que a estratégia além de influenciar a estrutura, vai guiar, também, as decisões. Essas decisões estão relacionadas à influência e ao relacionamento que o centro possui com as unidades a ele subordinadas.

A escolha da mais adequada estrutura organizacional para uma estratégia é fundamental para o sucesso prático. Pois, por mais que a estratégia tenha sido bem escolhida, ela poderá fracassar por conta de uma má implementação (WHITTINGTON, 2002).

Para Johnson, Scholes e Whittington (2011) a estrutura de uma organização pode sustentar o desempenho bem-sucedido. E, a estrutura considerada certa dependerá dos tipos de desafios a serem enfrentados.

No entanto, no desenvolvimento de estudos nesse campo de pesquisa, outros estudiosos (MINTZBERG, 1990; HITT, IRELAND, HOSKISSON, 2008; KNOTT e HAMOND, 2010; PICCHIAI, 2008) defendem a ideia de que estratégia e estrutura são interligadas.

Conforme Mintzberg *et al* (2006), as estratégias não podem ser decididas sem considerar a estrutura da organização. As estruturas vão permitir ou restringir as estratégias. O relacionamento entre ambas é recíproco.

“A estrutura organizacional, em nossa visão, segue tanto a estratégia como o pé esquerdo segue o direito no ato de andar. As duas existem independentemente, mas uma influencia a outra. Certamente, existem momentos em que a estrutura é reprojeta para se adaptar a uma nova estratégia. Mas a escolha de qualquer nova estratégia é de certa forma influenciada pelas realidades e potenciais da estrutura existente” (MINTZBERG *et al*, 2006, p. 184) .

A estrutura organizacional é um componente importante da implementação de estratégias. No entanto, o alinhamento da estrutura e da estratégia requer esforços, pois a influência entre elas pode afetar esse alinhamento. Uma estrutura com elementos adequadamente alinhados entre si facilita a implementação efetiva das estratégias da empresa. (HITT, IRELAND e HOSKISSON, 2008).

Nesse sentido, Knott e Hammond (2010) afirmam que a estrutura organizacional de determinado órgão pode influenciar as escolhas feitas pelos decisores, impactando na estratégia.

Em conformidade com o exposto, Picchiali (2008) destaca que a estrutura e estratégia devem estar atreladas. “Por sua vez, com o tempo a estrutura também influencia a estratégia adotada, quando de sua implantação” (p.25).

Essa seção buscou realçar os posicionamentos sobre a importância da estrutura para a estratégia e vice versa. Considerando a estratégia organizacional, podemos pensar nas vantagens e desvantagens de dada estrutura. Nesse estudo, focamos a estrutura de holding.

No que se refere à estrutura organizacional, encontramos configurações que representam a estrutura de uma organização. Johnson, Scholes e Whittington (2007) destacam a estrutura funcional, matricial, por projetos, divisional e a holding. Mintzberg (2009) elenca configurações organizacionais: estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, burocracia divisionalizada, adhocracia, missionária e política.

A definição de estrutura de holding pode não ser única. Na próxima seção tratamos da estrutura de holding.

## **2.2 A Estrutura de Holding**

Quando procuramos o tema holding na literatura encontramos abordagens sob diferentes perspectivas. A definição do termo holding varia, não há uma única definição aceita (BONBRIGHT e MEANS, 1932). Distintas perspectivas de pesquisa analisam o fenômeno das holdings, a destacar aqueles que tratam da parte legal e de sucessão familiar, organizacionais e tributários (BONBRIGHT e MEANS, 1932; LODI e LODI, 2011).

Apresentamos definições de alguns autores. Para Bonbright e Means (1932) uma holding é definida da seguinte forma:

*“Any company, incorporated or unincorporated, which is in a position to control, or materially to influence, the management of one or more other companies by virtue, in part at least, of its ownership of securities in the other company or companies.”*  
(BONBRIGHT e MEANS, 1932, p.10).

Para Johnson, Scholes e Whittington (2007):

“uma *holding* é uma companhia de investimentos que consiste de participações acionárias em diversas empresas separadas. Essas empresas podem operar independentemente, ter outros acionistas e manter seus nomes originais.”(JOHNSON, SCHOLES E WHITTINGTON, 2007, p.438)

Lodi e Lodi (2011) afirmam que podemos considerar a holding como pilar posto em ponto estratégico de um grupo empresarial visando o fortalecimento desse grupo. Complementam:

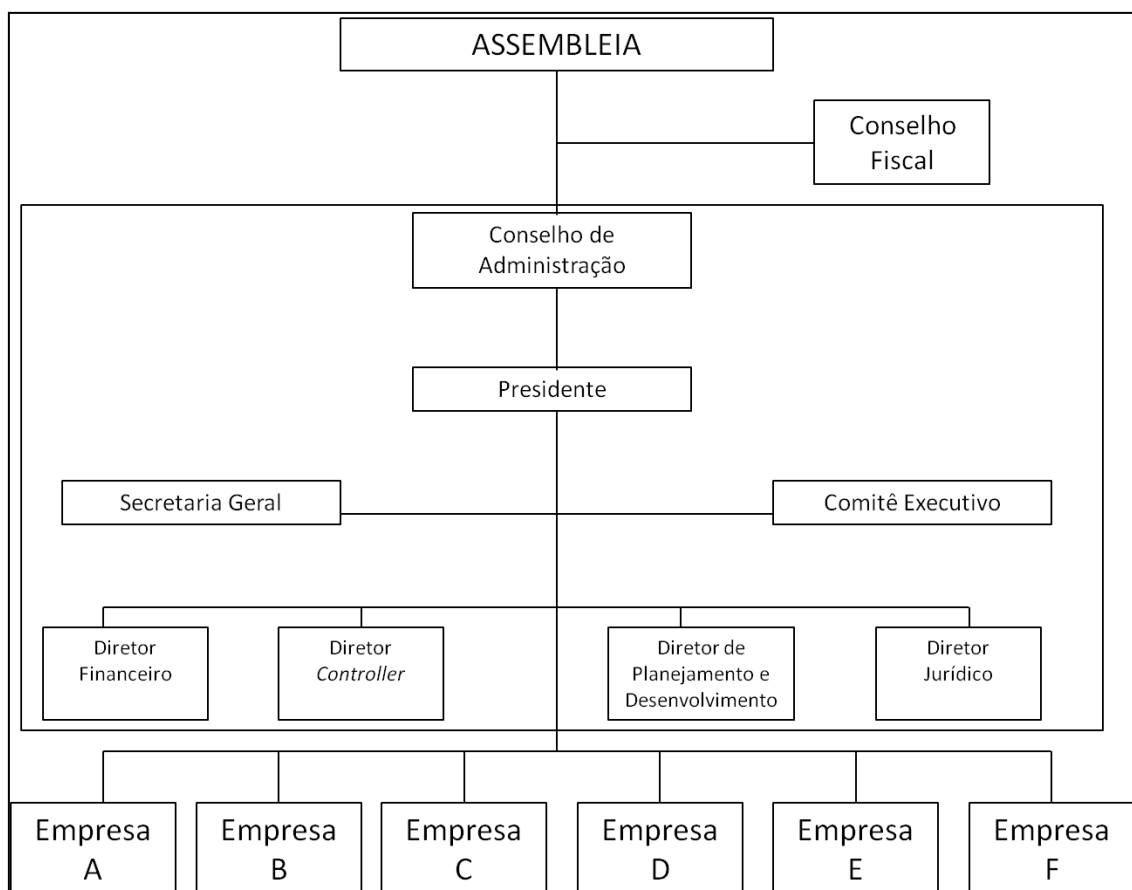
“Os grupos que se diversificam têm necessidade de ativar suas holdings para terem uma sociedade de comando como sede de sua direção geral e de seus controles.”  
(LODI e LODI, 2011, 161)

Eles também definem que, em sua essência, uma holding é uma administradora de portfolio que aplica recursos, controlando sua segurança e multiplicação, de forma a garantir o seu retorno. Assim, exerce as funções de planejamento e controle, competindo-lhe a uniformização das políticas e procedimentos. E, como instrumento de representação institucional de um determinado grupo econômico, atua junto a instituições financeiras, órgãos governamentais, entidades ou associações de classe. Conforme os autores, “A holding oferece condições perfeitas de planejamento e acompanhamento sem se envolver na operação propriamente dita.” (LODI e LODI, 2011, p.15)

Lodi e Lodi (2011) identificam um total de 22 classificações para holdings: Pura; Mista; de Controle; de Participação; Principal; Administrativa; Setorial; Alfa ou Piloto; Familiar; Pessoal; Derivada (Ômega); Cindida; Incorporada; Fusionada; Isolada; em Cadeia; em Estrela; em Pirâmide; Aberta (S/As Abertas); Fechada (S/As Fechadas, Ltdas e etc); Nacional; Internacional. Dentre elas destacamos a Administrativa, que é aquela relacionada à função de administração da empresa.

Trazem as funções chaves: Presidente, Assessoria Jurídica, Secretaria Geral, Comitê Executivo, Vice-Presidente Executivo, Diretor de Investimentos e Controle de Investimentos (LODI e LODI, 2011).

Apresentam o organograma mínimo (Quadro 1) de uma holding administrativa. Sobre a possibilidade de alguns serviços compartilhados, afirmam que se justificam somente quando existir uma forte economia de escala ou alguma razão geográfica ou cultural.



Quadro 1: Organograma Mínimo da Holding Administrativa  
Fonte: Lodi e Lodi (2011, p. 166)

Rasmussen (1991) traz a ideia de que a holding é “um instrumento empresarial que consolida e manipula instituições coligadas para fins estratégicos e objetivos determinados.” (RASMUSSEN, 1991, p.28).

Oliveira (1995) define a holding segundo uma perspectiva societária. Explica que uma holding pode ser definida como empresa que visa manter ações de outras empresas, com poderes na sua gestão e que pode contribuir para proporcionar uma filosofia de administração que busque a otimização dos resultados esperados.

Para Goold, Campbell e Alexander (2002) holding é aquela unidade organizacional ou estrutura societária que está dentro da companhia, mas fora das unidades de negócios estruturadas.

Além de termos apresentado definições da estrutura de holding e visando um melhor entendimento dessa estrutura trouxemos vantagens e desvantagens dessa estrutura na seção seguinte.

### 2.3 Vantagens e Desvantagens da estrutura de Holding:

Lodi e Lodi (2011) defendem que uma das razões para criar a holding é a uniformização das normas, que faz com que os controles sejam simplificados. Para eles, a maior facilidade de administração e o maior controle são decorrentes da separação das controladas, possibilitando maior discrição e sigilo para a feitura dos planejamentos, estudos estratégicos e táticos. Tratam do controle em relação ao distanciamento das operações, o que vem a permitir uma melhor visão do todo e maior facilidade por conta da padronização.

Bonbright e Means (1932) compartilham da mesma posição. Acreditam ser o controle concentrado a maior vantagem desse tipo de estrutura.

Já Johnson, Scholes e Whittington (2007) percebem o controle como ponto fraco na holding quando comparado com outras estruturas (Quadro 2). Para eles, o controle pode ser difícil quando há maior descentralização das decisões, como quando as controladas são autônomas.

Desafio	Funcional	Multidivisional	Holding	Matricial	Transnacional	Equipe	Projeto
Controle	***	**	*	*	**	*	**
Mudança	*	**	***	***	***	**	***
Conhecimento	**	*	*	***	***	***	**
Globalização	*	**	**	***	***	*	**

Quadro 2: Comparação de Estruturas (JOHNSON, SCHOLES e WHITTINGTON, 2007).

Tratamos a seguir de forma mais específica e aprofundada das vantagens e desvantagens da holding.

#### 2.3.1 Vantagens da Estrutura de Holding:

As vantagens dessa estrutura são apresentadas em diversas obras (BONBRIGHT e MEANS, 1932; LODI e LODI, 1987 e 2011; RASMUSSEN, 1991; JOHNSON, SCHOLES e WHITTINGTON, 2007).

Bonbright e Means (1932) falam que a mais importante vantagem da holding está na forma como se pode concentrar o controle e facilitar a organização. Além disso, eles destacam a vantagem da administração descentralizada. Com a holding, as controladas são ligadas sob o controle central e supervisão dela, mas os problemas de operação e políticas dizem respeito aos gestores de cada controlada.

Rasmussen (1991) afirma que a estrutura de holding facilita o planejamento fiscal de forma expressiva, sem a necessidade de executar manobras de sonegação consideradas perigosas. Em complemento afirma que a vantagem da estrutura vai estar na maior facilidade de

identificação da viabilidade e sinergia das diferentes atividades. Para o autor, as vantagens da formação de uma holding podem ser elencados em dezoito tópicos e as desvantagens em cinco. Aqui apresentamos as vantagens e na seção seguinte as desvantagens. Assim, as vantagens:

“1) Consolidação do poder econômico de todos os componentes do grupo numa entidade representativa, tanto financeira como administrativamente.

2) Maior integração entre os processos produtivos, tanto no aspecto retro-integrativo como pró-integrativo.

3) Racionalização dos custos operacionais pela estrutura da holding nos aspectos mais sofisticados da gestão:

- o planejamento estratégico;
- a manipulação financeira;
- a atuação mercadológica; e
- a seleção dos recursos humanos.

4) Extensiva simplificação da estrutura administrativa e operacional dos componentes controladas e afiliadas nos campos de produção, administração e comercialização exclusivamente.

5) Facilidade e dinamismo na manipulação de recursos entre os componentes do grupo e da holding.

6) Centralização do processo decisório, baseado em uma estrutura de gestão profissional e de alto nível na holding.

7) Elaboração e implantação de técnicas do planejamento estratégico nos componentes do grupo e na mesma holding.

8) Centralização e execução dos planos táticos e operacionais nos componentes do grupo.

9) Análise centralizada de projetos de expansão, horizontalização, verticalização, pró-integração, retrointegração, transnacionalização – e, eventualmente, a venda de componentes que mostram baixo *performance* econômico.

10) Centralização do processo de compras e equipamentos pesados, instalações e contratação de projetos de construção civil nos componentes do grupo.

11) Seleção e qualificação dos recursos humanos para o grupo.

12) Centralização de processamento de dados e consolidações dos processos contábeis do grupo na *holding*.

13) Maior barganha na negociação e obtenção de recursos financeiros e melhor controle de aplicação de recursos líquidos a curto, médio e longo prazos.

14) Declaração do Imposto de Renda consolidadamente e benefícios na compensação de prejuízos de alguns componentes do grupo.

15) Padronização de processos de Organização e Métodos e sistemas de controles internos em todos os componentes do grupo.

16) Centralização das atividades de *marketing*, pesquisas de mercado, publicidade e propaganda para apoiar as atividades de comercialização dos componentes do grupo.

17) Maior resultado de atividade de *lobby* com os governos em caso de necessidade de apoio político para certos projetos do grupo.

18) Manipulação e administração de assuntos de acionistas do grupo em caso de dissidência ou conflito entre os interesses dos acionistas.” (RASMUSSEN, 1991, p.76-77)

Goold, Campbell, Alexander (1994) acreditam que como precondição para se criar valor com uma estrutura de holding, há a necessidade do entendimento de como atuar eficientemente. Destacam que é necessário o conhecimento sobre o negócio por parte da holding.

Oliveira (1995) acrescenta que as holdings podem facilitar o planejamento, a organização, o controle e o processo diretivo das controladas.

Para Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* JOHNSON, SCHOLE e WHITTINGTON, 2007), também como vantagem se tem a busca por sinergia.

Lodi e Lodi (2011) também apresentam vantagens da holding. Destacam:

- Facilitação na obtenção de financiamentos e empréstimos;
- Maior poder de barganha ou negociação por conta da maior representatividade;
- Facilitação da área administrativa tendo visão de conjunto e visão crítica menos passional, já que é criada uma sociedade de comando que não é a empresa onde o grupo teve origem;
- Facilitação da obtenção de um pensamento só e comparação entre as controladas, com a uniformização de normas, simplificando e estabelecendo a padronização de controles.

Além das vantagens, uma estrutura de holding pode abrigar desvantagens para a organização. Tratamos dela na seção seguinte.

### **2.3.2 Desvantagens da Estrutura de Holding:**

As desvantagens existem para a estrutura de holding, assim como para outras estruturas. Para Knott e Hammond (2010), o projeto organizacional consiste em identificar e escolher quais consequências negativas mais se quer evitar e quais são aceitáveis. Percebemos assim, como já mencionado, que não há uma melhor estrutura, mas sim aquela que se adéqua de forma mais apropriada aos objetivos da organização.

Identificamos desvantagens da holding na obra de diferentes autores. Goold, Campbell e Alexander (1994, 1995 b e 2002 *apud* JOHNSON, SCHOLE e WHITTINGTON, 2007) afirmam que a influência de um órgão central sobre as controladas tem feito com que os gestores dessas unidades tomem decisões erradas ou decisões mais precárias do que as que tomariam sem tal influência.

Dentre as causas dos danos, está uma crença equivocada que o órgão central tem de que pode ajudar suas controladas a pensar mais estrategicamente. Nem sempre isso ocorre, pois quando a holding quer que os gestores das controladas olhem mais para o longo prazo, pode fazer com que esses gestores deixem de lado seus fatores competitivos chave para o sucesso (GOOLD, CAMPBELL E ALEXANDER, 1994).

Os autores ainda afirmam, que num nível mais simples de análise, podemos perceber que essa estrutura incorre em maiores custos. E, caso suas atividades não justifiquem tais custos, haverá destruição de valor (GOOLD, CAMPBELL E ALEXANDER, 2002 *apud* JOHNSON, SCHOLE e WHITTINGTON, 2007).

Bonbright e Means (1932) já traziam como desvantagem da holding os custos de criar e manter organizações separadas, pois cada uma deverá possuir estruturas separadas, o que irá onerar mais. Trouxeram também as dificuldades administrativas por conta de os executivos das controladas terem diferentes preferências. Enquanto uns veem a descentralização como positiva, outros não a veem como negativa.

Como falado na seção anterior, Rasmussen (1991) também apresenta desvantagens de uma holding. Elas são:

- “1) Eventuais conflitos com acionistas ou quotistas minoritários do grupo econômico que se oponham à consolidação de poderes na *holding* e a participação minoritária do bolo da *holding*.
- 2) A centralização excessiva de poderes na *holding*, especialmente na imposição do planejamento estratégico e no setor financeiro que pode incomodar os acionistas minoritários nas empresas afiliadas.
- 3) A inconveniência da publicação de balanços, ou seja, a disposição do *disclosure* em caso de a holding ser incorporada ao modelo legal de uma sociedade anônima.
- 4) Certas preocupações com a Lei nº 6.404 a respeito da distribuição obrigatória de dividendos (caso S/A).
- 5) Preocupação com a diferenciação da *performance* econômica dos diferentes componentes do grupo, tendo a *holding* de, eventualmente, sustentar algumas coligadas com o lucro de outras.” (RASMUSSEN, 1991, p.77-78)



Destaca ainda que na consolidação de diferentes grupos se observa conflitos culturais, financeiros e falta de estrutura de gestão. Conflitos podem existir a partir do momento em que os recursos são canalizados. Além disso, tanto as culturas organizacionais quanto o desempenho são substancialmente diferentes possibilitando situações de conflito. Salienta também que, no início, a holding e as controladas continuam mantendo estruturas administrativas separadas e paralelas, gerando um custo adicional, em geral elevado (RASMUSSEN, 1991).

Um órgão da estrutura de holding que pode contribuir de forma positiva, trazendo vantagens, ou de forma negativa, trazendo desvantagens, é o órgão central dessa estrutura. O papel exercido pelo órgão central pode também contribuir ou não para o melhor funcionamento da organização. Sendo assim, discutimos na seção seguinte os papéis de controle exercidos pelo órgão central.

### **2.3.3 Papéis de Controle:**

A estrutura de holding envolve um órgão central que vai ser comum a todas as outras partes. Esse órgão pode exercer diferentes papéis de controle. Nesse aspecto, apresentamos nomenclaturas utilizadas por Gould, Campbell e Alexander (2002 *apud* Johnson, Scholes e Whittington, 2007). Os autores apresentam três papéis de controle segundo os quais o órgão central pode ser classificado: gestor de portfólio; gestor de sinergia; desenvolvedor de controle. E, para cada papel apresentam suas características e as atividades que agregam valor.

a. Gestor de Portfólio: quando se exerce um controle estratégico mínimo, atuando como agente em nome dos acionistas. Visa aumentar o valor conseguido pelas controladas. Como atividades há a identificação e aquisição de empresas e/ou ativos subvalorizados e a melhoria dos mesmos.

A sua forma de controlar é feita por metas financeiras claras e desafiadoras. Para saber se continua ou não com certa unidade, faz avaliações centrais. Em relação a si, tenta manter seus custos baixos.

Pode desempenhar apenas papéis limitados dentro das unidades controladas. E, já que não vai intervir diretamente na administração de cada controlada, pode ter sob sua alçada elevado número de unidades. Nem sempre se preocupa com a relação entre as controladas de negócios. Foco meramente voltado ao resultado.

b. Gestor de Sinergia: quando esse papel é assumido, segue-se a lógica de que é possível aumentar o valor entre as controladas através do compartilhamento de recursos ou atividades. Fundamenta-se na premissa que há habilidades ou competências comuns entre as controladas e, por esse motivo, o compartilhamento ajuda a melhorar o desempenho.

Esse papel está relacionado à busca de agregação de valor a partir da sinergia entre as controladas. Quando tratam da sinergia, os autores destacam alguns problemas que podem acarretar na destruição de valor. São eles:

- Geração de custos excessivos por conta da integração
- Gestor da controlada mais voltado para o seu próprio interesse do que para a cooperação em prol da transferência e compartilhamento. Isso é mais comumente observado quando é avaliado pelo desempenho da controlada pela qual é responsável. Ao compartilhar com outras controladas, teme colaborar para melhorar o desempenho dessa em detrimento do seu.
- Ilusão da sinergia, que é quando se acredita que existem habilidades ou competências nas quais a sinergia pode se basear, mas de fato não existem.
- Controladas tão diferentes que o compartilhamento entre elas é muito problemático. Ocorre por conta de os sistemas e cultura dessas controladas serem muito diferentes ou incompatíveis.

c. Desenvolvedor de Controle: quando o órgão central possui competências próprias valiosas que permitem à controlada desenvolver-se e as usa para agregar valor para essas unidades.

Tem conhecimentos sobre quais recursos/capacidades relevantes possui que podem vir a contribuir de forma positiva com as atividades das controladas. Quando caracterizam esse papel, enfrentam alguns desafios como:

- Saber quais são suas capacidades que podem ser usadas pelas controladas em prol de agregar valor. Um equívoco sobre a capacidade pode ser prejudicial às controladas e ao órgão central resultando em uma interferência contra-produtiva.
- Focar nas capacidades pelas quais pode contribuir de forma positiva para um melhor desempenho da organização. Tentar prestar outras formas de serviço pode pôr em risco o que seria proveitoso para cada controlada.
- Os executivos do órgão central devem ter capacidade de entender as características das controladas de forma que saibam como podem agregar valor.

Tanto o Gestor de Sinergia quanto o Desenvolvedor de Controle podem intervir nas controladas de forma significativa. Essa intervenção se dá visando atingir sinergias entre elas ou gerar benefícios de controle.

Reproduzimos a seguir um quadro (Quadro 3) que os autores apresentaram e que relaciona os papéis com a lógica de funcionamento, exigências estratégicas e organizacionais. Para os autores, UEN significa Unidade Estratégica de Negócio, e aqui consideramos como o que chamamos de controlada.

	<b>Gestores de Portfólio</b>	<b>Gestores de Sinergia</b>	<b>Desenvolvedores de Controle</b>
<b>Lógica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Agente” para mercados financeiros</li> <li>• Criação de valor na UEN em nível limitado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtenção de Benefício de Sinergia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competências Centrais podem ser usadas para criar valor nas UENs</li> </ul>
<b>Exigências Estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar e adquirir ativos subvalorizados</li> <li>• Vender rapidamente as UENs com mau desempenho e as de bom desempenho com prêmio</li> <li>• Baixo nível de papel estratégico no nível da UEN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compartilhar atividades/recursos ou transferir habilidades/competências para aumentar a vantagem competitiva das UENs</li> <li>• Identificação de bases apropriadas para compartilhar ou transferir</li> <li>• Identificação dos benefícios que compensem os custos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UENs não utilizam todo seu potencial (uma oportunidade para a controladora)</li> <li>• A controladora tem recursos claros e relevantes ou capacidades para aumentar o potencial da UEN</li> <li>• O portfólio é apropriado para a especialização da controladora</li> </ul>
<b>Exigências Organizacionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UENs autônomas</li> <li>• Poucos funcionários com baixo custo</li> <li>• Incentivos baseados nos resultados da UEN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UENs colaborativas</li> <li>• Funcionários corporativos como integradores</li> <li>• Superar a resistência da UEN para compartilhar ou transferir</li> <li>• Incentivos afetados por resultados corporativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerentes corporativos estendem as UENs (“sentimento suficiente”)</li> <li>• Associações efetivas, estruturais de controle, da controladora com as UENs</li> <li>• UENs podem ser autônomas a não ser que a colaboração seja necessária</li> <li>• Incentivos baseados no desempenho da UEN</li> </ul>

Quadro 3: Gestores de Portfólio, Gestores de Sinergia e Desenvolvedores de Controle.

Fonte: JOHNSON, SCHOLLES E WHITTINGTON, 2007, p.345

Como mencionamos, além das características dos papéis de controle, também trouxemos as atividades pelas quais os autores acreditam que eles agreguem valor. Para os autores, os três papéis do órgão central podem ser avaliados do ponto de vista do valor agregado. O Quadro 4

apresenta de forma resumida como as principais atividades de agregação de valor do órgão central podem diferir, segundo a análise desses autores.

Atividade que Agregam Valor	Gestor de Profólio	Gestor de Sinergia	Desenvolvedor de Controle
<b>Consideração</b>			
Desenvolver missão/objetivo estratégico		*	*
Imagem externa clara		*	*
Estabelecer expectativas/padrões	*		
<b>Intervenção</b>			
Monitorar Desempenho	*		
Melhorar Negócios e Desempenho			*
Questionar/desenvolver estratégia		*	*
<b>Ensino e Treinamento</b>			
Desenvolver capacidades estratégicas		*	
Atingir Sinergias		*	
<b>Serviços Centrais</b>			
Investimento	*	*	*
Vantagens de Escala		*	
Transferir Capacidades Gerenciais		*	
<b>Especialização</b>			
Experiência de Especialista			*
Compartilhar Conhecimento		*	
Alavancagem		*	
Corretagem		*	

Quadro 4: Potencial de Agregação de Valor das Bases Corporativas

Fonte: Adaptado de JOHNSON, SCHOLES E WHITTINGTON, 2007, p.349

Como percebemos pelo quadro acima, diferentes papéis podem agregar valor a partir da mesma atividade. Inversamente, para certas atividades que agregam valor, apenas um papel consegue contribuir. Além de termos diferentes definições de holding, temos também diferentes papéis que ela pode exercer.

Essas atividades são encontradas na administração privada e de forma geral, a literatura sobre holdings está focada no setor privado, onde esse modelo é difundido. Mas observamos que as atividades apresentadas nesse quadro (Quadro 4) também podem ser encontradas na administração pública. Nas seções seguintes falamos da holding no setor privado e no setor público, estabelecendo um paralelo entre sua aplicação aos dois ambientes.

## 2.4 A estrutura de Holding na Administração Privada:

A literatura sobre a estrutura de Holding nas empresas privadas é vasta, tivemos facilidade em encontrar material nesse campo da administração. Porém, sua aplicabilidade na administração pública não é descartada. Apresentamos aqui ideias sobre a holding na administração privada, e na seção seguinte, na pública.

Quando Lodi e Lodi (2011) falam das motivações para a constituição de uma holding percebemos um viés para a administração privada. Afirmam que a holding é uma forma efetiva e um ponto central para o equacionamento e a solução de questões como organização de empresas familiares, arranjos tributários e fiscais (LODI e LODI, 2011). A maioria dessas questões está ligada às organizações do setor privado, como: evitar o conflito familiar e economizar com impostos.

Conforme mostrado no quadro abaixo (Quadro 5) retirado da obra de Rasmussen (1991), em estudo realizado pelo autor no início da década de 90 no Brasil, ele observa que, dentre os motivos para se formar uma estrutura de holding no mercado brasileiro, 40% se relacionam aos problemas de sucessão familiar (“Estruturação de sucessão turbulenta, normalmente na terceira geração”). A busca pela “Descentralização de megagrupos incontrolláveis” responde por 20%, assim como o motivo de fazer “Reestruturações para facilitar ferramentas estratégicas como joint ventures, mergers, fusões, aquisições ou vendas de empresas, incorporações, abertura de capital e etc”.

O motivo de “Descentralização para identificação de viabilidade econômica de atividades de empresas médias” corresponde a 10%. Da mesma forma, a motivação da criação da estrutura de holding “Em consequência da implantação do Planejamento Estratégico onde são válidas configurações como reintegração, pró-integração, diversificação horizontal e diversificação vertical” responde por 10%.

Motivo	%
Descentralização de megagrupos incontrolláveis	20
Estruturação de sucessão turbulenta, normalmente na terceira geração	40
Em consequência da implantação do Planejamento Estratégico onde considerações como - reintegração - pró-integração - diversificação horizontal - diversificação vertical São válidas	10
Descentralização para identificação de viabilidade econômica de atividades de empresas médias	10
Reestruturação para facilitar as ferramentas estratégicas como: - <i>Joint Ventures</i> - <i>Mergers</i> - Fusões - Aquisições - Incorporações - Abertura de capital etc	20

Quadro 5: Motivos da formação de holding no mercado brasileiro.  
Fonte: Rasmussen, 1991

Quando analisamos esses principais motivos trazidos por Rasmussen (1991) percebemos uma concentração na tentativa de resolução de problemas de sucessão familiar (40% conforme Quadro 5). Tamanho percentual ilustra o foco dos estudos na administração privada.

Embora pouco usual no âmbito da administração direta no setor público, a estrutura de holding pode ser aplicada, com vantagens, também nesse setor (LODI e LODI, 2011). Em seguida, tratamos da estrutura de holding na Administração Pública, as características e natureza dela e suas diferenças com a Administração Privada.

## **2.5 Estrutura de Holding na Administração Pública:**

A Administração Pública no Brasil é classificada pelo Decreto Lei nº 200 de 1967 como Direta e Indireta. A Direta é aquela cujas funções típicas de Estado são exercidas por entes públicos de forma centralizada através de seus órgãos diretamente vinculados, como, por exemplo, os Ministérios, no caso da União. Já a Indireta consiste de pessoas jurídicas distintas voltadas à realização de determinadas atividades, como exemplo temos o INSS (CARVALHO FILHO, 2011).

A administração indireta contempla as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. É nessas empresas públicas e sociedades de economia mista que mais facilmente se observa as estruturas de holding.

Mesmo grande parte dos estudos sobre holding tendo sido orientado para o setor privado, alguns pontos são coincidentes quando discutimos estrutura de organizações públicas e privadas. Para Markides (2002) tanto os órgãos centrais das organizações comerciais quanto os do setor público devem demonstrar que são capazes de agregar mais valor do que custos.

Consideramos que mesmo tendo sido mais voltada para organizações privadas, a estrutura de holding aplicada às públicas apresenta argumentos favoráveis. A entrada de empresas multinacionais nos anos 60, no Brasil, acabou trazendo a estrutura de holding para o país. Mas foi cerca de vinte anos mais tarde que ela despertou o interesse do governo federal e da iniciativa privada. Como razões primordiais para aceitação dessa estrutura, se destacaram: o intuito por parte dos governos militares, após a revolução de 1964, de formarem grupos para enfrentar estruturas poderosas das empresas multinacionais; e a pulverização dos riscos em investimentos diversificados de forma horizontal por parte dos grupos brasileiros (RASMUSSEN, 1991).

A possibilidade da aplicação da holding no setor público é comprovada por Lodi e Lodi (2011) ao afirmarem que “o próprio Governo passou a usar os benefícios da Holding”. (LODI e LODI, 2011, p.2). Acrescentamos, ainda, que em pesquisa recente (VALOR, 2011) foi observado que dentre os dez maiores grupos empresariais que atuam no Brasil, quatro são de propriedade estatal. A pesquisa foi realizada com base no faturamento bruto das organizações. A Petrobras ficou em primeiro lugar, o Banco do Brasil em terceiro e a Caixa em sexto. Em lucro líquido, a Petrobras permanece em primeiro, o Banco do Brasil cai para quarto e a Caixa para décimo.

Como já mencionado anteriormente, a holding pode ser solução para diversas questões (familiares, fiscais, tributárias, sociais e comunitárias, administrativas e de segurança) (RASMUSSEN, 1991). Isso pode inclinar sua utilidade ao setor privado. Todavia, as questões administrativas podem ser apresentadas como motivações para o uso da estrutura de holding no setor público.

Mas mesmo em face de proximidades, algumas divergências entre administração pública e privada dificultam a aplicação de teorias oriundas da administração privada na administração pública. Tal fato é em muito explicado pelas características diferentes dessas duas administrações. Diante disso, discutimos na seção seguinte as características da Administração Pública.

## **2.6 Características e Natureza da Administração Pública:**

O conceito de Administração Pública é tido como complexo e amplo (MATIAS-PEREIRA, 2009). Rouban (2010) diz não haver uma definição precisa para Administração Pública, e nem os países ocidentais usam os mesmos critérios de definição.

CARVALHO FILHO (2011) afirma haver um consenso entre autores sobre o fato da expressão Administração Pública ser duvidosa, ao exprimir mais de um sentido. Acredita ainda que dentre as razões para isso se destacam a extensa gama de atividades e tarefas que vão compor o objetivo do Estado e o número de órgãos e agentes públicos incumbidos de realizá-las.

Matias-Pereira (2009) define Administração Pública da seguinte forma:

A Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem

como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2009, p.62).

O autor ainda afirma que Administração Pública é formada pelo somatório de todo o aparelho de Estado incluindo cúpula dirigente dos três poderes, os funcionários e a força militar. Essa administração é voltada para a realização dos serviços públicos, em prol da satisfação das necessidades da população.

As organizações públicas interagem e atuam no seu ambiente de forma ininterrupta e coerente. Buscam atender a demanda da população por meio de pessoas, tecnologias, troca de informações e estruturas organizacionais. Essas organizações são tidas como sistemas complexos, interdependentes e dinâmicos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

No entanto, além da posição desse autor, apresentamos outras definições, como já mencionado. Para Bobbio (1998 *apud* MATIAS-PERERIRA, 2009, p.62) Administração Pública designa atividades que estão destinadas à execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum.

De acordo com Bryner (2010) as organizações públicas possuem como principal tarefa a implementação de políticas aprovadas pelos governos. A capacidade da Administração Pública vai influenciar a realização dos objetivos dessas políticas. Para ele, “o êxito das políticas está particularmente entrelaçado à capacidade administrativa” (BRYNER, 2010, p.315).

Conforme expresso no inciso primeiro do artigo quarto do Decreto mencionado, a Administração Direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (DECRETO LEI 200/1967). Nela, as funções típicas de Estado são exercidas por entes públicos por meio de seus órgãos diretamente vinculados (CARVALHO FILHO, 2011).

Sobre a Administração Indireta, Sundfeld (2010) afirma:

“O conceito de ‘administração indireta’ rompeu com a ideia de que o Estado teria que ser uma única pessoa jurídica, tendo sido cunhado para explicar a existência de estruturas administrativas com algum grau de autonomia em relação ao Poder Executivo. Em um primeiro momento, pensou-se em criar entes semelhantes à administração, com personalidade de direito público (autarquias). Mas logo se partiu para incluir na administração indireta também empresas, pessoas de direito privado, inclusive algumas para realizar atividades do tipo privado (serviços bancários, indústria, comércio etc.). Nesse momento surgiu o conceito de ‘empresa estatal’, em duas modalidades: sociedades de economia mista (empresas com capital misto,



estatal e não estatal) e empresas públicas (empresas de capital apenas estatal).” (SUNDFELD, 2010, p.294)

A estrutura da Administração Pública no Brasil, seja ela direta ou indireta, por si só já gera uma dinâmica peculiar e diferente da administração privada. A possibilidade da aplicação da estrutura de Holding na Administração Pública deve levar em consideração essas peculiaridades em diversos aspectos. Tratamos na seção seguinte de diferenças entre as duas administrações que podem ser levadas em consideração.

## **2.7 Diferenças entre Administração Pública e Privada:**

A Administração Pública tem princípios que norteiam a sua gestão, diferentes dos da Administração Privada. “O setor público, diferente do setor privado não escolhe os seus clientes” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 248). A função da Administração Pública é atender as pessoas de um país sem discriminar.

Na realização do seu objetivo final, o bem comum, essa Administração não pode permitir que prevaleça o desejo nem vontade pessoal. Ressaltamos dois artigos da CF/88 que ratificam essa ideia. Em seu artigo terceiro, está expresso que a República Federativa do Brasil possui como objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização e redução de desigualdades; e a promoção do bem de todos.

No Artigo 5º, ela defende que todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Dizer que a Administração Privada é mais eficiente ou não que a Pública pode ser um equívoco. Alguns críticos gostam de ressaltar que há desperdícios e ineficácia na Administração Pública, mas há outros autores que chamam a atenção para eficiências e sucesso dessas organizações (RAINEY e CHUN, 2005).

Em relação aos níveis de eficiência operacional, os autores afirmam que muitos estudos reportam altos níveis de eficiência operacional e menores custos para o setor privado. Porém, falam ainda que muitos outros estudos afirmam não haver tais diferenças ou que a superioridade das empresas privadas eram limitadas a certas áreas de atuação (Rainey e Chun, 2005).

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) apresenta em seu Artigo 37 princípios aos quais a Administração Pública deverá obedecer. Eles são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Diferente da Administração Privada, a Administração Pública é regida pela Lei. Enquanto a primeira pode fazer tudo o que a Lei não proíbe, a Pública deve fazer exatamente o que a Lei determina. Sundfeld (2010) traz a ideia de ‘legalidade administrativa’ (p.298) ou princípio da Legalidade. Noção, que segundo o autor, “surtiu inicialmente para afirmar que as atividades administrativas deveriam ser subordinadas às leis oriundas do Poder Legislativo”.

Nesse sentido, Matias-Pereira (2009) afirma que na Administração Pública a liberdade é regida por lei, que vai restringir os atos dos gestores obedecendo aos princípios constitucionais expressos da Administração Pública. E Sundfeld (2010) afirma: “Assim, cada vez faz mais sentido dizer que a ação do administrador público é determinada ‘pelas leis e pela Constituição’” (SUNDFELD, 2010, p. 299).

Para Rainey e Chun (2005), o padrão de resultados em pesquisas sobre a diferença entre as administrações suporta a ideia de que as organizações governamentais tendem a uma maior formalidade, intensas regras e burocracia quando comparadas à Administração Privada.

Além da Administração Pública ser regida por regras expressas no aparato legal, ela está exposta a influência política. Segundo Rainey e Chun (2005) há um grupo de estudiosos que afirma que a gestão pública envolve ter suporte político e evitar oposição de diversos grupos, como autoridades formais, grupos de interesse influentes, opinião pública.

Nesse sentido, Bryner (2010) afirma:

“Muitas vezes os órgãos são julgados ineficazes, incapazes de resolver os problemas que se espera que solucionem, mas os êxitos e os fracassos burocráticos são consequências da distribuição de poder na economia política de que fazem parte. A efetividade das organizações públicas é em grande medida determinada pelo grau em que satisfazem as demandas e os interesses de forças mais amplas. Embora se preste muita atenção a questões de estrutura administrativa, comportamento burocrático, processo, gestão e política intergovernamental, as organizações públicas não podem ser entendidas à parte do contexto mais amplo do Estado.” (BRYNER, 2010, p.316)

Rouban (2010) defende que a Administração Pública é uma instituição política. E, a politização dessa administração tem impactos para os funcionários públicos. Ela ameaça seu status profissional e o equilíbrio estratégico entre administração pública e política. “não apenas a atividade do funcionário público, mas também sua carreira, dependem mais de

normas políticas que profissionais definidas pelas administrações e regulamentadas por lei.” (ROUBAN, 2010, p.341)

Para ele, a politização da Administração Pública ocorre tanto pelas nomeações quanto pela criação de estruturas específicas para níveis estatais altos. Sendo que estas se encarregam de assegurar o vínculo entre ordens governamentais e a implementação de políticas públicas.

Porém, sobre esse aspecto da Administração Pública, é difícil ter dados. Rouban (2010) diz que os dados sobre o comportamento político dos servidores públicos são de difícil obtenção, pois os servidores públicos geralmente relutam para dar esse tipo de informação, ainda mais quando se trata de níveis mais altos dessa administração.

A licitação foi uma solução jurídica desenvolvida por normas constitucionais, legais e regulamentares visando organizar e controlar a Administração Pública. É aplicada a contratações de compras, serviços, obras e outras. Normalmente é disputada pelas empresas. E, assim como concurso público, é um processo público competitivo (SUNDFELD, 2010).

No desenvolvimento do estudo da administração pública, Sundfeld (2010) disserta que, a obra de Celso Antonio Bandeira de Mello em 1992, Curso de Direito Administrativo, procurou diminuir as escolhas do administrador público. Assim, afirmava que o autor buscava “diminuir ao máximo o espaço de livre ação do administrador público, por meio de uma visão bastante redutora sobre a discricionariedade e o poder regulamentar, da interpretação extensiva de exigências procedimentais como a licitação e o concurso público” (SUNDFELD, 2010, p.311).

Como pode ser observada, a licitação se faz balizador das decisões do administrador público. Esse tem que agir conforme regras, e sua experiência é tolhida também por elas. Há aqui uma diferença com a Administração Privada, que na sua atividade pode balizar menos essas decisões, que podem vir a ser estratégicas.

No entanto, vale destacar que há espaço para dúvidas na tomada de decisão mesmo quando há uma regra a ser seguida. Sundfeld (2010) afirma que: “Dadas a dimensão da máquina administrativa e o modo meio caótico como vão sendo editadas as normas para organizá-la, é possível imaginar quantas dúvidas de interpretação podem surgir a seu respeito.” (SUNDFELD, 2010, p.297).

Mais uma diferença com a administração privada é trazida por Rainey e Chun (2005), que dizem que a administração pública normalmente envolve organizações que não focam a venda de produtos para o mercado, diferente da administração privada. Assim, afirmam *“Government [...] produces goods and services that private markets will not adequately provide, such as public goods and the management of externalities”*(RAINEY e CHUN, 2005, p.81).

Quando se trata de diferença entre Administração Pública e Privada deve-se levar em conta o ambiente operacional, já que a Administração Pública envolve organizações que não vendem seus produtos mercados (RAINEY e CHUN, 2005).

Trapp (2011) acredita que tanto as organizações privadas quanto as públicas visam algum tipo de retorno frente aos investimentos realizados. Enquanto as privadas buscam o lucro para os investidores, as públicas buscam atender a expectativas e necessidades de diferentes públicos interessados, como a viabilização de saúde, educação e segurança.

Boyne (2002) defende que não há evidência suficiente que suporte a ideia de que a gestão privada e pública sejam fundamentalmente díspares nos aspectos mais importantes. Mas isso não quer dizer que não haja diferenças entre as organizações públicas e as privadas. Assim, afirma, há poucos fundamentos empíricos para se rejeitar a aplicação com sucesso de práticas de gestão privadas em organizações públicas.

Estudamos, então, uma organização da Administração Pública Direta que se assemelha a uma holding, por sua estrutura e características. No caso, a organização selecionada foi o Ministério da Defesa do Brasil, que tratamos a seguir.

## **2.8 O Ministério da Defesa do Brasil**

Uma organização pública atua por meio da sua estrutura (MATIAS-PEREIRA, 2009). Estudamos a estrutura de Holding no Ministério da Defesa visando seu objetivo final, garantir a segurança e, por conseguinte, defender a nação.

Juntamos nessa discussão os conceitos de Administração Pública, Ministério da Defesa, seus objetivos de promover a Segurança e Defesa da nação e a sua estrutura. Interligando-os, o Ministério da Defesa é integrante dessa Administração e a sua estrutura pode contribuir para o alcance de seus objetivos. Temos então como a estrutura podendo ser uma ponte ou um pilar que auxilia na condução ao alcance desse objetivo.

O Ministério da Defesa como atuante e integrante da Administração Pública também deve seguir tais princípios expressos, considerando todos iguais em prol da construção dessa sociedade livre e justa. Assim, devem nortear sua gestão a legalidade de seus atos, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

A definição apresentada pelo Ministério da Defesa afirma que o próprio é o órgão do Governo Federal que vem dirigir as Forças Armadas, formada pela Marinha, Exército e Aeronáutica, estabelecer políticas ligadas à Defesa e Segurança do país e implementar a Estratégia de Defesa Nacional (DEFESA, 2011). Suas atribuições estão diretamente ligadas à Política de Defesa Nacional frente aos novos desafios que o Brasil pode vir a enfrentar.

O Ministério da Defesa é integrante da chamada Administração Pública Direta, tendo como atribuição principal atuar em prol da Defesa e Segurança da Nação. E, sendo integrante, executa decisões políticas e administrativas, conforme definição apresentada por MATIAS-PEREIRA (2009).

No artigo 5º da Constituição Federal, mencionado anteriormente, encontramos objetivos do Ministério da Defesa: Segurança e a construção de uma sociedade livre e justa. Conforme visto na Estratégia Nacional de Defesa, o Ministério não visa lucro, no entanto sua atuação permite uma sociedade na qual a atuação de atores econômicos possa ocorrer, visando o lucro. Buscando colaborar na promoção da Segurança ela permite que os que aqui vivem tenham condições de atuarem (DECRETO 6.703 de 2008).

O Brasil tem se destacado como um dos novos motores da economia mundial. Assim desempenha papel cada vez mais relevante em questões que envolvem sua presença na economia internacional e na proteção do meio ambiente (MATIAS-PEREIRA, 2009). A partir dessa maior exposição, o Brasil pode vir a necessitar de uma maior proteção, não só em aspectos econômicos como em relação à sua nação, seja seu território, seu ar ou suas águas.

Na Política de Defesa Nacional consta que se renovaram no mundo os conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados. Assim, disputas por áreas marítimas, domínio aeroespacial e fontes de água doce e energia podem ser intensificadas. Há ainda a questão ambiental, pois podem configurar como objeto de interesse internacional os países detentores de grande biodiversidade, de reservas de recursos naturais e de áreas para sistema produtivo.

O Brasil pode ser considerado possível alvo. Torna-se então, segunda a mesma Política, essencial estruturar a Defesa Nacional visando preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da sua região. A estruturação da Defesa Nacional aponta para uma estrutura do MD que contribua de forma positiva para a realização de seus objetivos.

O foco da atuação desse Ministério é nas ações que garantam ao país ter instituições militares modernas e com capacidade de fazer frente a desafios, internos ou externos, aos quais o país está exposto (DEFESA, 2011). Para Alsina Jr (2009) uma estrutura militar precária vai reduzir o campo de manobra política externa, o que vem a limitar a autonomia e expor o país a condicionais advindas de eventuais disputas com potências estrangeiras.

Nessa discussão se situa o Ministério da Defesa. Ele deve estar de acordo com as diretrizes contribuindo para alcançar os objetivos da Defesa Nacional, dentre elas, ressaltamos o incremento da interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado e o aprimoramento da vigilância, do controle e da defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo.

### **2.8.1 Criação e Histórico do Ministério da Defesa:**

O MD é um órgão da Administração Pública Federal que visa a direção superior das Forças Armadas, focando no cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias. Tem competência no tratamento de assuntos como doutrina de operações conjuntas, orçamento de defesa, inteligência estratégica, ciência e tecnologia. (DEFESA, 2011).

Segundo Raposo Vasconcellos (2011), quase no final do século XX, no Brasil, cada Força representava seu Ministério Militar, ainda não havia uma instituição hierarquicamente superior às Forças Armadas.

D'Araujo (2010) afirma que no mês de agosto do ano de 1997 foi lançada uma Diretriz Presidencial que tinha como objetivos: a criação do Ministério da Defesa e otimização do sistema de defesa nacional; o início de sua implantação entre outubro e dezembro de 1998; e a extinção dos ministérios militares existentes. Por parte dos militares, segundo a autora, o posicionamento não era favorável, e para eles o Ministério da Defesa não deveria ser uma

pasta agregadora das várias funções de Defesa, mas deveria, sim, existir ao lado dos Ministérios Militares.

Ele foi criado em 1999, substituindo o Estado-Maior das Forças Armadas e os Ministérios Militares, sendo os últimos transformados em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (DEFESA, 2011). O Ministro de Defesa passou a exercer todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservavam como de exclusividade do Presidente da República.

O regramento legal que dá origem ao Ministério da Defesa é expresso a seguir. A Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998 dispõe sobre a estruturação dos órgãos do Poder Executivo Federal e trazia os Ministérios da Aeronáutica, Marinha e Exército de forma isolada, independentes. A Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999 reestruturou as forças armadas, reunindo Exército, Marinha e Aeronáutica.

Editou-se a Medida Provisória nº 1.911-7 em 26/06/1999 que alterou a Lei nº 9.649/98 e aglutinou os Ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica no Ministério da Defesa. A referida medida provisória foi reeditada sucessivamente, até a edição da Medida Provisória nº 2.216-37 que vigora até hoje por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001.

O intuito da criação de um ministério que unisse as Forças Armadas existia já no século passado, a Constituição Federal de 1946 citava a criação de um Ministério único, e resultou na Instituição do Estado-Maior das Forças Armadas, chamado de Estado-Maior Geral. No governo do Presidente Marechal Castelo Branco, já era defendida a tese da criação de um Ministério da Defesa, quando foi assinado o Decreto-Lei 200 prevendo a promoção de estudos visando a elaboração de um projeto de lei de criação do Ministério das Forças Armadas. Porém, a proposta foi abandonada e, em 1999, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso que ele foi de fato criado. (DEFESA, 2012).

Antes da criação do Ministério, a institucionalização do comando das Forças Armadas já vinha sendo pensada. A Constituição de 1946 citava a criação de um Ministério que fizesse tal integração, surge então o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), que era chamado de Estado-Maior Geral (DEFESA, 2011).

Sem o MD criado, as Forças Armadas se preocupavam com problemas da própria Força. As Forças eram independentes, com autonomia administrativa e baixa articulação entre elas. (RAPOSO VASCONCELLOS, 2011).

Fazendo um paralelo com o Ministério da Defesa dos Estados Unidos, percebemos que lá também as Forças estavam mais voltadas para si. Thompson (1991) afirma que a organização da Defesa na década de 50 nesse país estava voltada pra a eliminação da competição. Assim, o autor afirma: *“It proposed to reestablish the unity of organizational structure by creating a single uniformed service and thoroughly restructuring its component branches on strictly functional lines.”* (THOMPSON, 1991, p.54).

De acordo com o que D’Araujo (2010) expõe, podemos acrescentar que, na visão da autora, a criação do Ministério da Defesa foi uma medida muito importante no que se refere ao impacto sobre as Forças Armadas. Ela implicava em abordar questões que se intentavam submeter os militares ao controle de um ministério civil. Tinha-se, então, que se pensar em um novo formato para a presença militar no governo, promover mudança de valores e de mentalidade.

No processo de sua criação, foram escolhidos alguns países para se fazer uma análise aprofundada sobre os respectivos MDs. Por possuírem algum tipo de identificação com o Brasil, os Ministérios da Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Itália e Portugal foram analisados. Foi criado, ainda, um Grupo de Trabalho Interministerial que definiria as diretrizes para a implantação do referido ministério (DEFESA, 2012).

D’Araujo (2010) comenta que o Brasil mesmo promovendo modificações e reconfigurações, como a Criação do Ministério da Defesa e a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, ainda está aquém de seus vizinhos no cone sul: “O governo brasileiro encerrou a primeira metade do século XX [...] ainda num patamar inferior ao de seus vizinhos” (D’ARAÚJO, 2010, p.101). Acrescenta, que “a posição do Brasil no campo da defesa é uma corrida contra o tempo” (D’ARAÚJO, 2010, p.103).

De forma mais explícita, a autora afirma que por não ter sido prioridade para qualquer das três forças, a Criação do Ministério da Defesa foi uma decisão demorada:

“Tardamente em relação aos seus vizinhos, os militares brasileiros aceitaram elaborar um primeiro e inédito documento que expressasse a Política de Defesa Nacional (1996). Tardamente também, o governo brasileiro acabou viabilizando a criação de um Ministério da Defesa (1999)” (D’ARAÚJO, 2010, p.103).



Para Raposo Vasconcellos (2011), era um momento novo para a Defesa Nacional e Forças Armadas. Os três Ministros Militares perdiam seus *status* de Ministros de Estado e passavam a se subordinar ao Ministro da Defesa, nova autoridade política.

Oliveira (2005) em sua obra discorre sobre o Ministério da Defesa como substituto dos quatro Ministérios Militares.

“Anteriormente, os ministros militares respondiam à confiança das Armas e as representavam no governo. Este era o lado de comando; mas também respondiam à confiança do presidente, sendo este o lado político. Tais ministros foram substituídos pelos comandantes das Armas respectivas, subordinadas (às Forças Armadas e seus comandantes) à pessoa que, por contar com a confiança política do presidente da República, acha-se à frente do Ministério da Defesa. O verbo “subordinar-se” não é força de expressão, mas conceito legal [...] Antes, as Forças Armadas eram formalmente subordinadas ao poder político, mas o dominaram durante o regime autoritário. Hoje, são efetivamente subordinadas a este poder, achando-se em curso um processo de adaptação cultural dos novos tempos.” (OLIVEIRA, 2005, p. xxi)

Alsina Jr (2009) crê que o Ministério da Defesa é a fórmula institucional universalmente disseminada para tentar garantir a melhor articulação possível das ações dos ramos das Forças Armadas. Seria esse Ministério que unificaria a interlocução com os responsáveis pela política externa do país. Porém, não é isso que ocorre de forma desejável no Brasil. O autor ressalta que, no país, a política Externa e a de Defesa possuem grau de articulação aquém do desejado e o baixo perfil estratégico brasileiro contribuiu para abafar a precária articulação entre essas políticas.

O autor ainda conclui que ao deixarem a condução da Política de Defesa aos cuidados dos próprios militares, mesmo após a criação do Ministério, os poderes Executivo e Legislativo, de forma implícita, acabaram por abrir mão do controle dos resultados da referida política. O resultado foram as inconsistências entre as políticas dos três ramos das Forças Armadas. Políticas, essas, influenciadas pelas dinâmicas corporativas de cada força, as quais não obedeciam a uma direção unívoca.

As Forças Armadas se opuseram à adoção do Ministério da Defesa. A constância de argumentos pela permanência dos ministérios singulares e do coordenador de assuntos comuns (EMFA) era notável. Isso, pois, receavam que o novo ministério estivesse destinado a diminuir o poder político dos militares. (OLIVEIRA, 2005)

Para D’Araujo (2010), a subordinação dos militares a um ministério civil não era bem aceita por eles. Além do argumento militar, a autora ainda expõe que havia o argumento de que por

trás da criação estava a pressão norte americana que queria transformar os militares brasileiros em forças de combate ao narcotráfico. Outro argumento era o de que as Forças Armadas seriam transformadas em polícias.

Argumentos favoráveis à criação também eram percebidos. Um argumento favorável era o que dizia que um Ministério da Defesa era necessário, pois não fazia sentido o Brasil ser o único país de expressão internacional a não ter tal Ministério (D'ARAUJO, 2010).

Mesmo entre objeções, o Ministério da Defesa foi criado e os três Ministérios Militares passaram a fazer parte de uma nova estrutura, na qual possuem certa independência, mas estão subordinados a um Comando Superior, compondo o Ministério da Defesa. Como afirmado por Oliveira (2005): “A partir de 1999, o novo formato da presença militar no governo – que significa também uma nova estrutura da direção civil sobre as Forças Armadas – contém dois elementos indissociáveis: uma nova relação de poder e uma mudança na mentalidade militar” (OLIVEIRA, 2005, p.115). Essa estrutura é discutida na seção a seguir.

### **2.8.2 O Ministério da Defesa e a Estrutura de Holding:**

A atuação das Forças Armadas no Brasil era, e de certa forma ainda é, orientada aos interesses de cada Força. Isso pode acabar fazendo com que atuem de maneira incompatível uma com as outras. Alsina Jr (2009) deixa isso bem claro ao destacar:

“As decisões sobre a configuração de cada ramo e de seu conjunto são relegadas aos próprios militares. Na falta de coordenação e fiscalização efetivas por parte dos poderes Executivo e Legislativo, os projetos de cada força com frequência espelham as contradições decorrentes da permanência de visões mutuamente incompatíveis entre Marinha, Exército e Aeronáutica.” (ALSINA JR, 2009, p.77)

O autor ainda defende que ao considerarmos as circunstâncias que marcaram a fundação e o desenvolvimento recente, o Ministério da Defesa permanece não apto a dirigir efetivamente as Forças Armadas. Diante disso, supõe que a Política de Defesa atual é marcada por cada Força singular perseguindo seus próprios objetivos sem preocupação com compatibilidade, coerência ou racionalidade de suas ações com as políticas setoriais das outras forças. Assim, o autor se posiciona:

“Evidência disso é a inconsistência sistêmica entre as estratégias de projeção de poder, da Marinha, ocupação territorial, do Exército, e desenvolvimento do poder aeroespacial, da Aeronáutica. Sem diretrizes unificadoras claras emanadas do Executivo ou do Legislativo, a Política de Defesa permanece essencialmente um amálgama de iniciativas isoladas cujos pressupostos foram independentemente formulados de acordo com a leitura específica de cada força a respeito de sua instrumentalidade. [...] a resultante dos vetores representados em cada força singular

aponta para a existência de uma política de defesa não coordenada e incoerente” (ALSINA JR., 2009, p.78).

De acordo com Brigadão e Provença Jr (2007), potencialmente a mais importante contribuição do MD seria a definição de um horizonte integrado para as três forças singulares, coordenando e priorizando as atividades em prol de uma meta comum. Já que no Brasil a tendência que vigorava não era do emprego conjunto das Forças, mas sim o isolamento das Forças singulares, que atuavam isoladamente, cada qual por si (OLIVEIRA, 2005).

O Ministério da Defesa foi criado para coordenar o esforço integrado de defesa. Antes de sua criação, as três Forças se mantinham em Ministérios independentes. A criação desse Ministério já se dava em meados do século passado, e o Presidente Marechal Castelo Branco já visava a promoção de estudos visando a elaboração do projeto de lei de sua criação. Porém, somente no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que o Ministério da Defesa foi oficialmente criado (DEFESA, 2012).

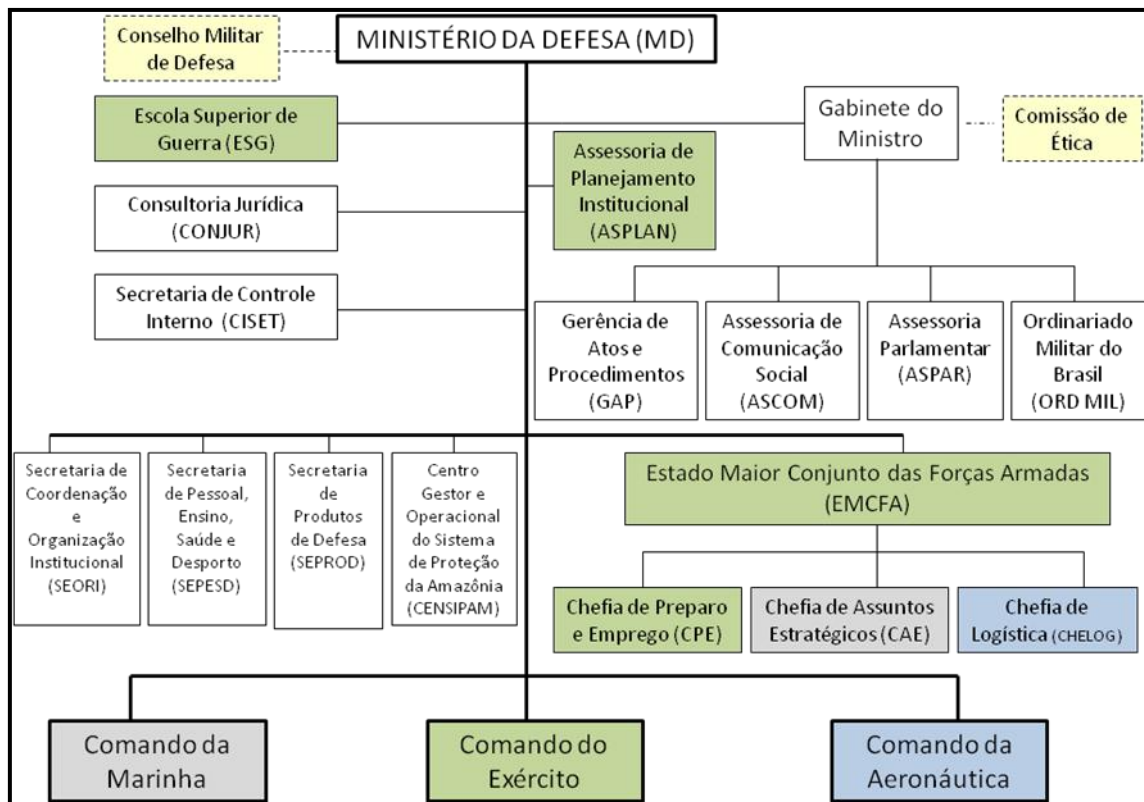
Uma estrutura de holding facilita o equacionamento de problemas e traz soluções para as questões administrativas, conforme já tratado no início do Referencial Teórico por Lodi e Lodi (2011). No caso do Ministério da Defesa acreditamos que faz sentido ao tratarmos da Visão Macro, uma vez que as forças possuíam, antes da criação desse Ministério que as juntou, focos diferenciados. Os mesmos poderiam guiar a defesa do Brasil para pólos opostos por conta de desentendimentos entre as Forças.

Partimos do princípio de que a estrutura do Ministério da Defesa se assemelha de forma considerável a uma estrutura de holding. Tomando como base a Estrutura do Ministério apresentada no Apêndice A e exposta resumidamente no Quadro 6, percebemos que há um núcleo ou órgão central que toma decisões que vão servir para os três comandos (Marinha, Exército e Aeronáutica). Há funções que são compartilhadas pelos três comandos como a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) e a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD).

Além disso, há órgãos de Assessoramento, como a Assessoria de Planejamento Institucional (ASPLAN). O Ministro da Defesa presta esclarecimentos à Presidência da República e ao Congresso, o que permite um paralelo com uma relação de agência, como se esses últimos fossem os principais e o Ministro o agente. O que foi exposto por Oliveira (2005) vem ratificar essa ideia:

“por meio do Ministro da Defesa, o presidente da República se faz representar na área da Defesa Nacional e das Forças Armadas; no modelo anterior, ao contrário, estas se faziam representar no Executivo por meio dos ministros militares.” (OLIVEIRA, 2005, p.125)

Se compararmos com o que é considerado como estrutura de holding e seus órgãos por Lodi e Lodi (2011) podemos considerar essa estrutura do Ministério da Defesa como a de uma holding, e é nessa ideia que baseamos nossa pesquisa.



Quadro 6: Estrutura do MD (Adaptado de DEFESA, 2012)

Como a estrutura do MD é semelhante a uma estrutura de holding, analisamos com base nas características, vantagens e desvantagens dessa estrutura, conforme apresentado aqui no Referencial Teórico. Tratamos a seguir da metodologia desse estudo.

### **3. METODOLOGIA**

O método de pesquisa escolhido foi o Estudo de Caso. Isso, pois, buscamos explicar uma circunstância presente e lidamos com condições contextuais. As motivações para escolha do método são mais bem esmiuçadas a seguir. Além disso, apresentamos ainda a seleção dos entrevistados, a coleta e análise dos dados e entrevistas.

#### **3.1 O Estudo de caso:**

O propósito de um estudo de caso está no estabelecimento de uma estrutura de discussão e debate. Como a necessidade por estudos de caso decorre da vontade de se compreender fenômenos sociais complexos, permitindo investigar para a preservação de características holísticas e significativas do acontecimento da vida (YIN, 2005, p.20), acreditamos ser o método adequado.

Em relação aos outros métodos, Yin (2005) afirma:

“um experimento deliberadamente separa um fenômeno de seu contexto, de forma que se pode dedicar alguma atenção apenas a algumas variáveis [...] uma pesquisa histórica realmente lida com situações emaranhadas entre fenômeno e contexto, mas em geral com acontecimentos não contemporâneos. Finalmente, os levantamentos podem até tentar dar conta de fenômeno e contexto, mas sua capacidade de investigar o contexto é extremamente limitada” (YIN, 2005, p.32).

Eisenhardt (1989) analisa que o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que está voltada para a compreensão da dinâmica existente em configurações únicas. Para a autora, normalmente, há nesse método a combinação de métodos de coleta de dados como entrevistas, questionários e observações. Para Gerring (2004), o estudo de caso é um estudo intensivo de uma unidade única visando generalizar para um conjunto maior de unidades.

De acordo com o apresentado por Yin (2005), o estudo de caso nesse trabalho se justificaria por não exigir controle sobre eventos experimentais e por focalizar acontecimentos contemporâneos. Para ele, o método de estudo de caso deve ser utilizado quando se quer lidar com condições contextuais, tendo que as mesmas podem ser pertinentes ao fenômeno a ser estudado.

Yin (2005) elenca cinco fundamentos lógicos que justificam o estudo de caso único. O primeiro é quando se quer testar uma teoria, e o caso único é usado para ver se as proposições de uma teoria são corretas ou outras explanações podem ser mais relevantes. O segundo diz respeito ao caso ser raro ou extremo. O terceiro quando temos um caso representativo ou típico e se quer capturar as circunstâncias ou condições. Já o quarto fundamento se dá quando

nos deparamos com o caso revelador, no qual o “pesquisador pode observar e analisar fenômeno previamente inacessível à investigação científica” (p.63). Por fim, o quinto fundamento para se optar por um estudo de caso único é quando se quer fazer um estudo longitudinal.

Essa dissertação se caracteriza por um estudo de caso único. O fundamento lógico reside no objetivo de capturar circunstâncias e condições de uma situação ou lugar-comum ou do dia a dia. Yin (2003) chama isso de caso representativo ou típico. O estudo de caso da estrutura de holding no Ministério da Defesa pode gerar lições a serem aprendidas que fornecem informações sobre experiências da situação usual.

Tourinho (2011) acrescenta que o estudo de caso permite generalizações para outros casos e representa contribuição significativa para formação do conhecimento e da teoria, podendo ser usado para investigações mais abrangentes.

O estudo de caso do Ministério da Defesa partiu de pesquisas bibliográficas e análise de documentos oficiais. Além desse material fizemos algumas entrevistas. As perguntas dessas entrevistas foram elaboradas com base no Referencial Teórico. Foram feitas em duas etapas. A primeira estava focada na estrutura de holding e serviria como base para as perguntas da segunda. A segunda etapa de entrevistas estava voltada para a realidade do Ministério da Defesa.

Analizamos as entrevistas das duas etapas de acordo com a Análise Holística de Taylor e O’Sullivan (2009). Para ambas as etapas foram criados roteiros que conduzissem as entrevistas. As entrevistas foram, com a devida autorização, gravadas e transcritas. Criamos documentos para cada questão e destacamos partes relevantes de cada um, gerando um documento agregado. Desse documento comparamos e tiramos as principais conclusões.

### **3.2 Seleção dos Entrevistados**

A especialidade foi o fator preponderante na escolha dos entrevistados. Foram selecionados profissionais que atuassem e tivessem conhecimento sobre o assunto tratado em cada uma das duas etapas em que as entrevistas foram realizadas. No total das duas etapas foram doze entrevistados, seis na primeira etapa e seis na segunda. O Quadro 7 apresenta de forma resumida os entrevistados nas duas etapas.

Na primeira, foram selecionados profissionais que tivessem conhecimentos sobre holding. Buscamos compreender como é a visão desses profissionais que possuem uma noção das peculiaridades das atividades das organizações públicas. Foram selecionados seis profissionais, sendo cinco homens e duas mulheres. Desses quatro homens, dois atuavam em bancos, um numa empresa de energia e um numa organização educacional. Uma das entrevistadas trabalha em uma empresa do ramo de petróleo e derivados e a outra numa empresa de energia.

Já na segunda etapa, a nossa busca estava em conhecimentos sobre o Ministério da Defesa e sua estrutura. Foram entrevistados também seis profissionais, todos do sexo masculino. Esses possuíam conhecimento sobre o Ministério da Defesa e sua estrutura. Dentre esses seis, dois eram Generais, dois Coronéis, um Comandante e um Professor pesquisador.

Entrevistados 1ª Etapa			Entrevistados 2ª Etapa		
Número Entrevistado	Sexo	Atuação	Número Entrevistado	Sexo	Atuação
1	Masc	Fundo de Previdência	7	Masc	Capitão de Mar e Guerra
2	Masc	Banco	8	Masc	Professor Pesquisador
3	Masc	Empresa Energética	9	Masc	Coronel do Exército
4	Fem	Empresa Energética	10	Masc	General do Exército
5	Fem	Empresa de Petróleo	11	Masc	General do Exército
6	Masc	Professor Pesquisador	12	Masc	Coronel do Exército

Quadro 7: Características dos Entrevistados na 1ª e 2ª Etapa das Entrevistas.

### 3.3 Coleta de Dados

Na obtenção dos dados consideramos a literatura, a internet e entrevistas. Buscamos na pesquisa, por informações relacionadas à estrutura de Holding, suas vantagens e desvantagens, e ao Ministério da Defesa, sua estrutura e assuntos relacionados à Defesa.

Além disso, foram realizadas entrevistas buscando um melhor esclarecimento da estrutura de holding, sua aplicação no setor público e de forma mais específica no Ministério da Defesa.

Como mencionado, a realização das entrevistas se deu em duas etapas, sendo foco da primeira etapa aprofundar a compreensão sobre as vantagens e desvantagens da estrutura de holding e sua aplicação na Administração Pública, enquanto na segunda etapa se buscou identificar, de forma mais específica, como esta estrutura de holding se manifesta na realidade de uma organização do setor público, no caso o Ministério da Defesa.

Para as duas etapas de entrevistas, foram elaborados roteiros com perguntas semiestruturadas para apoiar a condução das entrevistas. Dessa forma, o pesquisador pôde controlar a linha do questionamento sem limitar os participantes a explorarem outras informações que podem ser valiosas para a compreensão (CRESWELL, 2003). As perguntas feitas na pesquisa de campo foram baseadas em pressupostos a partir do Referencial Teórico dessa dissertação. Aspectos relevantes da literatura revisitada nortearam o roteiro da pesquisa.

Os dados da primeira etapa foram obtidos através de entrevistas realizadas com os profissionais selecionados. Para tal, foi utilizado o roteiro de entrevista apresentado no Apêndice B. As entrevistas ocorreram no mês de março e abril de 2012, com duração média de quinze minutos. Das seis entrevistas totais, uma foi feita por telefone e gravada por gravador de voz, e cinco foram feitas por programa de comunicação por internet, o Skype e gravadas por meio do programa Call Graph. As mesmas foram armazenadas em meio digital para permitir uma análise completa das respostas.

As ligações para realização das entrevistas foram feitas de acordo com agendamento prévio, por meio de correspondência eletrônica, de acordo com a agenda do entrevistado. Ao iniciar a entrevista apresentamos os objetivos da pesquisa, esclarecemos a confidencialidade do processo e solicitamos a permissão para a gravação.

No Quadro 8, a seguir, apresentamos os pressupostos da pesquisa, de acordo com o Referencial Teórico e as perguntas da primeira etapa de entrevistas.

<b>Pressuposto da pesquisa e roteiro de perguntas</b>
Pressuposto 1:  O conceito de holding pode ser definido de diferentes formas. Essa forma de organização apresenta vantagens e desvantagens.  Pergunta: 1) O que é uma estrutura de holding para o (a) Sr (a) e quais as suas vantagens e desvantagens?  Referencial Teórico:  Bonbright e Means (1932); Lodi e Lodi (1987; 2011); Johnson, Scholes e Whittington (2007);



Rasmussen (1991); Oliveira (1995); Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* Johnson, Scholes e Whittington, 2007); Hitt, Ireland e Hoskisson, 2008)

Pressuposto2:

O órgão central de uma holding pode exercer diferentes funções e papeis.

Pergunta:

- 2) Qual deve ser o papel do centro da holding? Ele pode mudar conforme o tipo de holding?

Referencial Teórico:

Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* Johnson, Scholes e Whittington, 2007)

Pressuposto 3:

As estruturas de holding podem ser observadas na Administração Pública, e pelas peculiaridades desse setor pode ter vantagens e desvantagens diferentes das do setor privado.

Pergunta:

- 3) Alguns Ministérios possuem estruturas semelhantes a uma holding, onde suas unidades são muitas vezes maiores e mais autônomas que o próprio Ministério, a exemplo da Defesa, Minas e Energia, com a Petrobras e o do Desenvolvimento com o BNDES. Quais seriam as vantagens e desvantagens dessa estrutura de holding para a Administração Pública?

Referencial Teórico:

Lodi e Lodi (1987, 2011); Rainey e Chun (2005); Matias-Pereira (2009); Sundfeld (2010); Bryner (2010)

Quadro 8: Perguntas e Fundamentos Teóricos da Primeira Etapa de Entrevistas

A primeira pergunta buscou perceber as visões dos profissionais sobre essa estrutura da seguinte forma:

*O que é uma estrutura de holding para o (a) Sr(a) e quais suas vantagens e desvantagens?*

O segundo pressuposto está relacionado aos papéis que um órgão central pode exercer numa estrutura de holding (GOOLD, CAMPBELL E ALEXANDER, 2002 *apud* JOHNSON, SCHOLES E WHITTINGTON, 2007). Conforme apresentado na seção 2.3.3, dessa dissertação. A partir desse pressuposto depreendeu-se a segunda pergunta:

*Qual deve ser o papel do centro da holding? Ele pode mudar conforme o tipo de holding?*

Por fim, a última pergunta teve como pressuposto a ideia de que as estruturas de holding podem ser observadas na Administração Pública (LODI e LODI, 1987, 2011) e por conta disso tem peculiaridades advindas das características do setor público (RAINEY e CHUN, 2005; MATIAS-PEREIRA, 2009; SUNDFELD, 2010; BRYNER, 2010). Apresentamos a

discussão da literatura sobre esse tema nas seções 2.5, 2.6 e 2.7 dessa dissertação. Diante disso, a terceira pergunta:

*Alguns Ministérios possuem estruturas semelhantes a uma holding, onde suas unidades são muitas vezes maiores e mais autônomas que o próprio Ministério, a exemplo da Defesa, Minas e Energia, com a Petrobras e o do Desenvolvimento com o BNDES. Quais seriam as vantagens e desvantagens dessa estrutura de holding para a Administração Pública?*

As entrevistas da segunda etapa primaram por Profissionais com considerável conhecimento sobre o Ministério da Defesa e sua estrutura. Assim, eles poderiam ser integrantes das Forças Armadas ou de áreas com profundo conhecimento sobre o Ministério. No total foram seis entrevistas realizadas nos meses de abril e maio de 2012. Para essa etapa, foi utilizado o Roteiro de Entrevista apresentado no Apêndice C.

As entrevistas tiveram duração média de vinte minutos, sendo que, das seis, quatro foram presenciais e duas realizadas por meio do programa de comunicação por internet Skype e gravadas com o programa Call Graph. As entrevistas presenciais foram gravadas por meio de um gravador de voz digital. Todas foram armazenadas em meio digital para que fosse possibilitada uma análise posterior das respostas.

Todas as entrevistas foram agendadas por correspondência eletrônica de acordo com a agenda do entrevistado. Assim como na Primeira Etapa, no início das entrevistas foram apresentados os objetivos da pesquisa, esclarecida a confidencialidade do processo e solicitada a permissão para a gravação.

As entrevistas foram guiadas por roteiro com perguntas abertas, de forma que o entrevistado pudesse dar contribuições não somente presas à ideia inicial à pergunta como a informações que pudessem esclarecer melhor o contexto da estrutura do Ministério da Defesa. Desta forma, quando possível e necessário, outras perguntas eram feitas durante a entrevista de acordo com a resposta de cada entrevistado, visando melhor entendimento de sua resposta.

No Quadro 9, a seguir, apresentamos os pressupostos das perguntas das entrevistas dessa etapa de acordo com o Referencial Teórico, bem como as perguntas dessas entrevistas.

<b>Pressuposto da pesquisa e roteiro de perguntas</b>
Pressuposto 1:
A criação de uma estrutura de holding traz mudanças para a organização e o funcionamento de uma organização. O Ministério da Defesa gerando uma nova estrutura para as Forças Armadas trouxe

mudanças para a organização e o funcionamento das mesmas.

Pergunta:

- 1) Para o (a) Sr (a), do ponto de vista institucional, quais foram as principais mudanças advindas da criação do Ministério da Defesa para a organização e funcionamento das Forças Armadas?

Referencial Teórico:

Lodi e Lodi (2011); Rasmussen (1991)

Pressuposto2:

Um órgão central numa estrutura de holding pode exercer diferentes papéis e ter distintas atribuições.

Pergunta:

- 2) Pensando na Estrutura do Ministério da Defesa como uma holding, de acordo com a definição apresentada acima, e a Marinha, o Exército e a Aeronáutica como organizações controladas, ou subsidiárias, qual dos papéis abaixo lhe parece aquele que melhor identifica a atuação do Ministério da Defesa? Por que?
  - a. A realização de atividades comuns à Marinha, Exército e Aeronáutica, por exemplo a função de compras trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças;
  - b. O controle e coordenação da alocação de recursos e resultados de cada Força.
  - c. A contribuição com suas próprias competências para que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica se desenvolvam.

Referencial Teórico:

Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* Johnson, Scholes e Whittington, 2007);

Pressuposto 3:

Uma estrutura de holding possui vantagens e desvantagens, tanto na Administração Privada quanto na Pública. Em se tratando de Administração Pública e sendo o Ministério da Defesa integrante desta Administração, ele também apresenta vantagens e desvantagens.

Pergunta:

- 3) Considerando uma estrutura de holding, conforme apresentada acima, para o funcionamento do Ministério da Defesa, o que o (a) Sr (a) vislumbraria como principais vantagens e desvantagens para uso em outras áreas da administração pública direta?

Referencial Teórico:

Lodi e Lodi (1987, 2011); Rainey e Chun (2005); Matias-Pereira (2009); Sundfeld (2010); Bryner (2010)

Quadro 9: Perguntas e Fundamentos Teóricos da Segunda Etapa de Entrevistas

Quando uma organização passa a ter uma estrutura de holding, ela se depara com novas dinâmicas em seu funcionamento. Essa estrutura traz características distintas, como pode ser observado nas Seções 2.2, 2.3.1 e 2.3.2 do Referencial Teórico dessa Dissertação. A criação do Ministério da Defesa acarretou em mudanças para as Forças Armadas (OLIVEIRA, 2005).

A primeira pergunta desta segunda etapa de entrevistas buscou identificar as visões dos profissionais acerca dessas mudanças da seguinte forma:

*Para o (a) Sr (a), do ponto de vista institucional, quais foram as principais mudanças advindas da criação do Ministério da Defesa para a organização e funcionamento das Forças Armadas?*

O segundo pressuposto se baseia na crença de que a estrutura do Ministério da Defesa se caracteriza como uma estrutura de holding. Sendo assim, há papéis que órgão central dessa estrutura pode exercer (GOOLD, CAMPBELL E ALEXANDER, 2002 *apud* JOHNSON, SCHOLES E WHITTINGTON, 2007), conforme apresentado na seção 2.3.3, dessa dissertação.

Desenvolvemos a partir dessa literatura, três opções que resumiriam cada um dos três papéis elencados por esses autores. A alternativa (a) diz respeito ao papel de Gestor de Sinergia, que tem como lógica a obtenção do benefício da sinergia. A alternativa (b) representa o papel de Gestor de Portfólio, cuja lógica está calcada na não intervenção direta, mas somente no estabelecimento de metas e monitoramento do desempenho daquelas organizações que estão sob seu comando. Já a alternativa (c), Desenvolvedor de Controle, está baseada na existência de competências centrais que podem ser usadas para criar valor nas organizações que estão sob o seu comando.

A partir disso, foi escrita a segunda pergunta, com as letras (a), (b) e (c) identificando os papéis para que o entrevistado apontasse aquele que acreditava que mais identificasse a atuação do Ministério da Defesa:

*Pensando na Estrutura do Ministério da Defesa como uma holding, de acordo com a definição apresentada acima, e a Marinha, o Exército e a Aeronáutica como organizações controladas, ou subsidiárias, qual dos papéis abaixo lhe parece aquele que melhor identifica a atuação do Ministério da Defesa? Por que?*

- a. A realização de atividades comuns à Marinha, Exército e Aeronáutica, por exemplo a função de compras trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças;
- b. O controle e coordenação da alocação de recursos e resultados de cada Força.

- c. A contribuição com suas próprias competências para que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica se desenvolvam.

A última pergunta dessa segunda etapa de entrevistas teve como pressuposto a ideia de que uma estrutura de holding, assim como outras formas de estrutura, possui vantagens e desvantagens, tanto na Administração Pública quanto na Administração Privada. Em se tratando de Administração Pública e sendo o Ministério da Defesa integrante desta Administração, ele também apresenta vantagens e desvantagens (Lodi e Lodi ,1987, 2011; Rainey e Chun, 2005; Matias-Pereira, 2009; Sundfeld 2010; Bryner 2010). Discutimos sobre essa ideia nas seções 2.5, 2.6 e 2.7 dessa dissertação. Diante disso, a terceira pergunta foi definida como:

*Considerando uma estrutura de holding, conforme apresentada acima, para o funcionamento do Ministério da Defesa, o que o (a) Sr (a) vislumbraria como principais vantagens e desvantagens para uso em outras áreas da Administração Pública Direta?*

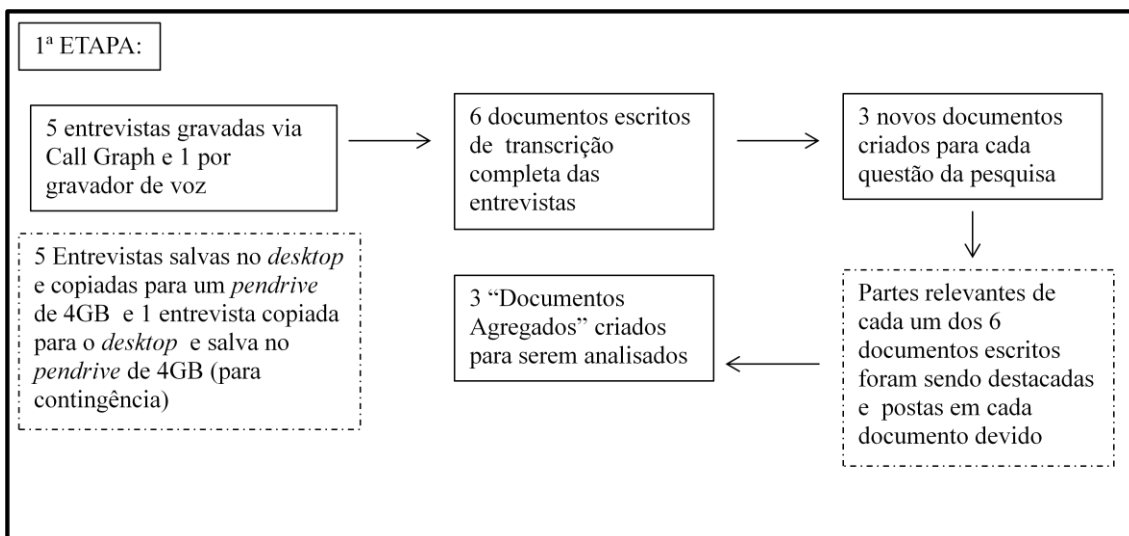
As respostas da primeira etapa nos auxiliaram na elaboração das perguntas da segunda etapa.

### **3.4 Análise das Entrevistas**

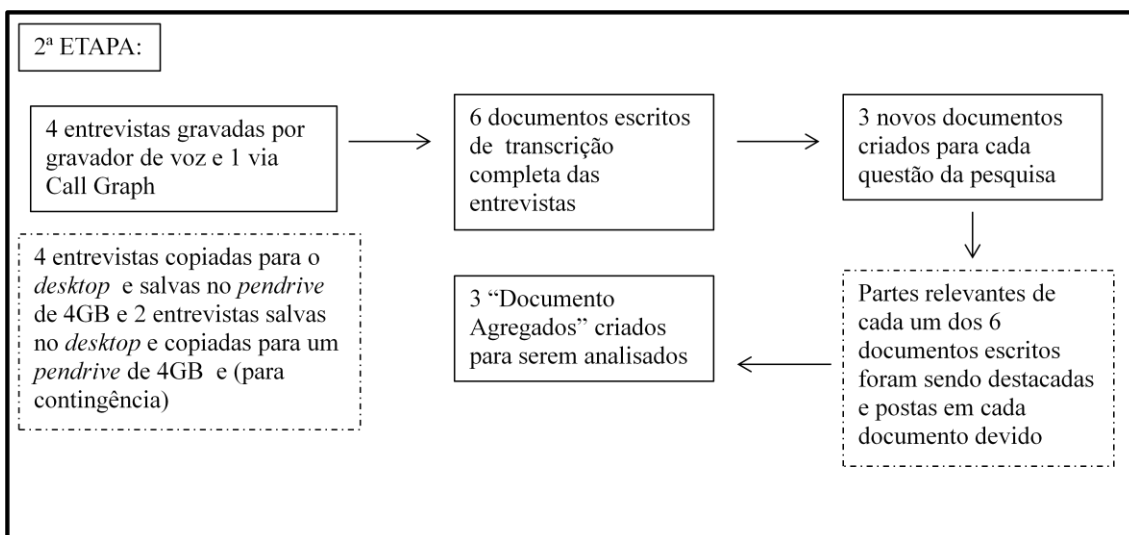
As entrevistas, da primeira e da segunda etapa, foram analisadas e interpretadas de acordo com a forma apresentada por Taylor e O'Sullivan (2009), denominada como análise holística. Para os autores, com esta análise evita-se a perda de informações que são dadas pelo contexto e pelo ambiente da entrevista. Além disso também se protege da fragmentação dos dados, que poderia fazer com que se perdesse o sentido do que foi dito pelo entrevistado (TAYLOR E O'SULLIVAN, 2009).

Para eles, por conta da análise holística não sofrer tais perdas, ela permite mais oportunidades para se analisar as entrevistas. Visando analisar as entrevistas dessa forma e tomando como base os passos seguidos por esses autores (TAYLOR E O'SULLIVAN, 2009), transcrevemos cada entrevista como um documento escrito.

A análise do conteúdo coletado nas entrevistas foi feita a partir do processo de transcrição de entrevistas, seguindo os autores (TAYLOR e O'SULLIVAN, 2009). Com isso, as descobertas das entrevista foram agregadas em questões chave de pesquisa. Os processos de transcrição de cada etapa de entrevistas foram apresentados no Quadro 10 e no Quadro 11 apresentados a seguir.



Quadro 10: Processo de Transcrição das Entrevistas da 1ª Etapa.



Quadro 11: Processo de Transcrição das Entrevistas da 2ª Etapa.

Na próxima seção tratamos dos resultados das entrevistas.

#### **4. RESULTADO DAS ENTREVISTAS**

Os resultados das entrevistas são apresentados aqui de acordo com as etapas de realização. Algumas vantagens e desvantagens percebidas no MD com as entrevistas são apresentadas e vamos tratando de forma mais específica em cada questão da entrevista de cada etapa

Percebemos as vantagens trazida por Bonbright e Means (1932): forma de concentração do controle e facilitação da organização. De acordo com o que Rasmussen (1991) destacou, percebemos: consolidação do poder numa entidade representativa, maior integração, no caso do MD entre as Forças, centralização do processo decisório, do processo de compras, seleção e qualificação dos recursos humanos para o grupo, maior barganha na negociação. Como desvantagens abordadas, percebemos a possibilidade de conflitos culturais.

No que diz respeito à Administração Pública, algumas partes das respostas dos entrevistados também merecem destaque. Foi percebido no Ministério da Defesa, conforme afirmado por Bryner (2010), que as organizações públicas possuem como principal tarefa a implementação das políticas aprovadas pelo Governo. No caso da Administração Pública, o lucro deixa de ser o referencial, e o objetivo fim. Nesse mesmo sentido, ressaltamos o defendido por Trapp (2011), que disse que o retorno das organizações públicas está no atendimento das expectativas e necessidades de diferentes públicos interessados.

Abordaremos inicialmente os resultados da primeira etapa, ou seja, as entrevistas com os profissionais em geral, e depois, as entrevistas com pessoas relacionadas ao Ministério da Defesa.

##### **4.1 Resultado das Entrevistas da Primeira Etapa**

**Estrutura de holding, vantagens e desvantagens: O que é uma estrutura de holding e quais suas vantagens e desvantagens?**

A primeira parte das entrevistas dessa etapa verificou a visão dos entrevistados sobre o que era uma holding e quais suas vantagens e desvantagens, sem estabelecer vínculos ou perguntas com a situação do MD. Como o termo holding possui diferentes definições (BONBRIGHT e MEANS, 1932; LODI e LODI, 2011) buscamos entender qual era a visão do grupo de profissionais especialistas. Dos seis entrevistados, quatro foram de acordo com a ideia acima ao afirmarem que existe mais de um tipo de modelo de holding, e complementaram falando que iriam tratar de um tipo específico, a holding como empresa no

mercado. “Lógico que não é o único modelo possível, você tem diferentes estruturas de holdings possíveis...” (Entrevistado 2)

Para cinco dos seis entrevistados, a holding se caracteriza como uma organização relacionada à participação em outras sociedades e um dos entrevistados não respondeu esse item da pergunta. Uma das respostas que representam as cinco é que “a Holding é uma sociedade criada para gerir outra sociedade, ter participação acionária em outras sociedades.” (Entrevistado 1). Tais respostas encontram respaldo na literatura nas proposições de Bonbright e Means (1932) e Johnson, Scholes e Whittington (2007), conforme apresentado no Referencial Teórico, que afirmam que uma holding consiste de participações acionárias.

Além disto, foi percebido também nas respostas que os focos dessa estrutura de organização são o controle financeiro das controladas bem como o estratégico. Em relação ao foco financeiro, ela “tem como atividade principal controlar as subsidiárias, as empresas que ela detém ações.” (Entrevistado 4). “Ela pode ter alguns propósitos como a diluição de riscos, por exemplo [...] e nisso aí maximizar o retorno frente ao risco que ele espera.” (Entrevistado 1). Encontramos aqui uma ligação com o que foi dito por Lodi e Lodi (2011). Esses autores afirmam que a holding é uma administradora de portfólio que aplica recursos dos acionistas, controlando sua multiplicação e segurança, visando garantir o seu retorno.

Do ponto de vista estratégico e financeiro foi dito: “mas a holding, vamos dizer, mais eficiente é a [...] que dá uma visão estratégica do grupo e que faz uma gestão das funções corporativas particularmente financeiras.” (Entrevistado 2).

Do foco exclusivamente estratégico, percebemos uma confirmação do que Bonbright e Means (1932) já afirmavam como a mais importante vantagem da holding: a forma como se pode concentrar o controle e facilitar a organização. Como disse o Entrevistado 3: “ela tem o papel de centralizar a definição do encaminhamento estratégico que a companhia deve ter” (Entrevistado 3).

Não só ele, como o Entrevistado 6 também vê a holding com esse propósito.

*“estrutura de holding seria uma obrigação criada com a finalidade específica de supervisionar as demais organizações que estão afiliadas a ela, do ponto de vista de formulação da estratégia, de mercado, de atuação de cada uma delas e acompanhar a implementação da estratégia. De uma forma geral, a holding funcionaria como uma gestora [...] de modo a criar alguma sinergia entre as empresas e de diminuir o risco do investimento como um todo, isso seria a holding.”* (Entrevistado 6).



Além disso, esse foco estratégico é fundamentado pelo afirmado por Rasmussen (1991) e apresentado no Referencial Teórico dessa Dissertação. O autor diz que são necessários o estabelecimento de uma nova dimensão para a gestão e um novo relacionamento entre os reais proprietários do grupo e os que manipulam e gerem a riqueza.

Os entrevistados apresentaram diferentes vantagens e desvantagens. Alguns posicionamentos foram coincidentes com a literatura. Para o Entrevistado 3, a estrutura “vai facilitar o desempenho estratégico da companhia. [...] A principal vantagem é a representação da vontade do controlador no destino da companhia. É mais fácil ter uma visão.” (Entrevistado 3). No mesmo sentido, o Entrevistado 4 afirma que “por ser a empresa controladora, você teoricamente detém o poder, não que isso vai acontecer na prática, mas você deveria ter o poder de mando, você controla, as decisões partem de você [...] você centraliza o poder” (Entrevistado 4).

O Entrevistado 1 afirma que uma das vantagens reside na diversificação e diluição do risco, buscando a maximização do retorno frente a determinado risco, como bem afirma a seguir: “é a congregação de tipos distintos de investimentos numa congregação única. [...] participar de uma estrutura, através de uma estrutura você participa de um negócio com um risco diferente.” (Entrevistado 1).

No mesmo sentido, o Entrevistado 6 complementa:

*“a figura da holding de uma forma geral ela permite, maior equilíbrio pro investimento até no limite da diversificação não relacionada, ou seja, eu poderia ter diversas empresas compondo o portfólio da holding, de forma que quando uma das empresas enfrentar um determinado tipo de sazonalidade de mercado, a outra empresa está enfrentando um momento de sazonalidade diferente ou uma tendência de mercado diferente, de forma que pela via da diversificação a holding conseguiria estabelecer um nível de rentabilidade ótimo e um nível de risco ótimo para todas as empresas que estão afiliadas a holding. Então é uma vantagem que se configura para o gestor de portfólio. [...] ela vai estar olhando para os investimentos sem ter que estar com a responsabilidade de ter uma participação ativa na gestão de cada uma das empresas. O importante para ela é acompanhar o resultado gerado pela equipe de direção que está em cada uma das empresas e não necessariamente sobre as operações sobre dia a dia.”* (Entrevistado 6)

Três entrevistados (Entrevistado 1, 3 e 5) citaram a existência de possíveis vantagens fiscais e tributárias para essa estrutura. O Entrevistado 3 aborda mais tal vantagem: “ela propicia um planejamento tributário mais eficiente e absolutamente legal [...] a Lei prevê mecanismos que são viabilizados pela holding” (Entrevistado 3).

Mais uma vantagem foi observada na resposta do Entrevistado 5, que afirma haver ainda a possibilidade da maximização da atuação sem a necessidade de um conhecimento mais aprofundado de um mercado: “atingir um mercado que você não tem muito conhecimento e *know-how* através de uma outra empresa, então isso faz com que você maximize a sua atuação sem precisar conhecer a fundo o mercado.” (Entrevistado 5).

Além disso, continua, “a estrutura de holding ajuda você a verticalizar [...] para atingir de uma ponta a outra, sem necessariamente ser a sede fazendo. Aí você consegue dominar o mercado, você consegue ter prioridades no atendimento, você consegue ter foco [...] ‘vou criar uma empresa só para ver navios’, sabe, isso faz com que os navios se atrasem menos, você tem uma estrutura só para isso” (Entrevistado 5).

No que diz respeito às desvantagens, não houve nenhuma resposta semelhante. O Entrevistado 1 ressaltou como desvantagem a retenção de resultados para fins próprios, como a compra de maior participação. Assim, ele coloca:

*“vamos supor que eu sou acionista de uma holding e essa holding controla uma outra empresa. Se essa empresa paga x de dividendos, esse dividendo na devida proporção tem que chegar a mim na mesma quantidade. Se ela paga 10 dividendos e para mim chega 9, isso quer dizer que a holding está fazendo uma retenção de receitas para o custeio dela, para os investimentos dela.”* (Entrevistado 1)

Já o Entrevistado 3, destaca a desvantagem de um esvaziamento de discussão na controlada por se levar a decisão para a holding. “se levar a discussão estratégica para a holding, você pode esvaziar a discussão na companhia. Esvazia a discussão pois já leva a decisão pronta.” (Entrevistado 3).

O Entrevistado 4 apresenta uma desvantagem percebida em sua atuação diária, numa organização com essa estrutura. Tal desvantagem é o conflito de interesses. “Você é a holding e precisa de uma informação que vem de outra empresa, mas se o diretor geral daquela, presidente daquela subsidiária não quiser te passar essa informação, isso gera conflito.” (Entrevistado 4).

Os conflitos gerados por conta de diferentes culturas e o retrabalho seriam desvantagens tratadas pelo Entrevistado 5. “você mistura diferentes culturas, diferentes posições meio que numa mesma empresa. E isso é bem difícil de administrar. [...] Por exemplo, você percebe que existe muito retrabalho da sede para as pontas” (Entrevistado 5).

Tanto o conflito de interesses quanto os advindos das diferentes culturas foram destacados por Rasmussen (1991) como desvantagens da holding, conforme apresentado no Referencial Teórico dessa Dissertação. Como veremos mais a frente, eles também foram percebidos no Ministério da Defesa.

Mais uma desvantagem para a estrutura de holding foi encontrada na resposta do Entrevistado 6. Ele apresenta conformidade com as limitações do Gestor de Portfólio (GOOLD, CAMPBELL, ALEXANDER 2002 *apud* JOHNSON, SCHOLLES e WHITTINGTON, 2007). Para ele, há uma desvantagem quando se foca na visão financeira e na eficiência operacional, deixando de lado a inovação, o desenvolvimento e a renovação de carteira.

*“a desvantagem pode ser que ela se torne tão especializada, e estabeleça uma visão tão financista que ela descole da realidade operacional de cada uma das empresas, e passe a exigir metas cada vez mais estendidas, sempre procurando parametrizar o cumprimento das estratégias sob a ótica operacional. E, na realidade, muitas vezes uma determinada organização não deveria estar totalmente voltada para a ótica da eficiência operacional. Então, o grande risco da holding é olhar com uma lente muito agressiva cada um dos investimentos, fazendo com que cada um se volte unicamente para eficiência operacional sem uma visão de inovação, de desenvolvimento, renovação da carteira, e, no limite, poderia colocar em colapso o conjunto de empresas como um todo. Então, um remédio para isso, seria ter uma visão de performance mais abrangente, que não esteja centrada unicamente na perspectiva financeira, mas que ela consiga entender todo o processo de geração de valor de cada uma das empresas investidas e de todas as empresas simultaneamente, sob a ótica de mercado, sob a ótica dos processos, sob a ótica dos funcionários, sob a ótica da sociedade, sob a ótica da regulação. Se ela olhar exclusivamente sob a lente financeira, é um risco muito grande.” (Entrevistado 6)*

### **Papel do órgão central da holding: Qual deve ser? Pode mudar conforme o tipo de holding?**

Buscamos com essa segunda questão obter a visão dos respondentes sobre o papel do órgão central das organizações com estrutura de holding. Para os entrevistados, o centro da holding pode ter diferentes papéis, de acordo com o tipo de holding. Estivemos calcados em Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* JOHNSON, SCHOLLES E WHITTINGTON, 2007). Como já tratado no Referencial Teórico, os autores apresentam três tipos de papéis que os órgãos centrais podem exercer, a saber: Gestor de Portfólio, Gestor de Sinergia e Desenvolvedor de Controle.

Como mencionado na questão anterior, o Entrevistado 6 acabou abordando o risco de se ter somente o foco na eficiência operacional. Como analisamos as entrevistas de forma holística, achamos importante destacar isso aqui.

Os entrevistados de modo geral acreditam que o papel pode mudar conforme o tipo de holding. Excetuando o Entrevistado 4, todos os outros concordaram nesse sentido. Sobre o papel do órgão central da organização, o Entrevistado 1 foi o único que especificou mais de um papel para esse órgão. Já os outros entrevistados falaram de forma mais genérica.

O Entrevistado 1 disse que a holding pode ser um veículo de investimento ou uma empresa efetivamente gerida:

*“a holding pode ser simplesmente um veículo de investimento e poucas funções teria, ou seja, ela poderia ser uma special propose company, SPC, que é uma empresa de papel, ou seja, é um veículo, você aplica nela e ela aplica em outra, aí na verdade ela não tem razão de ser, então é uma empresa de papel, por outro lado, ela pode ser uma empresa efetivamente gerida [...] é uma holding, mas é efetivamente uma empresa, porque ela realmente faz a gestão, faz um trabalho dentro de cada uma delas.” (ENTREVISTADO 1)*

O Entrevistado 3, um pouco diferente dos outros quatro entrevistados, respondeu que o papel está relacionado aos objetivos do controlador. “O papel do centro deve ser buscar trazer para a discussão a posição de quem manda no sentido do controlador.” (ENTREVISTADO 3).

Os Entrevistados 2, 4, 5 e 6 acreditam que o papel do órgão central está nas questões estratégicas. Para o entrevistado 2, esse órgão possui papel central e estratégico. Assim, afirmou: “É central, as decisões todas passam por aí [...] ele tem que ser fundamentalmente estratégico.” (ENTREVISTADO 2).

Para o Entrevistado 4, o papel do órgão central “é exatamente centralizar o poder em uma única empresa para não ficar muito diluído e cada subsidiária ficar tomando suas próprias decisões” (ENTREVISTADO 4). Já o Entrevistado 5 acredita que “Ela norteia, ela dá o caminho” (ENTREVISTADO 5).

Por fim, para o sexto entrevistado o papel é a coordenação do processo de formulação de cenários e avaliação do desempenho, planejamento e controle (coordenação e acompanhamento):

*“O papel do centro da holding é coordenar o processo desde a formulação de cenários para cada uma das empresas e para o portfólio de investimentos como um todo. Desde os estudos de caráter prospectivo até a avaliação final do desempenho daquele ativo e da junta diretora que tá a frente de cada um daqueles ativos. Então, é um processo de coordenação, de acompanhamento, enfim, de tudo que a gente pudesse associar a planejamento e controle no nível estratégico, porque aí o planejamento e controle de gestão, o planejamento e controle operacional, acabam acontecendo mais dentro de cada uma das empresas do que especificamente a partir da holding. No máximo, a holding poderia também funcionar definindo padrões de controle, padrões de risco a serem buscados em cada uma das empresas. Mas a operação é da conta de cada organização individualmente.” (ENTREVISTADO 6).*

No que se refere à possibilidade de mudança do papel desse órgão de acordo com o tipo de holding, como já mencionado anteriormente, para cinco dos seis entrevistados o papel pode mudar sim, exceto para o Entrevistado 4, que disse acreditar que este papel não irá mudar. Destacamos as respostas positivas à mudança.

O entrevistado 6 acredita que o papel do órgão central varia de acordo com a natureza da holding:

*“Acho que você vai ter holdings de diversas naturezas, de acordo com o grupo que controla a holding, exatamente pode ser uma holding setorial ou pode ser uma holding mais com perfil de gestão de carteira. Se ela é uma holding setorial, a tendência é que a gestão dessa holding esteja mais voltada para sinergia, para o aproveitamento de oportunidades comuns, para o desenvolvimento das verticais de negócio, isso aí inclusive vai gerar uma determinada necessidade de perfil de gestor. Se for uma holding mais de gestão de carteira com empresas dentro dessa ótica da diversificação não correlacionada aí realmente acaba sendo um perfil um pouco mais financeiro, de performar cada um dos ativos buscando mais rentabilidade e menor risco possível para cada um isoladamente, e para o todo. Então são perfis de atuação, de estratégia de holding e até de composição da diretoria de cada uma dessas possíveis configurações.” (ENTREVISTADO 6).*

É possível identificar uma semelhança das declarações dos entrevistados com os papéis apresentados por Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* JOHNSON, SCHOLÉS E WHITTINGTON, 2007), mais especificamente o de Gestor de Sinergia e Gestor de Portfolio. O Entrevistado 1, assim como o 6, disse acreditar que o papel da holding pode mudar sim, ele pode ser mais ativo ou mais passivo. Assim:

*“Ele pode mudar conforme o tipo de holding, sim. Se for uma holding simplesmente veículo de investimento, eventualmente o papel da administração, do centro da holding, é figurativo, ele não existe. Por outro lado pode ser realmente um papel ativo. Se essa holding tem o propósito de em si buscar retornos efetivos para o controlador, aí ela vai dentro dela, trabalhar o investimento, qual a locação ótima entre os investimentos dela, entre as investidas, então esse papel varia dependendo do propósito dessa holding.” (ENTREVISTADO 1).*

De forma mais abrangente, os outros 3 entrevistados acreditam que o papel da holding pode mudar mas ele deve ser o estratégico. O Entrevistado 2 disse que dependendo do papel da holding, o centro da holding terá um comportamento diferente. O Entrevistado 3 também defendeu essa ideia ao dizer que “O papel pode mudar sim. Hoje é normal. A Lojas Americanas apartou a uma holding patrimonial todos os imóveis dela [...] O papel varia conforme o tipo de holding.”

**Estrutura de Holding para a Administração Pública: Quais Vantagens e Desvantagens para a Administração Pública e alguns Ministérios?**

Nessa última pergunta da primeira etapa de entrevistas, procuramos entender como esses profissionais com conhecimento sobre estrutura de holding acreditam que essa estrutura pode contribuir ou não para a administração pública, e de forma específica, para a atuação dos ministérios. Tomamos como base as ideias de Lodi e Lodi (2011); Rainey e Chun (2005); Matias-Pereira (2009); Sundfeld (2010); Bryner (2010).

As respostas foram diversificadas. Diferente das outras opiniões, o Entrevistado 1 afirmou acreditar que a comparação da administração pública com a estrutura de holding já é discutida no Direito Administrativo. Para ele:

*“Essa questão da sua comparação da administração pública com uma estrutura de holding, se você for procurar em direito administrativo a questão de desconcentração e descentralização, responde exatamente essa questão. A Administração Pública tem esses dois institutos, ela pode usar do instituto da desconcentração, que é quando a gente fala que um ministério passa a ter vários órgãos, mas a gente tá falando de órgãos, ou seja, nem CNPJ, é diferente, ou a da descentralização, quando cria empresas públicas, autarquias que são empresas somente vinculadas a ela. Essa estrutura de desconcentração, de descentralização, é essa ideia, essa figura, ela já responde por isso.” (ENTREVISTADO 1).*

Sobre a estrutura de holding na Administração Pública, o Entrevistado 2 acredita que esse assunto está relacionado ao enquadramento legal institucional, que é diferente da Administração Privada.

*“Acho que tem primeiro a ver com o enquadramento legal, institucional, que é diferente, quer dizer, você só pode agir dentro dos limites da lei, qualquer organização está conformada pela legislação, então se um determinado organismo como o ministério tem um tipo de legislação, o poder de ação dele está delimitado pela lei, não é a mesma coisa de uma sociedade anônima, de uma empresa, que cada um tem já legalmente um contexto diferente.” (ENTREVISTADO 2)*

Essa resposta vai de acordo com o defendido por Rouban (2010), que diz que as atividades da Administração Pública são regulamentadas por lei. E também com o que foi falado por Matias-Pereira (2009), para o qual na Administração Pública a liberdade é regida por Lei.

O Entrevistado 3 vê como vantagem a atribuição aos militares dos afazeres militares, os quais eles possuem maior competência para a gestão. Para ele, “O Militar não foi criado para ser um gestor, e sim para ser um militar. A ideia do Ministério da Defesa como holding dos Ministérios Militares tem a vantagem de delegar a um civil experiente determinar o rumo das forças armadas.”

O Entrevistado 4, afirmou que a ideia de holding na Administração Pública possibilita não só uma melhor gestão, mas a minimização de desigualdades, o que não aconteceria na Administração Privada.

*“Na empresa privada quando você tem a estrutura da holding pode ser que você esteja visando o máximo de lucro, juntando várias empresas menores você tá pensando totalmente no lucro. Na área pública, você, a princípio, estaria pensando num benefício público.” (ENTREVISTADO 4).*

Mais uma vez, encontramos, na segunda etapa das entrevistas, respostas que são relacionadas a essa. Como é apresentado mais a frente, o Entrevistado 11 também fala que na Administração Pública, o lucro não é o objetivo final, não se pode fechar uma organização subordinada porque ela não dá lucro, sendo necessário encontrar um novo motivador.

Esses posicionamentos são respaldados por Bryner (2010) e Trapp (2011). Para Bryner (2010), conforme falado no Referencial Teórico, as organizações públicas têm como principal tarefa a implementação das políticas aprovadas pelo Governo. Trapp (2011) traz a ideia de que enquanto as organizações privadas visam o lucro como retorno para seus investimentos, as públicas visam atender às necessidades dos diferentes públicos. Já que, como afirmado por Matias-Pereira (2009), o setor público não escolhe seus clientes.

O Entrevistado 6 disse acreditar que a existência de holding no setor público poderia beneficiar a governança pública, mas ressaltou que haveria uma necessidade de cuidado com o interesse político.

*“A governança pública poderia ser muito alavancada com a existência de holdings setoriais no setor público. Mas, essas holdings setoriais teriam que ter uma enorme blindagem ao interesse político.” (ENTREVISTADO 6)*

Percebemos concordância com o defendido por Rainey e Chun (2005) e Rouban (2010), que destacam como problemas na Administração Pública a influência política e a politização.

Outros entrevistados compartilharam dessa ideia como limitação para a Administração Pública. O Entrevistado 2 afirmou:

*“quando a gente tá falando em ambiente de Estado, e estamos saindo do ambiente de empresa puro, aí você terá um contexto mais complexo ainda porque você tem forças políticas atuando, e negociações diferentes que fazem com que essas estruturas sejam muito suscetíveis às composições políticas de origem [...] existem composições de forças que afetam.” (ENTREVISTADO 2).*

O Entrevistado 4 também diz que influência política está presente no setor público, e que muitas vezes vira um jogo de interesses. Da mesma forma, o Entrevistado 5 afirmou: “Sempre que você tem o poder público envolvido você acaba diminuindo a sua discricionariedade, você não fica tão livre para atuar.” (ENTREVISTADO 5)

Ainda complementando o que ele falou anteriormente, o Entrevistado 6 diz que é necessário que se tenha uma blindagem ao interesse político. Assim destaca:

*“Hoje eu acho que falta, é, uma blindagem política para que os ministérios exerçam um bom papel de holding [...] a estrutura do ministério sempre vai ser muito refém dessas duas coisas, da ingerência política e das dificuldades históricas de suprimento na manutenção de mão de obra qualificada” (ENTREVISTADO 6).*

Esse entrevistado traz também outro ponto de destaque: a cultura da organização. Como foi destacado também pelo Entrevistado 5, e com respaldo em Rasmussen (1991), apresentamos o que o Entrevistado 6 disse.

*“Para mim uma holding é uma estrutura que é criada com uma finalidade específica, tentar transformar qualquer coisa numa holding me parece que não é uma ideia muito boa, porque a holding tem que nascer com uma mentalidade de holding, e se ela vem de uma outra organização, de uma outra natureza, se ela herda genes e mentalidade da organização, pode ficar muito complicado ela realmente funcionar como holding” (ENTREVISTADO 6)*

No que diz respeito ao lado institucional, cultural e geopolítico, o Entrevistado 2 acredita que no setor público o contexto afeta a organização pública.

*“Agora o contexto institucional, vamos dizer cultural e um pouco geopolítico e tal afeta em qualquer lugar, inclusive afeta em empresas privadas também, isso o mundo real não é apenas aquilo que está escrito nas regras, existe uma cultura, existem relações informais, existe uma lógica informal que é importante e quando você vem para o âmbito do Estado é mais complicado ainda.” (ENTREVISTADO 2)*

Apresentamos abaixo o Quadro 12 com as principais respostas obtidas nas entrevistas.

1. Holding: conceito, vantagens e desvantagens	
O que é Holding	
<p>Não existe um modelo único de holding</p> <p>É uma organização relacionada à participação em outras sociedades</p> <p>Criada para gerir outra sociedade, ter participação acionária em outras sociedades</p> <p>Estrutura de organização que tem como foco o controle financeiro e estratégico das controladas</p> <p>Dá uma visão estratégica do grupo e faz uma gestão das funções corporativas particularmente financeiras</p> <p>Tem foco exclusivamente estratégico, com o papel de centralizar a definição do encaminhamento estratégico que a companhia deve ter</p> <p>Estrutura de holding é uma obrigação criada com a finalidade específica de supervisionar as demais organizações que estão afiliadas a ela, do ponto de vista de formulação da estratégia, de mercado, de atuação de cada uma delas e acompanhar a implementação da estratégia</p>	
Vantagens	Desvantagens
Facilita o desempenho estratégico da companhia	Possibilita a retenção de resultados para fins próprios e não das controladas



<p>Representa a vontade do controlador no destino da companhia</p> <p>Facilita a visão</p> <p>Centraliza o poder e a tomada de decisão</p> <p>Diversifica e dilui o risco, maior possibilidade de ganho frente a um mesmo risco</p> <p>Há vantagens fiscais e tributárias para essa estrutura</p> <p>Maximização da atuação sem necessidade de um conhecimento aprofundado de um mercado</p> <p>Permite a verticalização sem necessariamente a holding ter que fazer</p>	<p>Esvaziamento da discussão na controlada, já que leva a decisão para a holding</p> <p>Surgimento de conflitos de interesse entre holding e controladas</p> <p>Surgimento de conflitos por conta das diferentes culturas que são juntadas</p> <p>Possibilidade de existência de retrabalho entre as controladas</p> <p>Foco na visão financeira e na eficiência operacional, deixando de lado a inovação, o desenvolvimento e a renovação de carteira</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2. Papel Exercido

### Qual o papel do órgão central de uma Holding

Está relacionado aos objetivos do controlador

É um veículo de investimento

Exerce papel fundamentalmente estratégico

Centraliza o poder para junto com as controladas seguirem o mesmo caminho

Nortear o rumo da organização

### Possibilidade de Mudança do Papel

5 de 6

O papel pode mudar de acordo com a natureza da holding

## 3. Holding na Administração Pública: Vantagens e Desvantagens

Vantagens	Desvantagens
<p>Permitir que cada um se concentre no que sabe fazer</p> <p>Há espaço para um pensamento que busque minimizar as desigualdades (lucro x benefícios)</p> <p>O Lucro não é o objetivo final, pode-se suportar um prejuízo em prol das melhoras sociais</p>	<p>Limitação da atuação pela Lei</p> <p>Maior possibilidade de deterioração da gestão por conta do interesse político</p> <p>Influência pelas disputas de interesse público</p> <p>Atuação das forças políticas nas negociações</p> <p>Falta de blindagem política</p> <p>Ingerência política</p>

Melhora a governança pública	Dificuldade de suprimento de mão de obra qualificada
<b>Outras Considerações</b>	
1 de 6	A discussão sobre estrutura de holding na Administração Pública não se aplica pois esse assunto já é esgotado nos temas de descentralização e desconcentração

Quadro 12: Resumo das Respostas da 1ª Etapa de Entrevistas

Partindo das respostas da primeira etapa, elaboramos as perguntas para a segunda etapa das entrevistas. Na resposta da primeira pergunta dessa etapa percebemos que a holding pode ser definida de diferentes formas, e ela é peculiar de acordo com as características da organização. Sendo assim nossa primeira pergunta da segunda etapa das entrevistas buscou saber quais as mudanças advindas da nova estrutura decorrente da criação do MD. A segunda pergunta nos trouxe respostas sobre o papel da holding e a possibilidade de mudança. Usamos como base para nossa segunda pergunta sobre o MD ao tentarmos entender o papel do órgão central do MD. Ainda com as respostas da primeira e também da terceira pergunta da primeira etapa, tivemos como base a existência de vantagens e desvantagens da estrutura de holding tanto na Administração Privada quanto na Pública. A partir disso, a terceira pergunta da segunda etapa buscava as vantagens e desvantagens da estrutura do MD. Tratamos a seguir das entrevistas da segunda etapa.

## 4.2 Resultado das Entrevistas da Segunda Etapa

**Mudanças com a criação do Ministério da Defesa: Quais as principais mudanças, do ponto de vista institucional, advindas da criação do Ministério da Defesa para a organização e funcionamento das Forças Armadas?**

A primeira parte das entrevistas dessa segunda etapa tinha como intuito verificar as mudanças advindas da criação do Ministério da Defesa e sua estrutura consideradas como relevantes por pessoas que possuem conhecimentos e alguma relação com o Ministério.

O aumento da integração, da interoperabilidade, da interdependência e da sinergia entre as forças foi o mais ressaltado pelos entrevistados. Todos os entrevistados destacaram que com o Ministério foram percebidos uma maior complementaridade e unidade de objetivos. Tais ideias corroboram o que foi destacado no Referencial Teórico e dito por Brigadão e Proença Jr (2007) sobre o incremento da interoperabilidade entre as Forças, indo de acordo com os

objetivos da Defesa Nacional e da definição de um horizonte integrado para as três Forças singulares, coordenando em prol de uma meta comum.

Sob a perspectiva da holding, essas respostas trazidas confirmam a vantagem trazida por Bonbright e Means (1932) para essa estrutura. Conforme tratado no Referencial Teórico, para os autores, essa forma facilita a organização.

Desta forma, o Entrevistado 7 ressalta que: “Eu julgo que a interdependência entre as Forças Armadas, com o advento do MD (Ministério da Defesa), saiu da teoria e foi para a prática.” E complementa:

*“O próprio Ministério da Defesa, eu me refiro ao local físico, convidou ao entendimento os oficiais das três forças armadas, no momento em que colocou dentro do mesmo prédio oficiais de praticamente todos os postos, é, particularmente dos postos de oficiais superiores, ou seja, acima de major e na marinha, capitão de corveta e oficiais gerais das três forças. Eles tiveram que dividir espaços e ideais do Brasil, das Forças Armadas Brasileiras, no teto do local físico do MD.” (ENTREVISTADO 7)*

Para o Entrevistado 9, “A principal mudança que teve é que o Ministério pôde ter uma integração maior entre as Forças”.

O Entrevistado 10 afirma que é essencial que atuem juntas. “Elas não podem ser não complementares, ou seja, o segredo é complementaridade. Elas têm que atuar juntas, é essencial. Nós não vamos ter mobilidade estratégica, que a Estratégia Nacional de Defesa colocou como uma das três capacidades se nós não trabalharmos complementarmente e integrado.” (ENTREVISTADO 10)

O Entrevistado 11 afirma de forma mais completa:

*“Com o Ministério da Defesa, as operações conjuntas têm uma ênfase especial, porque as forças antes eram isoladas [...] hoje elas são subordinadas e coordenadas pelo Ministério da Defesa. Então no caso de nós termos que ter um teatro de operações real, em que você vai precisar de tropas do terreno, essa atuação conjunta é muito facilitada com o Ministério da Defesa” (ENTREVISTADO 11).*

O Entrevistado 12 destaca que com a criação se teve um Ministério da Defesa atuando como órgão integrador.

*“Uma coisa que não pode deixar de ser destacada é como o Ministério da Defesa está atuando nesse papel de integrador, quando as forças se articulam nas operações conjuntas. Isso é um outro aspecto muito grande, inclusive agora, nós estamos com uma operação lá no Pará, uma operação que está ocorrendo e que está atuando o Exército, a Marinha e a Aeronáutica e o Ministério da Defesa coordenando, atuando realmente como holding, coordenando seu papel.” (ENTREVISTADO 12)*

Quatro dos seis entrevistados destacaram que, com a criação do Ministério, uma mudança de grande destaque foi o fato de agora haver um Ministro de Defesa, e para alguns, isso inicialmente parecia gerar uma perda da representatividade das forças no Congresso, havendo uma perda de poder. Tal mudança foi abordada por Oliveira (2005) e apresentada no Referencial Teórico quando o autor fala da resistência à subordinação civil.

Ainda com essa mudança, o Entrevistado 9 relacionou uma mudança na estrutura de poder pela subordinação a um ministério.

*“É claro que as Forças tiveram que se adaptar também ao aspecto político, acima das forças existe o Ministro, e todo e qualquer necessidade que as Forças têm, tem que conversar com o Ministro, para que o Ministro sendo o ente político converse com o Comandante Supremo das Forças Armadas, que é o Presidente. Então os militares, eles ficaram subordinados a um ente político. Isso, numa primeira observação pode ser que não tenha muito a ver, mas muda a estrutura de poder.” (ENTREVISTADO 9)*

E o Entrevistado 10 ainda complementa e percebemos a relação de governança, onde o Ministro é responsável por passar os interesses do Presidente e do Congresso:

*“A mais importante pelo ineditismo e pela repercussão política foi a inclusão do Ministro da Defesa na cadeia de comando. Na antiga estrutura militar de guerra, hoje estrutura militar de defesa, não existia Ministro de Defesa e a subordinação era direta dos Comandantes ao Presidente da República. Hoje o Ministro da Defesa entrou nesse campo, com que propósito [...] O ministro da Defesa quando ele entrou fazendo a intermediação do Presidente da República para os comandantes de força ele entra fazendo intermediação do nível político, nível decisório político, essencialmente político, para transformar a intenção política em opções estratégicas. Então ele tem, o Ministro da Defesa, uma imagem, ele tem um pé no nível político e um pé no nível estratégico. Como interlocutor entre os comandantes de forças que estão no nível estratégico que vão receber as orientações, a decisão política é traduzida em opções estratégicas, a decisão política no diálogo com o Presidente, para baixo no diálogo com os comandantes é decidida, é traduzida ou com o comandante da Força combinada, porque não é um comandante de Força que comanda uma operação.” (ENTREVISTADO 10)*

No entanto, mesmo com essa mudança na estrutura de poder e possível perda de prestígio por conta da figura do Ministro de Defesa, o Entrevistado 12 assegura que tal mudança não pode ser tida como uma desvantagem e que, no saldo final, as vantagens superam as desvantagens.

*“Não chegamos caracterizar como desvantagem a perda de prestígio, simplesmente ele ficou num nível que ele não teria assento junto com presidente, presidenta, agora está o Ministro da Defesa lá, mas isso a gente reconhece que o ganho foi muito maior do que simplesmente a perda desse prestígio.” (ENTREVISTADO 12)*

Outra mudança que foi destacada por três dos entrevistados, e que de certa forma se relaciona ao que foi dito anteriormente, foi a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. Três dos seis entrevistados também acreditam que essa mudança foi representativa com a

criação do Ministério e que contribuiu para levar a atuação das Forças a um caminho e objetivos comuns.

Para o Entrevistado 9, a grande vantagem advinda foi o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, que conferiu unicidade à atuação das Forças.

*“Dentro da estrutura do Ministério da Defesa, dentre as diversas secretarias, existe a mais importante, que é o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. O Estado Maior Conjunto das Forças Armadas é que prevê, que tem a previsão de emprego das Forças. Então as Forças preparam e o Estado Maior Conjunto emprega [...] Esse foi para mim o grande advento da Defesa e que realmente deu uma unicidade de Forças Armadas, de emprego em conjunto, que cada um perdeu a sua identidade para operar de forma conjunta, segundo o critério básico, a necessidade básica para cada operação, seja ela marítima, terrestre ou aéreo, mas as três forças elas estariam integradas dentro de um objetivo de interesse nacional. Então essa para mim foi a grande vantagem advinda dessas mudanças, do advento da Defesa.” (ENTREVISTADO 9)*

O Entrevistado 10 compartilha dessa mesma ideia ao ressaltar a importância da criação do Estado Maior Conjunto. Em suas palavras:

*“A outra muito importante foi a criação do Estado Maior Conjunto, porque o Estado Maior Conjunto é o artífice, o instrumento da integração operacional das três forças. Essa integração tem que se espalhar em todas as áreas, operacional, logística, estratégica, é claro, mas ele passa a ser o interlocutor do Ministro da Defesa [...] A integração operacional das forças, ela tem dois vetores, um que é operacional, que se chama complementaridade, ou seja, as forças elas tem que ser essencialmente complementares. E o outro vetor ele não é necessariamente operacional, ele é o vetor da integração, ou seja, tu precisas ter integração, unidade de objetivos e precisa ter complementaridade” (ENTREVISTADO 10)*

O Estado Maior Conjunto das Forças Armadas também é visto como o facilitador da atuação conjunta, nós pudemos perceber isso no que foi abordado pelo Entrevistado 11.

*“A atuação conjunta é muito facilitada com o Ministério da Defesa, com o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, que existe hoje. Então é o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas que faz o planejamento do emprego conjunto da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Numa situação real, esse Estado Maior Conjunto é que vai assessorar o Ministro e o Presidente para estabelecer e empregar os meios militares no terreno né, é essa a ideia.” (ENTREVISTADO 11)*

Mais uma vez percebemos a corroboração do exposto por Bonbright e Means (1932) que tratavam da concentração do controle e facilitação da organização visando um objetivo comum. Complementamos com a ideia de Brigadão e Provença Jr (2007) que apontam para a definição de um horizonte mais integrado para as três Forças, coordenados em prol de uma meta comum.

**Papel de atuação do Ministério da Defesa: Tomando a estrutura do Ministério da Defesa como uma holding, e a Marinha, o Exército e a Aeronáutica como organizações**

**controladas, ou subsidiárias, qual papel melhor identifica a atuação do Ministério da Defesa?**

- a. A realização de atividades comuns à Marinha, Exército e Aeronáutica, por exemplo a função de compras trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças;**
- b. O controle e coordenação da alocação de recursos e resultados de cada Força;**
- c. A contribuição com suas próprias competências para que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica se desenvolvam.**

Tendo verificado na primeira etapa de entrevistas o papel da holding, procuramos nessa questão obter o ponto de vista de conhecedores do Ministério da Defesa sobre o papel que ele, seu órgão central, vem exercendo sobre as suas controladas. Tomamos como base os papéis que a holding pode exercer, que foram apresentados por Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* Johnson, Scholes e Whittington, 2007): gestor de portfólio, gestor de sinergia, desenvolvedor de controle. Fizemos uma aproximação utilizando as características de cada uma e vendo com as do Ministério da Defesa.

Dos seis entrevistados, quatro acreditam que a opção A traduz o papel que melhor identifica a atuação do Ministério da Defesa. Assim, o papel que melhor identifica é a “realização de atividades comuns à Marinha, Exército e Aeronáutica trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças”.

Um entrevistado acreditou ser o papel B o que melhor representa a atuação desse Ministério. Assim, a atuação do Ministério estaria relacionada ao “controle e coordenação da alocação de recursos e resultados de cada Força”.

Por fim, um entrevistado disse que o papel que melhor identifica a atuação do Ministério é a contribuição com suas próprias competências para que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica se desenvolvam, ou seja, a opção C.

Na explicação do por que de “a realização de atividades comuns à Marinha, Exército e Aeronáutica, trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças” ser o papel que melhor identifica a atuação do Ministério da Defesa, os entrevistados destacaram:

*“Portanto eu imagino que a letra A ainda é algo que se encaixa mais para a sua pergunta. A sinergia, o encontro entre as forças para o ideal e para a missão comum, que é Defesa Nacional, ainda é o papel que melhor se identifica com a atuação do MD, dado que ele, acima das três forças, ele controla o lado político da guerra.” (ENTREVISTADO 7).*

*“Além das compras que você colocou, tem a saúde. Cada um tem seu hospital, hospital da aeronáutica, hospital do exército, o que não tem muito sentido, o que não tem muito o que melhorar, então uma unificação, dessa questão de saúde para as Forças Armadas, é de todo conveniente.” (ENTREVISTADO 8).*

*“Se tu falar em termos de aquisição, cada um tem uniforme diferente, tem armamento, tem equipamento diferente, mas têm alguns aspectos em comum. Quando tu vai adquirir alimentação, alimentação é igual para todos, então isso aí pode ser realmente centralizado. Agora tu tens que manter a identidade própria de cada uma dentro das missões que elas têm que executar, então aquilo que for possível de ser centralizado eu acho que deve ser centralizado, na holding. Porque isso vai facilitar preço, vai facilitar padronização de itens, a licitação, vai evitar o retrabalho, porque imagine estruturas iguais nas três forças e no MD (no Ministério da Defesa). Se tu tiver uma só para esses itens que são comuns, tu vai aliviar dentro de cada força aquilo que ela teria que fazer, aí entra formação de recursos humanos, preparação de recursos humanos, então todo esse aspecto economizaria e manteria essa identidade com estruturas menores para que as forças pudessem executar e isso puxaria em cultura organizacional. Então é dessa forma que eu vejo, essas estruturas, elas são mantidas enxutas nas forças, mas o Ministério da Defesa, aquilo que for comum a elas, ele ficaria. Isso realmente seria um grande ganho que eu vejo nessa estrutura de holding.” (ENTREVISTADO 9).*

*“Então você tem que otimizar ao máximo os recursos que você tem que já são escassos, não são muitas vezes adequados às demandas que você tem.” (ENTREVISTADO 11).*

Já os Entrevistados 12 e 10 escolheram as opções B e C respectivamente. A opção B foi justificada por conta das Forças olharem para o MD como elemento articulador junto aos órgãos de Planejamento e Gestão do Governo. Já a opção C foi justificada pelo fato de que uma vez que é o responsável, sua ação vai zelar para que tudo seja feito atendendo a integração e complementaridade criando um ambiente para as Forças desenvolverem suas próprias competências.. Para o Entrevistado 12, a opção B é a que melhor identifica:

*“Eu acredito que a B, pelo menos na minha percepção, é aquela que mais mostra o papel atual do Ministério da Defesa. [...] Por que isso? Agora vamos então ao porque. Primeiro é o aspecto que mais ressalta: recurso. Toda as forças elas clamam por isso, e olham para o Ministério da Defesa como aquele elemento articulador, junto aos órgãos de Planejamento e Gestão do Governo que podem realmente alocar esses recursos, então essa é talvez o aspecto que mais ressalta. Eu coloquei aqui posição de ação junto aos órgãos ligados ao planejamento e orçamento. Terceira razão: baixo índice de ações efetivas de integração [...] ainda não está muito azeitado, essa integração de armamento, equipamento [...] esse papel ainda não está claramente exercido pelo Ministério da Defesa [...] Mas uma coisa também, é ainda as forças atuando como silos. O que é isso, cada comandante de força, cada força tinha a sua cultura e tá difícil, esse é um grande desafio para o Ministério da Defesa conciliar essas culturas diferentes. A Marinha tem uma cultura, o Exército tem outra cultura, como a Força Aérea tem outra cultura, embora sejam forças armadas, eles têm especificidades que precisam inclusive ser guardadas, porque eles vão atuar com aquelas especificidades, e essas especificidades elas trazem em si alguns comportamentos que podem, não digo*

*causar dificuldade de trabalho da outra força, mas cada uma fica disputando o recurso, por isso que eu levantei essa daqui a maior, porque cada uma dessas forças quer ter, nós temos aí o Exército com seu material sucateado e precisando de recurso, então elas olham para o MD, 'MD você que tem que brigar com os homens aí em cima para que realmente essa situação seja contornada'. Então ainda existe essa dificuldade de cultura, eu acredito que todas as empresas de uma holding, elas têm a sua personalidade, e aqui é muito forte isso, dentro das Forças Armadas, porque elas têm uma existência e têm um compromisso de atuação, mas quando o MD atua como órgão integrador, aí sim, realmente isso daí, essas especificidades, elas têm que estar atuando em proveito de algo conjunto que é a questão de defesa da nação.” (ENTREVISTADO 12)*

Já o Entrevistado 10, acredita ser a opção C (“A contribuição com suas próprias competências para que Marinha, Exército e Aeronáutica se desenvolvam.”) a que melhor identifica a atuação do Ministério.

*“O essencial para mim é a contribuição com as próprias competências para que Marinha, Exército e Aeronáutica se desenvolvam, vou te dizer o porquê. Quando o Ministro da Defesa entrou naquela interlocução política para o nível estratégico, tá lembrado, ele passa a ser responsável perante a sociedade, como delegado do presidente para tratar de defesa, pelo sucesso ou insucesso, ou seja, o sucesso ou o fracasso de qualquer ação militar a partir daí, passam a ser responsabilidade maior na estrutura de defesa, no sistema de defesa, do ministro. Então isso dá para ele uma responsabilidade, um peso político, que até ministro político não existiam, até haver a mudança, não existia. E isso faz com que as necessidades das forças deixem de ser necessidades das forças e passem a ser necessidades do sistema de governo da própria estrutura de governo, do próprio Estado. Como é o que tem acontecido nesses últimos tempos. Bom, se ele passa a ser responsável por isso também, a ação dele ela vai, eu te diria, se eu pudesse simplificar a resposta pra te dizer, zelar para que toda, na parte administrativa, na parte de obtenção, como tu puseste aqui, tudo tenha, tudo seja feito atendendo aos dois princípios que eu chamei, posso chamar de princípios, vetores ou vertentes, integração e complementaridade e ele criar um ambiente orçamentário e político para que as forças possam desenvolver as suas próprias capacidades, as suas próprias competências, palavra melhor é como tu botaste mesmo, é competência. Porque o que toca ele é, como ele tá no nível político, ele vai entrar nas competências das forças, no nível operacional, ele não conhece, não é área dele, e se ele se preocupar com isso ele vai estar se preocupando com a árvore e não com a floresta. Ele que se preocupe com a política de defesa, internamente zelando para que haja integração e complementaridade, externamente zelando para que haja condições de concretizar.”(ENTREVISTADO 10)*

Considerando a maioria das respostas dos entrevistados que foi a opção A e corresponde ao papel de Gestor de Sinergia, nomenclatura dada por Goold, Campbell e Alexander (2002 *apud* JOHNSON, SCHOLES E WHITTINGTON, 2007) e tomando como base o que JOHNSON, SCHOLES E WHITTINGTON (2007) apresentam como agregação de valor para esse papel, destacamos as que podemos ser vistas nas respostas.

O Gestor de Sinergia agrega valor no desenvolvimento da missão e objetivo estratégico e colabora para a imagem externa clara. Por sua intervenção desenvolve a estratégia. Atinge sinergias, pode ter vantagens de escala e transfere capacidades gerenciais pelo



compartilhamento do conhecimento. Percebemos isso no papel exercido pelo Ministério da Defesa como pudemos ver nas respostas das entrevistas.

**Vantagens e Desvantagens da estrutura do Ministério da Defesa: Tomando a estrutura do Ministério da Defesa como uma holding, quais as principais vantagens e desvantagens vislumbradas em seu funcionamento e que podem ser aplicadas em outras áreas da administração pública direta?**

Buscamos com esse questionamento perceber quais seriam pontos positivos e negativos dessa nova estrutura que se destacaram e que poderiam até mesmo ser aplicados em outras áreas da Administração Pública Direta, buscando possibilidades de melhorias. Em suas respostas, os entrevistados apresentaram diversas vantagens e desvantagens. Para melhor entendimento, apresentamos aqui separadamente.

No que tange às vantagens, de forma mais geral, todos eles respondem com ideias que se relacionam à integração na atuação. Trazem a ideia de a atuação ir num sentido comum. Mais uma vez destacamos Brigadão e Provença Jr (2007), que dizem que o Ministério da Defesa define um horizonte comum e integrado para as três Forças.

O Entrevistado 7 acreditou que uma vantagem está na coordenação e controle exercidos pelo Ministério da Defesa. Ilustrou com o exemplo da área de compras. Com a unificação da compra de itens comuns às três Forças, é possível ter um maior poder de barganha.

*“Antes do MD, cada força comprava o seu nicho, nem sempre na mesma época e nem sempre com a mesma especificação, as especificações podem sofrer pelas idiosincrasias de cada força [...] uma coisa plenamente peculiar, então são itens que tem que ser verificados e apenas um controlador, que você bem chamou aqui, um coordenador das três forças pode verificar esta simultaneidade do item por todos os militares ou então por parte dos militares das três forças.”*  
(ENTREVISTADO 7)

E complementa falando que o entendimento entre as Forças vai possibilitar cada vez mais sinergia e consequentemente eficácia.

*“Você vê que não há a menor possibilidade dessas três cores, verde oliva, branco e o azul se desentenderem, ao contrário, cada vez mais esse entendimento vai redundar numa sinergia em que a eficácia poderá ser maior [...] já se fala numa parte desses cursos de carreira dos oficiais [...] e com isso haveria maior aproximação, maior sinergia e menor consumo de tudo. Menor consumo de eletricidade no momento em que você tem que acender menos luzes, menos aparelhos de ar refrigerado, menos uma série de coisas, eu acho que também seria lucrativo de forma matemática, de forma econômica e seria lucrativo em termos de aprendizado e consequente resultado de planejamentos melhores [...] eu acho que isso é um outro ponto muito positivo que o MD veio a permitir, a quase exigir né, porque não poderia ser diferente.”* (ENTREVISTADO 7)

Para o Entrevistado 8, o que pode ser destacado como positivo, diz respeito à forma de organização. Essa organização permite ter funções normativas matriciais e serviços compartilhados. Além disso, com essa estrutura, se tem uma maior representatividade de interesses: “quem batalha por esses investimentos é a holding, na época era cada um brigando pelo seu pedaço, hoje a holding, ficou com relação direta com o seu acionista” (ENTREVISTADO 8).

Destacamos a vantagem da holding apresentada por Lodi e Lodi (2011) e discutida no Referencial Teórico: maior representatividade e consequente maior poder de barganha ou negociação.

Dentro dessa discussão, ele ressaltou o que acha positivo dessa estrutura e deve ser levado em conta para outras áreas e organizações. Assim, afirmou que essa estrutura permite transformação dos objetivos dos acionistas, nesse caso o Governo e o Congresso, em diretrizes para as unidades subordinadas, o Comando da Marinha, o do Exército e o da Aeronáutica.

*“A holding, por ela ser, como toda holding, o meio de comunicação com seus acionistas, no processo da governança, e quem são seus acionistas, é o Congresso, a Presidência, Presidência da República, o Congresso e a população através do Congresso. Então ela tem esse papel de gerar esse canal de governança. Os objetivos são colocados pelos acionistas e a holding ela transforma esses objetivos, esse propósito em diretrizes para a unidade.” (ENTREVISTADO 8)*

Porém, ele destaca que há de se levar em conta as especificidades de determinada organização. A aplicação dessa estrutura com suas vantagens em outros órgãos da Administração Pública pode ser frustrante e acarretar consequências como a não realização dos objetivos. Ele nos dá como exemplo o caso de uma Secretaria de Saúde.

*“Havia um conflito, um conflito grande de interesses na área da Secretaria de Saúde. Porque você tinha, a Secretaria de Saúde, que realizava políticas públicas de saúde e administração hospitalar, que são coisas absolutamente díspares, então aí é anti-holding. Você tem que separar, porque o que acontecia, a administração hospitalar que era uma função operacional do dia a dia matava o foco das políticas públicas, ela sobrepunha [...] o que caracteriza essa oportunidade é o perfeito papel de interoperabilidade das unidades que estão abaixo dessa holding, que é o caso do Ministério da Defesa e que não é o caso da Saúde.” (ENTREVISTADO 8)*

O Entrevistado 9 afirmou que o melhor aproveitamento dos recursos foi uma vantagem a ser destacada.

*“Por que não usar as estruturas que já existem ao invés de cada um ter a sua? Isso aí é contratação a mais, gastos a mais de recursos. Isso poderia ser aproveitado com o sistema público para as estruturas que já existem. A quantidade de recursos ia ser menor, a qualidade do aproveitamento de profissionais [...] eles iam poder ser melhor aproveitados, isso aí facilitaria também o sistema de controle, poderia*

*em cima desses órgãos, desses núcleos, dessas áreas, poderia até facilitar e contribuir para o melhoramento desse aspecto.” (ENTREVISTADO 9)*

Essa vantagem está conforme com Rasmussen (1991), que alerta sobre o melhor controle e aproveitamento dos recursos.

Já o Entrevistado 10 trouxe como vantagem um papel efetivo de coordenação e integração das Forças, gerando resultado. Para ele, isso poderia ser pensado em outras áreas da Administração Pública visando os objetivos do Estado e evitando que essas organizações seguissem em caminhos opostos ao interesse público.

*“Aqueles duas mudanças essenciais que eu te falei, Ministro e Chefe Estado Maior Conjunto e aquelas secretarias Produto de Defesa, Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto e a Secretaria Institucional, elas passaram efetivamente a realizar um papel de coordenação das Forças, de integração, ou seja, a obtenção de material ela não pode mais acontecer sem a participação da Secretaria de Produtos de Defesa, as questões institucionais e orçamentárias passam lá pela Secretaria Institucional, a política de ensino passa pela secretaria de pessoa e ensino. Essa integração no Ministério da Defesa ela é altamente vantajosa para que a gente alcance complementariedade e integração. Porque não há possibilidade de qualquer ação militar hoje, sem raciocinar que ela terá sempre um caráter conjunto.” (ENTREVISTADO 10)*

Ele complementa essa ideia dando exemplo de ações interagências, que acredita ser valiosa para a Administração Pública na execução de suas atividades visando alcançar os objetivos políticos do Estado.

*“Tu tens ações que a gente chama de interagências, agência humanitária, policial, saúde, todo mundo trabalhando nisso. Essa integração, a integração que a gente tá fazendo no Ministério da Defesa, meu sonho é que a gente consiga contagiar o resto da Administração Pública para que eles se integrem a um conceito chamado operações interagência. [...] Então essas integrações nós precisamos fazer, tanto do Ministério da Defesa com outros Ministérios, como a subordinação técnica à decisão política. Se é criticável a falta de subordinação militar ao poder político, é igualmente criticável que não haja subordinação da política externa, relações exteriores ao poder político, ou seja, ciência e tecnologia, a todas. Da mesma forma que Exército, Marinha e Aeronáutica não têm legitimidade para ter autonomia política, também não tem os outros, então a gente precisa integrar para chegar a soluções que apontem no mesmo objetivo político de governo, de Estado.” (ENTREVISTADO 10)*

No mesmo sentido do que foi observado pelo Entrevistado 10, o Entrevistado 11 acredita que uma das vantagens que se fez presente foi um maior diálogo, permitindo um pensamento conjunto e integrado das Forças e tendo como tendência de esse movimento se fortalecer.

Por fim, o Entrevistado 12, também no mesmo caminho, disse acreditar que o grande papel do Ministério da Defesa está relacionado com a atuação sistêmica.

*“Acredito que esse é o grande papel do Ministério da Defesa, atuação sistêmica, justamente para evitar a atuação das Forças como silos [...] Operações*

*combinadas, e esse é o grande ganho que eu falei no início né, é o grande ganho do Ministério da Defesa, as operações combinadas, e é nas operações, é no campo, é na simulação do combate que a gente vai se conhecer um ao outro, e aí a gente vai entender o que, aonde aperta mais o calo do outro, a gente vai ter essa mentalidade em abundância em saber que a Marinha sendo atendida nos pleitos dela, atenderá também o Exército, porque tudo é defesa. [...] Então esse é o grande ganho do Ministério da Defesa, é ser esse local de integração, e a holding tem esse papel, de integrar e, não sufocar, mas integrar.” (ENTREVISTADO 12).*

Mais uma vez citamos Bonbright e Means (1932) e seu destaque para o controle e facilitação do foco no objetivo comum e Brigadão e Provença Jr (2007) defendendo a definição de um horizonte integrado para as três Forças.

O Entrevistado 12 ressaltou também que poderia ser aproveitado, por outros órgão da Administração Pública, a cultura de inovação, liderança e constância de propósito. “Cultura de inovação, liderança e constância de propósito, no sentido de ‘é por aqui que nós vamos’, esclarecendo metas, é uma coisa, dentro dessa sua ideia de o que poderia ser aplicado em outra área” (ENTREVISTADO 12).

No que diz respeito às desvantagens, os entrevistados tiveram respostas de natureza muito distintas. Cada um trouxe ideias e visões de desvantagens que podem ser aprimoradas e focadas quando se pensa em outros órgãos da Administração Pública.

O Entrevistado 7 disse que a centralização da atividade de compras, ao mesmo tempo que trouxe benefícios, como dito anteriormente, trouxe também desvantagens.

*“A gente ouvia que antes do setor de compra a velocidade na compra era maior, nem sempre uma força armada pode esperar durante muito tempo para que um item chegue para o seu funcionamento. Você não imagina, por exemplo, que em guerra alguém possa esperar por munição estando na frente de batalha, aquela munição, aquela logística tem que funcionar muito bem para que a munição não seja um problema para o combatente na frente de batalha.[...] Eu já ouvi que com este setor de compras houve um retardo da entrega daquele item logístico ao final da linha.” (ENTREVISTADO 7)*

Outra desvantagem destacada foi o planejamento e a falta de experiência do Ministério, já que ele é muito jovem.

*“Ela (a estrutura do Ministério da Defesa) não é uma estrutura perfeita, eu acho que na questão do planejamento estratégico, o Ministério da Defesa ele tem que ainda avançar muito [...] Então a grande desvantagem que eu vejo em relação a esse aspecto, precisa melhorar muito, essa fluência da rede eu acho que ela tem que ter um pouquinho mais de estrutura, um pouquinho mais de experiência, de lições aprendidas, para que ela possa contribuir, para que o sistema público possa se aproveitar dessa estrutura, essa é a desvantagem.” (ENTREVISTADO 9)*

O Entrevistado 10 apresentou como desvantagens uma questão relacionada aos Recursos Humanos e a falta de cultura de ações conjuntas. Sobre a questão dos Recursos Humanos, ele

acredita que a falta de uma carreira de civis na área de defesa, pode contribuir para uma subordinação da atuação do Ministério a interesses de Governo.

*“O problema maior do Ministério da Defesa hoje é carência de Recursos Humanos especializados. Nós não temos uma carreira de defesa para civis, tá sendo proposto, existe Projeto de Lei, a Casa Civil está andando, mas nós não temos analistas de defesa, que é muito peculiar e não pode estar sujeito a politização partidária porque a defesa é uma questão de Estado e não uma questão de Governo, e a gente precisa ter estabilidade e nós não temos essa carreira. Esse para mim é o ponto mais importante da estrutura, sua deficiência mais importante.” (ENTREVISTADO 10)*

Outro aspecto ressaltado foi a falta da cultura de ação conjunta. Isso poderia levar de forma mais eficiente ao objetivo comum.

*“A outra carência que a gente tem ainda, mas ela tá encaminhando e eu acredito que ela está equacionada, é a falta de prática, é a falta de cultura de ações conjuntas. Nós estamos caminhando, mas ainda não criamos a cultura, ou seja, os militares brasileiros ainda são muito marinheiros, muitos soldados e muito aviadores. O que acontece é o seguinte: é importante que as forças sejam diferentes? É imprescindível que elas sejam diferentes, porque o que a gente precisa é complementaridade, se elas forem iguais não há complementaridade. Mas as diferenças têm que apontar para o mesmo objetivo, a resultante tem que ser maior, a soma tem que ser maior que os fatores.” (ENTREVISTADO 10)*

O Entrevistado 11 traz em sua resposta ideia semelhante. Para ele, o ponto que precisa ser melhorado é a interoperabilidade.

*“Interoperabilidade é um ponto que precisa ser melhorado e participações de operações conjuntas, com muito controle, nós precisamos de uma estrutura de comando de controle, com meios adequados.” (ENTREVISTADO 11)*

Aqui recordamos o que foi dito por Alsina Jr (2009) e apresentado no Referencial Teórico. Para esse autor, o Ministério ainda não é capaz de dirigir efetivamente as Forças Armadas. Ainda se percebe que cada Força persegue seus objetivos próprios.

Além desse aspecto, ainda traz a questão da motivação abordada nessa estrutura para uma organização da Administração Pública principalmente Direta. Para ele, em organizações como da Administração Privada, essa estrutura permite que se avalie o desempenho das subsidiárias pelo lucro. O temor de se desfazer uma organização pelo fato de ela não dar lucro, faz com que se busque com mais afinco uma melhora em seu desempenho.

Entretanto, conforme destacado por Bryner (2010) e Trapp (2011), no setor Público, essas decisões não podem ser tomadas somente com base no lucro. Destaca então que a falta de um fator motivacional para a organização é uma desvantagem, sendo necessário se pensar em um que possa fomentar o desempenho.

*“O fator motivacional para trabalhar com uma estrutura de holding na Administração Pública tem que ser um pouquinho diferente do lucro. Então nós teríamos que ter um fator motivacional para garantir que os órgãos públicos trabalharão com o mesmo ímpeto que uma holding trabalha para ter o lucro, se não ele vai ser mandado embora, se não aquela vai ser fechada, porque ele tem que mostrar resultados para a matriz, para a central, seria o Ministério da Defesa. [...] Qualquer órgão público, para ele atuar como holding, na Administração Pública nós teríamos que ter certeza de que ele está motivado [...] lá no mercado, você tá lutando pela sua sobrevivência, pela manutenção do seu emprego, do seu salário. Na Administração Pública, quando os funcionários já são de carreira, eles entram numa zona de conforto, numa zona cômoda” (ENTREVISTADO 11)*

Por fim, o Entrevistado 12 destaca dentre as desvantagens a dificuldade de orquestrar as diferentes culturas das Forças. Ratificando o que foi dito por Rasmussen (1991) sobre os conflitos culturais e também por entrevistados da primeira etapa das entrevistas.

*“A única dificuldade que o MD vai encontrar e tem encontrado é justamente nessa integração das culturas, em que os interesses muitas vezes se conflitam, porque quer queiram quer não, tanto a Força Aérea, como a Marinha, quanto o Exército têm seus projetos estratégicos, e eles lutam por recursos para efetivarem esses projetos estratégicos, e aí que o MD vai ter que atuar para tentar atender essas demandas que são para ontem, são demandas para ontem.” (ENTREVISTADO 12)*

Ele ainda apresenta considerações no trato dessa questão e o problema da departamentalização.

*“Ele (o MD) não vai romper e não vai quebrar as culturas, pelo contrário. As especificidades das Forças elas precisam ser inclusive exaltadas, mas a integração realmente é muita conversa, é muito diálogo, e é uma coisa que a gente, quer queira quer não, a gente que tá lidando com isso na Administração Pública e você deve também conhecer isso, é o problema da departamentalização. Aqui a gente pode perceber que um departamento ou uma área não conversa com a outra. E isso que as Forças precisam fazer, e o Ministério da Defesa talvez seja o grande locus para que isso possa ocorrer, em que haja um debate muito sério e profissional, no sentido de ver o que é possível atender para Marinha, para o Exército e para a Aeronáutica dentro do orçamento que se dispõe.” (ENTREVISTADO 12)*

Após termos apresentado as principais ideias expressas nas entrevistas, consolidamos no quadro 13 essas ideias.

1. Principais Mudanças		
Quantos entrevistados	Mudanças	Especificações
4 de 6	Relação entre as Forças	<p>Interdependência</p> <p>Maior integração entre as Forças</p> <p>Forças não mais isoladas</p> <p>Subordinadas e coordenadas pelo MD</p> <p>MD com papel de integrador</p> <p>Forças se articulando em operações conjuntas</p>

3 de 6	Representatividade	Perda da Representatividade das Forças no Congresso Ministro da Defesa
3 de 6	EMCFA	Criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
<b>2. Papel Exercido</b>		
<b>Quantos entrevistados</b>	<b>Papel Exercido</b>	<b>Características</b>
4 de 6	A	Gestor de Sinergia
1 de 6	B	Gestor de Portfolio
1 de 6	C	Desenvolvedor de Controle
<b>3. Vantagens e Desvantagens</b>		
<b>Vantagens</b>		<b>Desvantagens</b>
Aumento da coordenação e controle  Aumenta o poder de barganha nas negociações  Aumento da sinergia e eficácia pelo maior entendimento entre as Forças  Possibilidade de compartilhamento de Funções e Serviços  Aumento da representatividade de interesses  Melhor tradução de objetivos em diretrizes  Melhor aproveitamento dos recursos  Melhor coordenação e integração das Forças de forma efetiva  Facilitação das ações interagências  Facilitação de maior diálogo entre as Forças  Aumento do pensamento conjunto  Facilitação da atuação sistêmica  Aumento da cultura de inovação, liderança e constância de propósito		Perda da velocidade de entrega pela centralização das compras  Dificuldade de ter experiência e lições aprendidas  Carência de carreira de civis na Defesa  Prejuízo à formação de uma cultura de atuação conjunta  Aumento da Politização/influência política  Insuficiência dos mecanismos de controle de desempenho das unidades em caso da Administração Pública  Falta de um fator motivacional como o lucro  Intensificação do choque de cultura

Quadro 13: Resumo das Respostas da 2ª Etapa de Entrevistas

### **4.3 Análise consolidada das entrevistas**

A primeira etapa das entrevistas nos ajudou a aprofundar o conceito e criar instrumentos para analisar a segunda etapa. Buscamos aqui analisar conjuntamente essas respostas tentando achar as vantagens e desvantagens de uma estrutura de holding na Administração Pública. Vale lembrar que em alguns momentos da análise das entrevistas de cada etapa isso também foi feito, mas de forma menos expressiva.

Partimos das vantagens e desvantagens da holding no geral e observamos se na Administração Pública alguma delas ocorre. Ou, ainda, procuramos vantagens e desvantagens que possam ser específicas por se tratar da Administração Pública.

Em relação ao que é Holding, os entrevistados da primeira etapa afirmaram não existir uma definição geral para o termo. Isso condiz com o que encontramos na literatura, como já foi dito anteriormente.

As definições de holding dadas por eles destacam que a holding é uma organização relacionada à participação em outras sociedades, criada para gerir as mesmas. Ela tem como foco o controle financeiro e estratégico. Ela vai dar às suas controladas uma visão estratégica do grupo e faz uma gestão das funções corporativas particularmente financeiras. Ela deve supervisionar as demais organizações que estão subordinadas a ela, na formulação da estratégia, de mercado e atuação de cada, acompanhando a implementação da estratégia.

Quando partimos para o que foi observado na segunda etapa das entrevistas, percebemos que a criação do Ministério da Defesa permitiu uma maior integração entre as Forças: elas passaram a ser subordinadas e coordenadas pelo Ministério da Defesa e deixam de ser isoladas, mas articuladas em operações conjuntas. Confirmamos aqui a semelhança do Ministério a uma holding típica.

No que tange ao referencial teórico utilizado, destacamos o controle e planejamento do grupo como destacado por Bonbright e Means (1932), Rasmussen (1991) e Lodi e Lodi (2011).

Em relação ao papel desempenhado pelo órgão central, para os entrevistados da primeira etapa, ele se relacionava aos objetivos do controlador e exerce papel fundamentalmente estratégico. Centraliza o poder norteando o rumo da organização e fazendo com que todos sigam o mesmo caminho. Pelo que tivemos nas entrevistas da segunda etapa, o MD busca seguir e encaminhar suas Forças para o caminho apresentado na Estratégia Nacional de



Defesa. Atuação das Forças deve ser orquestrada para que os objetivos estabelecidos nessa estratégia sejam atingidos. A presença do Ministro, do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e de assessorias e secretarias comuns para as três Forças, centralizando algumas atividades, colaboram para essa atuação integrada.

Quando travamos a discussão no campo do referencial teórico (GOOLD, CAMPBELL e ALEXANDER 2002 *apud* JOHNSON, SCHOLLES E WHITTINGTON, 2007), percebemos que a maior parte dos entrevistados percebe a atuação dos órgãos centrais do Ministério da Defesa como a de um Gestor de Sinergia. Para os autores analisados, o Gestor de Sinergia atua para aumentar o valor pelo compartilhamento de recursos ou atividades. Analisam que existem habilidades ou competências comuns entre as unidades e com isso, compartilhar pode aumentar o desempenho.

Os papéis de Gestor de Portfólio e Desenvolvedor de Controle, além de terem sido minoria dentre as percepções dos entrevistados, se afastam do papel exercido por características específicas desses papéis. No caso do Gestor de Portfólio, há um controle estratégico mínimo e o controle é feito por metas financeiras claras e desafiadoras. Como mencionado pelo Entrevistado 11, as metas financeiras não são utilizadas no Ministério.

Já o Desenvolvedor de Controle possui competências centrais que podem ser usadas pelas controladas. No caso do MD, ele foi criado quando as Forças já existiam. Uma vez que ele foi criado, ele não possui capacidades para agregar às Forças. Ele não possuía previamente um desenvolvimento ou uma competência que pudessem ser aplicados em uma das Forças. Como disse o Entrevistado 9: “Falta experiência e lições aprendidas”. Isso ratifica ainda mais a ideia do papel de Gestor de Sinergia.

Antes de analisarmos as vantagens e desvantagens percebidas no MD e que podem ser pensadas para o contexto da Administração Pública, vale relembrar as referentes ao Gestor de Sinergia ditas no Referencial Teórico dessa Dissertação. O Gestor de Sinergia pode acarretar problemas no compartilhamento entre as controladas. Como os sistemas e culturas são diferentes é possível que ocorram conflitos. Pode haver ilusão de sinergia. E pode ser que o chefe de cada organização subordinada se volte mais para o interesse de sua organização do que para a cooperação.

Nas entrevistas, em conformidade com o que foi visto na literatura, os entrevistados da primeira etapa destacaram como vantagens a facilidade do desempenho estratégico, da visão,

a representação da vontade dos acionistas controladores, a centralização do poder, a diversificação e diluição do risco, como o tomador de decisão, tendo maior chance de ganho em face de um mesmo risco. Há ainda as vantagens fiscais e tributárias, a possibilidade da atuação em mercados sobre os quais não tenha conhecimento profundo e da verticalização sem ter que fazer por si mesma. Há também a melhoria da governança e a permissão ou possibilidade de que cada um se concentre no que sabe fazer.

Como desvantagens dessa estrutura, os entrevistados falaram da retenção de resultados para fins próprios, a retirada da discussão e deliberação de assuntos importantes do âmbito das controladas, o surgimento de conflitos de interesses entre a holding e as controladas, o surgimento de conflitos por conta das diferentes culturas, a possibilidade de ter retrabalho entre as controladas, e o foco na visão financeira e operacional, reduzindo contudo a inovação e desenvolvimento.

Olhando juntamente para as respostas da segunda etapa, percebemos que as vantagens apresentadas para o MD se justificam por se tratar de uma holding e não por ser órgão da Administração Pública Direta. De qualquer jeito, são válidas para quando se pensar em holding para Administração Pública. Elas são: maior coordenação, integração e controle das Forças, maior diálogo entre elas e pensamento conjunto, atuação sistêmica, maior poder de barganha, maior representatividade política de interesses, mais sinergia e eficácia por conta do melhor entendimento entre as Forças, funções e serviços compartilhados com melhor aproveitamento dos recursos e tradução de objetivos em diretrizes. Todas elas se relacionam com o que foi apresentado para o Gestor de Sinergia e pelos entrevistados da primeira etapa quando se referiam à estrutura de holding.

Os entrevistados da segunda etapa ao abordarem as desvantagens apresentam as que são referentes a uma estrutura de holding e as que são ocasionadas por se tratar da Administração Pública. Destacaram a perda de velocidade da entrega de compras e a intensificação do choque de culturas diferentes. Ambas podem ser referentes à estrutura de holding no geral, não sendo específicas da Administração Pública. Em relação aos atrasos das compras, como essa função foi centralizada para as três Forças começaram a perceber atrasos nas entregas. Já a intensificação de choques de culturas se dá porque cada Força por mais semelhante que fosse, possui uma cultura e valores diferentes.

As outras desvantagens indicam estar relacionadas ao fato de se tratar de uma Administração Pública. Elas são: aumento da politização e influência política, que pela falta de carreira de civis na área de Defesa fica-se vulnerável às mudanças de gestores, insuficiência dos mecanismos de controle de desempenho, a motivação na Administração Pública não pode se dar de forma idêntica à Administração Privada. Como disse o Entrevistado 11, se uma subsidiária não estiver dando lucro não é possível se desfazer dela ou de seus funcionários.

Complementando essas vantagens e desvantagens, destacamos aqui o que os entrevistados da primeira etapa acreditaram ser decorrentes da administração pública. Por ser da Administração Pública há como vantagens espaço para um pensamento que associado à direção da minimização das desigualdades, deixando de lado o lucro e buscando o benefício público.

Como desvantagens exclusivas da Administração Pública, destacaram a limitação das decisões e gestão pelos limites da lei, a deterioração da gestão pelo interesse público, sujeição a interesses políticos, existência de forças políticas atuando e negociando, falta de blindagem política e ingerência política, dificuldade do suprimento de mão de obra qualificada e nível de preparação, capacitação e estruturação não satisfatórios para se ter uma holding.

De forma resumida e esquematizada compilamos nossas observações a partir das entrevistas em um quadro que ilustra vantagens e desvantagens da estrutura de holding para a administração pública. Consideramos, na segunda parte do quadro, as vantagens e desvantagens associadas especificamente à natureza de Administração pública.

Decorrente de que?	Vantagens	Desvantagens
<b>Da Estrutura de Holding</b>	<p>Facilitação da maior integração</p> <p>Aumento da centralização do poder norteando o rumo da organização</p> <p>Facilitação do desempenho estratégico e visão</p> <p>Aumento da representação da vontade dos acionistas controladores</p> <p>Melhoria da governança</p>	<p>Intensificação de problemas no compartilhamento entre as unidades</p> <p>Intensificação da possibilidade de choques de culturas diferentes</p> <p>Aumento de gestores se voltando mais para sua unidade quando de problemas orçamentários</p> <p>Diminuição e retirada da discussão de assuntos importantes da</p>

	<p>Aumento da possibilidade de cada um se concentrando no que sabe</p> <p>Aumento do diálogo, pensamento conjunto e atuação sistêmica</p> <p>Aumento do poder de barganha</p> <p>Aumento da representatividade política</p> <p>Aumento da eficácia por conta do entendimento entre as partes</p> <p>Melhor aproveitamento dos recursos</p> <p>Melhor tradução de objetivos em diretrizes</p>	<p>subsidiária</p> <p>Aumento de retrabalho</p> <p>Aumento da possibilidade de atrasos na entrega das compras, que agora são centralizadas</p>
<p><b>Da Administração Pública</b></p>	<p>Possibilidade de reduzir as desigualdades quando não pensa só no lucro</p> <p>Espaço para um pensamento que busque minimizar as desigualdades (lucro x benefícios), busca pelo benefício público</p>	<p>Aumento da exposição à politização e influência política</p> <p>Insuficiência de mecanismos de controle de desempenho</p> <p>Limitação das decisões e da gestão pelo que é estabelecido pela lei</p> <p>Existência de Forças políticas atuando e negociando</p> <p>Inexistência de carreiras civis em certas áreas aumentando essa exposição</p> <p>Falta de blindagem política e ingerência política</p> <p>Capacitação e estruturação não satisfatórios para ter uma holding</p>

Quadro 14: Holding na Administração Pública: vantagens e desvantagens

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Esse estudo teve como objetivo encontrar vantagens e desvantagens de uma estrutura de holding na Administração Pública a partir de um órgão integrante dessa Administração, no caso o Ministério da Defesa. Buscávamos identificar vantagens e desvantagens de modo a permitir sua utilização em outras organizações dessa Administração.

De forma geral, a holding permite uma maior integração entre as controladas. Destacamos ainda que considerar o pensamento e a lógica de uma holding para diferentes tipos de organizações não é viável. Ela não é aplicável a qualquer organização: há algumas características que permitem ou não essa lógica de holding. Conforme vimos na resposta de um entrevistado, a tentativa em uma secretaria de saúde seria problemática. Já no MD as Forças atuam de forma independente, tanto é que antes da criação do MD existiam três Ministérios, um do Exército, outro da Marinha e outro da Aeronáutica.

Essa nova estrutura trouxe, assim como qualquer mudança, novas situações, rotinas e práticas. Como exemplo percebemos a centralização da área de Pessoal no Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto(SEPESD).

No entanto, quando há a possibilidade de uma lógica de holding, observamos vantagens e desvantagens, seja por se tratar de holding, seja por estar na esfera da Administração Pública. Analisamos essas vantagens tendo por base tanto o Referencial Teórico quanto sua recorrência nas respostas dos entrevistados. Pensando em outros órgãos que trabalhem com tarefas relacionadas em suas controladas, a estrutura de holding poderia ser útil ao promover uma atuação de forma integrada, com maior sinergia e a disseminação do conhecimento entre as controladas, o que pode colaborar para o crescimento da organização.

Destacamos também que, diferente da Administração Privada, a Administração Pública não toma o lucro como seu medidor de desempenho. Uma vez que ela tem outros objetivos, há a possibilidade de melhor desenvolvimento e redução de desigualdades entre as controladas. Ao contrário, na administração privada uma controlada que não desse lucro poderia ser imediatamente desativada.

Como desvantagens, destacamos principalmente o conflito de interesses e a influência política. Por fazer parte da Administração Pública, inevitavelmente há uma maior exposição a diversos interesses, que podem comprometer o desempenho nas atividades. Além disso,

também percebemos a possibilidade de choques de culturas entre as diferentes organizações. Ao congregar diferentes organizações, a estrutura de holding se depara com a potencialização de conflitos.

Assim, é possível avaliar que a estrutura de holding pode colaborar muito nas atribuições dos órgãos da Administração Pública, desde que, como foi discutido, ela tenha um perfil para tal estrutura. Não devem ser deixadas de lado as desvantagens decorrentes tanto dessa estrutura quanto da esfera da administração, a pública, pois elas podem comprometer um melhor desempenho da gestão.

Nossa contribuição para a Academia e para a Administração Pública reside num maior esclarecimento sobre os aspectos organizacionais da estrutura de holding para essa Administração.

Esse estudo buscou encontrar vantagens e desvantagens da holding na Administração Pública. Não pesquisamos o processo de construção do MD, cuja investigação pode ser valiosa em pesquisas futuras, bem como a verificação dessas vantagens e desvantagens em outros órgãos da Administração Pública.

Por fim, acreditamos que essa nova estrutura para o MD foi positiva, uma vez que todos os entrevistados se mostraram satisfeitos com ela. Assim, ela contribuiu de forma significativa para um maior desenvolvimento e diálogo entre as Forças.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das Políticas Públicas. *Opinião Pública*. Campinas, v.16, n.1, p. 220-250, Junho 2010.

ALSINA JR, João Paulo Soares. Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BONBRIGHT, James C., MEANS, Gardiner C. The Holding Company: Its Public Significance and its Regulation. New York: McGraw-Hill Book Company, 1932.

BOYNE, George A. Public and Private Management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, v.39, n.1, p. 97-122, January 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 24 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, DF. 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/DEFES.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm)>. Acesso em 24 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Planalto. Política de Defesa Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acessado em 24 de fev. 2012.

BRIGADÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício. Os Militares e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

BRYNER, Gary C. Organizações Públicas e Políticas Públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2011.

CRESWELL, John W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*. California: Sage, 2003.

D'ARAUJO, Maria Celina. *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DEFESA. Ministério da Defesa. Conheça o MD. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br>>. Acessado em 24 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Estrutura. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>>. Acessado em 10 de junho de 2012.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, v.14, n.4, p.532-550, 1989.

GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, v. 98, n.2, p.341-354, May, 2004.

GOOLD, Michael; CAMPBELL, Andrew; ALEXANDER, Marcus. How Corporate Parents Add Value to the Stand-Alone Performance of their Businesses. *Business Strategy Review*. v. 5, n.4, p. 33-55, Winter 1994.

\_\_\_\_\_. Corporate Strategy: The Quest for Parent Advantage. *Harvard Business Review*, v.73, n.2, p.120-132, March-April 1995. A

\_\_\_\_\_. The Value of the Parent Company. *California Management Review*, v.38, n.1, p.79-97, Winter 1995. B

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duarte; HOSKISSON, Robert E. *Administração Estratégica*. São Paulo: Cenage Learning, 2008.

JOHNSON, Gerry; SCHOLLES, Kevan; WHITTINGTON, Richard. *Explorando a Estratégia Corporativa*. Porto Alegre: Bookman, 2007.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

KNOTT, Jack H., HAMMOND, Thomas H. Teoria Formal e Administração Pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010.

LODI, João Bosco; LODI, Edna Pires. *Holding*. São Paulo: Pioneira, 1987.

LODI, Edna Pires; LODI, João Bosco. *Holding*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais*. Editora Atlas: São Paulo, 2009.

MARKIDES, Constatinos. Corporate Strategy: The Role of the Centre. In: PETTIGREW, Andrew; THOMAS, Howard; WHITTINGTON, Richard. *Handbook of Strategy & Management*. London: Sage, 2002.

MCCRAW, Thomas K. *Alfred Chandler: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

MINTZBERG, H. The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management. *Strategic Management Journal*. Local, v. 11, n.3, p. 171-195, March 1990.

\_\_\_\_\_; LAMPEL, Joseph; QUINN, James Brian; GHOSHAL, Sumantra. *O Processo da Estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. São Paulo: Bookman, 2006.



OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Holding, Administração Corporativa e Unidade Estratégica de Negócio: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 1995.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional: A Criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. São Paulo: Manole, 2005.

PASSAGLIA, Luiz Fernando. Governança de Participação Societária. Fatores Críticos para a Redução do Conflito de Agência entre Holding e Controladas: A Visão do Especialista. 2012. 121f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração. Rio de Janeiro. 2012.

PICCHIAI, Djair. Estratégia, Estrutura e Competências: Estudo de Caso de Três Operadoras de Planos de Assistência à Saúde, Modalidade Autogestão. Relatório de Pesquisa nº17/2008. FGV-EAESP/GV Pesquisa, 2008.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração Pública e Burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent x Principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org). Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RAINEY, Hal G.; CHUN, Young Han. Public and Private Management Compared. In: FERLIE, Evan; LYNN JR, Lawrence; POLLITT, Christopher. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2005.

RASMUSSEN, Uwe Waldemar. Holdings e Joint ventures: uma análise transaccional de consolidações e fusões empresariais. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

ROUBAN, Luc. Politização da Administração Pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs). Administração Pública: Coletânea. São Paulo: Unesp, 2010.

SUNFELD, Carlos Ari. Para Entender o Direito Administrativo. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs). Administração Pública: Coletânea. São Paulo: Unesp, 2010.

TAYLOR, Marc; O'SULLIVAN, Noel. How Should National Governing Bodies of Sport be Governed in the UK? An Exploratory Study of Board Structure. Corporate Governance: An International Review, v.17, n.6, p.681-693, Nov, 2009.

THOMPSON, Fred. Management Control and the Pentagon: The Organizational Strategy-Structure Mismatch. Public Administration Review, v.51, n.1, p.52-66, Jan-Feb, 1991.

TOURINHO, Lílian Nalim. Contribuições da Tecnologia da Informação e Inovação para a Produtividade do Trabalho dos Magistrados: um estudo de caso no Superior Tribunal de Justiça. 2011. 101f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2011.

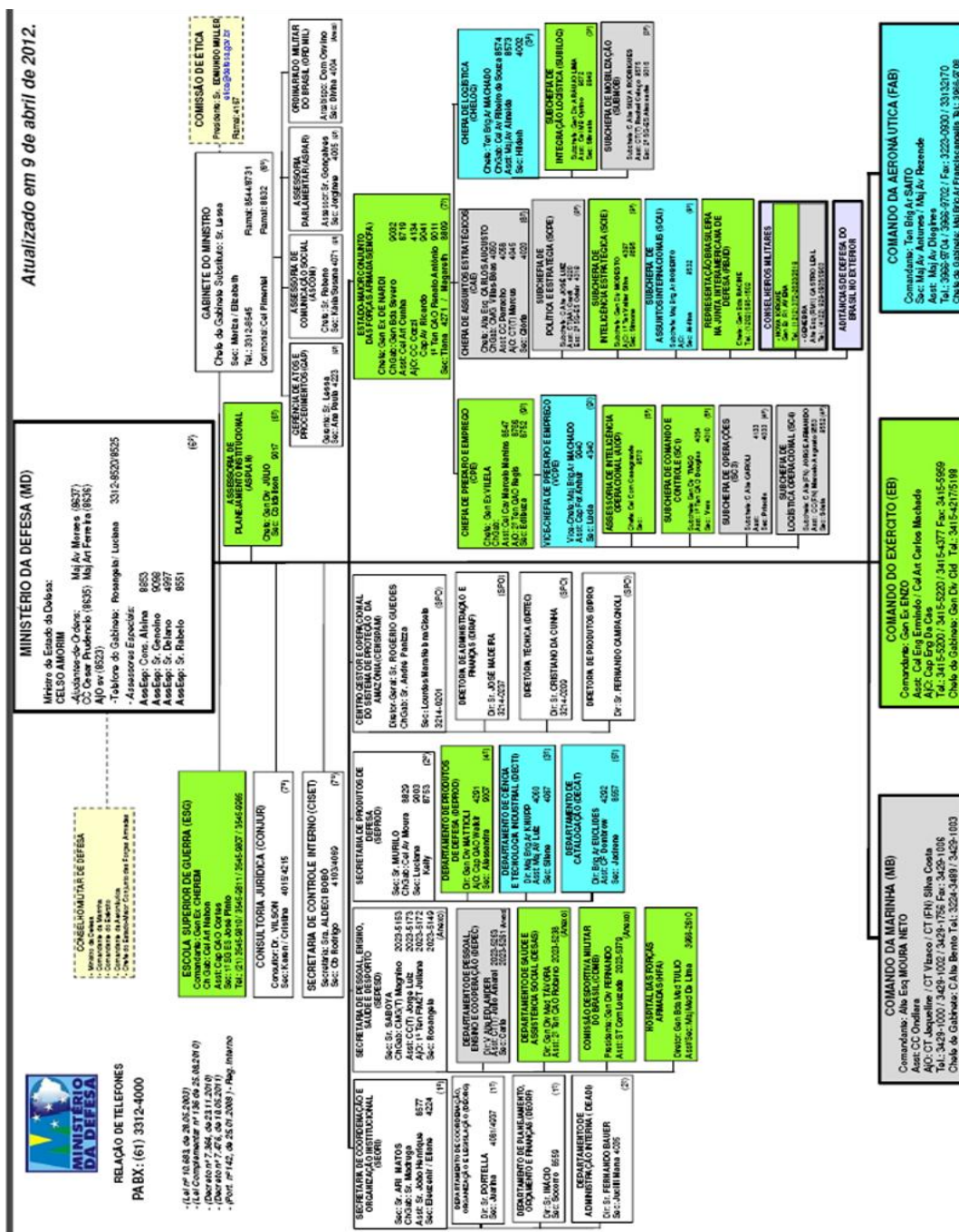
TRAPP, Claudete T. A Influência das Especificidades das Organizações Públicas na Implementação da Gestão de Processos. 2011. 113f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2011.

VALOR ECONÔMICO. Valor Grandes Grupos, ano 10, n.10, Dez, 2011.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WHITTINGTON, Richard. O que é Estratégia? São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

## APÊNDICE A: Estrutura do MD



Fonte: Site Ministério da Defesa (2012)

## **APÊNDICE B: Roteiro das Entrevistas da Primeira Etapa**

Título: Estrutura de Holding com Aplicação na Administração Pública

Roteiro de Entrevista

Me chamo Priscilla Guerreiro, sou mestranda em Administração Pública pela EBAPE da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RIO).

Estou desenvolvendo um estudo sobre a estrutura de holding na Administração Pública, quais suas vantagens e desvantagens. Essa entrevista tem como finalidade buscar sua avaliação sobre as vantagens e desvantagens da estrutura de holding e sua aplicação na Administração Pública.

Gostaria de salientar que as informações serão utilizadas exclusivamente para trabalho acadêmico, sem identificação do respondente. E, diante disso, peço a autorização para gravar a entrevista.

Perguntas:

- 1) O que é uma estrutura de holding para o (a) Sr(a) e quais suas vantagens e desvantagens?
- 2) Qual deve ser o papel do centro da holding? Ele pode mudar conforme o tipo de holding?
- 3) Alguns Ministérios possuem estruturas semelhantes a uma holding, onde suas unidades são muitas vezes maiores e mais autônomas que o próprio Ministério, a exemplo da Defesa, Minas e Energia, com a Petrobras e o do Desenvolvimento com o BNDES. Quais seriam as vantagens e desvantagens dessa estrutura de holding para a Administração Pública?

## **APÊNDICE C: Roteiro das Entrevistas da Segunda Etapa**

Título: Estrutura do Ministério da Defesa como membro da Administração Pública

Roteiro da Entrevista

Me chamo Priscilla Guerreiro, sou mestranda em Administração Pública pela EBAPE da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RIO).

Essa entrevista faz parte de um estudo sobre o Ministério da Defesa e sobre a estrutura de holding na Administração Pública. Tem como finalidade buscar sua avaliação sobre as vantagens e desvantagens da estrutura de holding na Administração Pública, e no referido Ministério.

Pensamos a holding como uma estrutura onde um conjunto de organizações de natureza independente é coordenado por um centro que pode ser hierarquicamente superior ou não.

São três perguntas (abaixo) que, por aplicações anteriores, demandam entre 10 e 15 minutos de entrevista.

Gostaria de salientar que as informações serão utilizadas exclusivamente para a pesquisa, e as respostas serão analisadas de forma coletiva, e não identificando o respondente. E, diante disso, peço a autorização para gravar a entrevista.

Perguntas:

- 1) Para o (a) Sr (a), do ponto de vista institucional, quais foram as principais mudanças advindas da criação do Ministério da Defesa para a organização e funcionamento das Forças Armadas?
- 2) Pensando na Estrutura do Ministério da Defesa como uma holding, de acordo com a definição apresentada acima, e a Marinha, o Exército e a Aeronáutica como organizações controladas, ou subsidiárias, qual dos papéis abaixo lhe parece aquele que melhor identifica a atuação do Ministério da Defesa? Por que?
  - a. A realização de atividades comuns à Marinha, Exército e Aeronáutica, por exemplo a função de compras trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças;
  - b. O controle e coordenação da alocação de recursos e resultados de cada Força.

- c. A contribuição com suas próprias competências para que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica se desenvolvam.

3) Considerando uma estrutura de holding, conforme apresentada acima, para o funcionamento do Ministério da Defesa, o que o (a) Sr (a) vislumbraria como principais vantagens e desvantagens para uso em outras áreas da administração pública direta?