



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

Departamento de Administração

GEORGE HENRIQUE DUARTE DE VASCONCELOS

**GESTÃO ORGANIZACIONAL: o sistema de excelência no  
Exército Brasileiro**

Brasília – DF

2010

GEORGE HENRIQUE DUARTE DE VASCONCELOS

**GESTÃO ORGANIZACIONAL: o sistema de excelência no  
Exército Brasileiro**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Administração como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Doutora Magda  
de Lima Lúcio

Brasília – DF

2010

Vasconcelos, George Henrique Duarte de.

O Sistema de Excelência no Exército Brasileiro / George Henrique Duarte de Vasconcelos. – Brasília, 2010.

56 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2010.

Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup>. Magda de Lima Lúcio, Departamento de Administração.

1. Gestão Organizacional. 2. Gestão Pública. 3. Excelência Gerencial. I. Título.

# **GESTÃO ORGANIZACIONAL: o sistema de excelência no Exército Brasileiro**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do  
aluno

**GEORGE HENRIQUE DUARTE DE VASCONCELOS**

Profª. Drª Magda de Lima Lúcio  
Orientadora

Prof. MSc Luis Fernando Bessa  
Examinador

Profª Késia Rozzett  
Examinadora

Brasília, 16 de agosto de 2010

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof<sup>a</sup> Dra Magda de Lima Lúcio meus sinceros agradecimentos, não apenas pela orientação correta e dinâmica, como também, pelo incentivo e pela confiança aqui depositados.

Às Organizações Militares que participaram desta pesquisa e seus integrantes, em especial seus comandantes, a despeito da pouca disponibilidade de tempo e das dificuldades naturais existentes, que permitiram o aprofundamento da pesquisa e tornaram viáveis as conclusões aqui obtidas, meus sinceros agradecimentos.

À minha esposa, Patrícia Menezes, exemplo de mãe e companheira, pela compreensão, pelo amor, carinho e dedicação prestados a mim e as nossas filhas, em especial nesses anos de curso, meu reconhecimento, afeto e admiração. E a vocês, minhas filhas, Juliana e Natália Menezes, agradeço por estarem em minha vida.

Finalmente, a Deus por ter me dado forças e ter me iluminado na realização desse trabalho, e por manter minha família sempre, com saúde, presente e unida.

“Ao chefe não cabe ter medo das ideias, nem mesmo das ideias novas.

É preciso, isto sim, não perder tempo, implementá-las e realizá-las até o fim.”

Mar Castello Branco

## RESUMO

O presente trabalho analisou o Sistema de Excelência no Exército Brasileiro, com ênfase nas dificuldades enfrentadas pela Instituição, fruto da mudança de mentalidade de seus recursos humanos. A pesquisa procurou subsídios na análise dos conhecimentos científicos relativos à administração e ao modelo burocrático, que deu origem às organizações atuais. Verificou-se a influência do modelo burocrático para o serviço público federal, fazendo uma síntese dos primórdios da administração pública no Brasil, a partir da Era Vargas, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) até os dias atuais com a implantação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPUBLICA). Fruto desse programa, o EB implantou, a partir de 2003, um programa de gestão baseado em critérios de excelência, Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro – PEG-EB. A pesquisa analisou a literatura que trata do tema excelência gerencial e desenvolvimento organizacional, buscando um conhecimento substancial dos assuntos, bem como das observações e experiências levantadas pela 2ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, órgão responsável pelo gerenciamento do programa e do sistema de excelência na Força. Após serem levantados os ensinamentos e os principais óbices apresentados pelo SE-EB, e depois de estudados na sua razão, foram grupados em títulos que expressassem a mesma idéia geral sobre a mudança de mentalidade dos integrantes da instituição, e dessa forma, chegar às proposições que incidem quando da implementação de um programa de gestão baseado em critérios de excelência. Realizou-se um estudo de casos em três Organizações Militares no âmbito do Exército Brasileiro, para fins de confirmação ou refutação das mesmas. O método amplo de pesquisa adotado foi o hipotético-dedutivo, a abordagem utilizada foi a qualitativa. As técnicas de pesquisa foram a entrevista semi-estruturada, a observação direta, e as pesquisas em arquivos, bibliográfica, documental e telematizada. Este trabalho se justifica, inicialmente, pela importância e modernidade do tema que pretende analisar. Trata-se de investigação sobre assunto novo.

Palavras-chave: Gestão Organizacional Gestão Pública Excelência Gerencial .

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de Excelência da Gestão Pública .....	26
Figura 2: Modelo de Excelência do PEG-EB.....	30
Figura 3: Planejamento da Gestão pelo PEG-EB.....	31
Figura 4: Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro .....	36

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipologia de Sociedade, por Max Weber.....	13
Quadro 2: Tipologia de autoridade, por Weber .....	15
Quadro 3: Tipos de gestão de Estado, características marcantes e período. ....	40
Quadro 4: Organizações Militares Analisadas.....	45
Quadro 5: Resultado da análise .....	46
Quadro 6: Revisão das proposições .....	47

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE – Alto-Comando do Exército

BSC – *Balanced Scorecard*

Cmt Ex – Comandante do Exército

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

EB – Exército Brasileiro

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade

GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

OADI – órgão de assistência direta e imediata

ODG – órgão de direção geral

ODS – órgão de direção setorial

OM – Organização Militar

PEG-EB – Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro

PQSP – Programa da Qualidade do Serviço Público

SE-EB – Sistema Excelência Gerencial no Exército Brasileiro

SIG – Sistema Integrado de Gestão

SIPLEx – Sistema de Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1 BUROCRACIA.....	13
1.1 O Modelo Burocrático .....	13
1.2 A Burocracia no Serviço Público Brasileiro.....	17
2 O GESPÚBLICA E O SISTEMA EXCELÊNCIA GERENCIAL NO EXÉRCITO .....	20
2.1 Breve histórico sobre a gestão pública .....	20
2.2 Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) .....	24
2.3 Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro.....	28
2.4 O Modelo de Excelência Gerencial no EB.....	29
2.4.1 Os fundamentos de excelência adotados foram:.....	31
2.4.2 Os critérios de excelência adotados pelo PEG-EB.....	32
2.4.3 A Implantação do Modelo de Excelência Gerencial no EB.....	32
2.5 O Sistema de Excelência no EB.....	35
3 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE EXCELÊNCIA NO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	38
3.1 O Estado Brasileiro e a Administração Pública .....	38
3.2 Modernização do Estado Burocrático no Brasil .....	40
3.3 As Mudanças no Setor Público.....	42
3.4 Análise do Sistema de Excelência no Exército Brasileiro .....	42
3.4.1 Objetivos organizacionais do EB.....	42
3.4.2 Melhores Práticas de Gestão Adotadas .....	43
3.4.3 Dificuldades encontradas pelos Integrantes do EB .....	44
4 CONCLUSÕES.....	48
REFERÊNCIAS.....	52
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA.....	54
Apêndice B – Organograma do Exército Brasileiro .....	56

## INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, as reformas administrativas em vários países do mundo ocidental, como nos Estados Unidos e Inglaterra, realizaram mudanças substanciais em suas políticas de gestão pública e no desenho de suas organizações. As reformas administrativas consolidaram discussões e práticas derivadas do setor privado que os usam como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo. Nesse período, o Brasil passava por transformações administrativas, fruto da abertura política e da preocupação de alguns setores do governo, que perceberam a necessidade de mudar para melhor atender os anseios da sociedade. Nesta pesquisa não se estudou as questões concernentes à aplicação de estratégias e valores do mundo privado à gestão pública, no entanto, se faz importante destacar a questão.

A administração pública percebeu a necessidade de abandonar os princípios vigentes para encaminhar mudanças rumo a uma integração da gestão pública aos novos anseios, em particular às transformações tecnológicas. Buscava soluções que proporcionassem mais eficiência, celeridade e que fosse voltado para atender à necessidade dos cidadãos. Em 1979, a crítica ao modelo foi consubstanciada na criação de um programa de desburocratização, dando início às reformas administrativas baseadas na melhoria do serviço público. Entretanto, apenas no início dos anos de 1990, já sofrendo as influências mundiais em busca do aumento da qualidade na oferta de serviços públicos, são ensaiados os primeiros passos em direção à excelência gerencial, em um primeiro plano, incentivado pelo governo para o setor privado e posteriormente para o público.

Nesse contexto, a partir dos anos 1970, o Exército Brasileiro (EB) passou por importantes transformações. Acompanhando o acelerado desenvolvimento econômico e industrial do país, realizou consideráveis investimentos em Ciência e Tecnologia. Além dessa evolução tecnológica, foi renovado o sistema de ensino e foi estruturado um novo organograma organizacional, com o objetivo de proporcionar combinações de tropas mais leves e flexíveis, mais adequadas às peculiaridades do ambiente operacional do território brasileiro. Essas ações pretenderam situar o Exército ao novo modelo de desenvolvimento nacional.

Na atualidade, o Exército consolida-se como instituição singular e perene. Desenvolve princípios de uma doutrina militar voltada estritamente para o

desenvolvimento nacional. Esses princípios são gerados com base em perspectivas de emprego realistas. O Alto-Comando do Exército busca atualmente desenvolver sua concepção estratégica de maneira compatível com as demandas do futuro e tem procurado evoluir sua concepção estratégica de maneira compatível com as demandas do futuro.

O mundo contemporâneo tem se caracterizado pela rapidez e intensidade com que se processam as mudanças, impulsionadas particularmente pelas frequentes inovações tecnológicas e transformações sociais. Diante desse quadro desafiador, com reflexos diretos sobre as pessoas e as organizações, descortina-se perante os líderes, em todos os níveis, a premente necessidade de buscar novas técnicas, métodos e procedimentos que tornem suas organizações e seus liderados maleáveis diante do novo; susceptíveis à implementação consciente e voluntária de novas metodologias; voltados ao desempenho de suas funções; e permanentemente comprometidos com resultados.

Essa revolução tecnológica e administrativa exige das organizações a adoção de uma nova postura frente aos fatos. Para não ser ultrapassado pelos acontecimentos, em constantes mudanças, o Exército tem que trabalhar, permanentemente, de maneira pró-ativa para manter suas melhores práticas e buscar melhorias nas oportunidades em todas as atividades que desempenha. Para tal, e para atender a presente demanda, o EB adotou um programa de excelência da gestão, cujo teor previne-o contra os dissabores do atraso e se propõe a conduzi-lo a patamares cada vez mais altos de excelência tendo por base uma gestão ainda mais comprometida com a eficácia, a eficiência e a efetividade, com foco no imperioso objetivo de aprimorar a sua operacionalidade, fazendo-o aderir, definitivamente, ao futuro.

As organizações em geral têm buscado a excelência em seus processos, visando diminuir custos, aumentar a produtividade, alcançar melhores resultados e desempenho e ter vantagem competitiva. Com base nessas premissas e seguindo as orientações do governo federal, por meio do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), o Exército Brasileiro implantou o Programa Excelência Gerencial, em 2003, com a finalidade de melhorar seus processos, padronizar procedimentos e atingir a qualidade esperada de um exército pela sociedade brasileira.

Diante do exposto, este estudo busca descrever e iniciar um procedimento analítico acerca do Sistema de Excelência no Exército Brasileiro. Dessa forma, desenvolvemos a seguinte questão de pesquisa: se o Exército Brasileiro é fruto das características peculiares de uma organização nacional, com cerca de duzentos mil integrantes, totalmente hierarquizada e com uma cultura organizacional arraigada em princípios, valores morais e virtudes, quais as principais dificuldades que estão sendo enfrentadas pela Instituição na implantação do SE-EB?

Para abordar e encontrar caminhos analíticos plausíveis lançou o objetivo de identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo Exército Brasileiro na implantação do Sistema de Excelência, no tocante à mudança de mentalidade de seus recursos humanos.

Para a consecução dos objetivos e o conhecimento e entendimento do tema, foi utilizada a metodologia da pesquisa bibliográfica referente aos princípios da administração, gestão e desenvolvimento organizacionais e excelência gerencial. Foi apresentada uma pesquisa básica qualitativa, por meio de entrevista direta. Valendo-se do método indutivo, a pesquisa procurou explorar o tema sistema de excelência no Exército, estabelecendo uma relação entre os resultados alcançados pela adoção de sistemas de excelência de gestão e as dificuldades enfrentadas pela Instituição, fruto das mudanças enfrentadas pelos integrantes da Força. A pesquisa partiu dos dados fornecidos pelos integrantes da instituição a fim de compreender e analisar os fenômenos relacionados às dificuldades encontradas.

Para a abordagem produtiva de nosso objetivo, o conteúdo foi dividido em capítulos, separados da seguinte forma: referencial teórico, explanando sobre os princípios da Teoria Burocrática e sua aplicabilidade na reforma administrativa do serviço público no Brasil, no século XX; um capítulo sobre a evolução da gestão da excelência orientada para administração pública, com a descrição do GESPÚBLICA e do Sistema Excelência Gerencial no Exército Brasileiro; em seguida uma síntese sobre a influência do modelo burocrático, da gestão organizacional contemporânea e da evolução da administração pública no Brasil, destacando os programas governamentais para melhorar o serviço público e sua adaptação para a implantação do Sistema de Excelência Gerencial no Exército Brasileiro e suas implicações no campo dos seus recursos humanos e melhoria da gestão. Finalizando, com o capítulo conclusivo, abordando os resultados conclusivos.

# 1 BUROCRACIA

## 1.1 O Modelo Burocrático

De acordo com Max Weber, burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade. Isso implica em adequar os meios aos objetivos pretendidos, ou seja, aos fins, para garantir a máxima eficiência possível para alcançá-los. O termo burocracia foi utilizado inicialmente pelo próprio Weber, sociólogo alemão, que estudou a descrição das estruturas sociais humanas (Quadro 1). Segundo Mello (1996), ele estabeleceu uma distinção entre as sociedades agrária, mercantil e industrial.

Tipos de sociedade	Características comuns	Exemplos
Tradicional	Patriarcal, patrimonialista. Conservadora.	Clã, tribo, sociedade medieval.
Carismática	Personalista, mística e arbitrária. Revolucionária	Grupos revolucionários, partidos políticos, nações em revolução.
Legal, racional ou burocrática	Racionalidade dos meios e dos objetivos.	Estados modernos, grandes empresas, exércitos.

Quadro 1: Tipologia de Sociedade, por Max Weber  
Fonte: Adaptado de CHIAVENATO (2003)

Em todo o mundo ocidental, a burocracia como modelo organizacional foi muito difundida nas administrações públicas durante o século XX. Para Max Weber, em sua análise sobre as principais transformações de sociedade tradicional, agrária, para sociedade industrial e capitalista, a burocracia significava a sistematização ou ordenação dos processos administrativos, inerente às instituições estatais.

Em 1904, no livro *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Weber faz um paralelo entre o sistema de produção racional e capitalista com a ética protestante, pois entendia que o trabalho virtuoso proporcionava a poupança e não o desperdício. As mudanças religiosas ocorridas nos países protestantes deram

origem às três formas de racionalidade representadas no capitalismo, na organização burocrática e na ciência moderna. Além disso, ele também relaciona o profissional burocrata e sua especialização ao modelo burocrático disseminado nos países ocidentais:

...o próprio Estado, tomado como uma associação política com uma constituição racionalmente redigida, leis racionalmente ordenadas é uma administração coordenada por regras racionais ou leis, administrado por funcionários treinados, é conhecido, nessa combinação de características, apenas no Ocidente, a despeito de todas as outras que dele se aproximam. (WEBER, 1987, p. 5)

No entanto, desde o século XVI, o modelo weberiano em sua essência já era bastante difundido nas atividades estatais, nas organizações religiosas e nas militares, especialmente na Europa. Àquela época, o modelo burocrático já havia sido experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas e privadas.

Após a morte de Weber, e depois da publicação, em 1922, do livro *Economia e Sociedade*, as bases teóricas da burocracia foram definitivamente estabelecidas. De acordo com Chiavenato (2003), nos anos de 1940, a Teoria Burocrática propagou-se nas organizações como modelo de eficiência, principalmente pela fragilidade e parcialidade das Teorias Clássicas e das Relações Humanas, ambas contraditórias, segundo ele pela necessidade de um modelo que também pudesse ser aplicado em diferentes tipos de organização e não somente nas fábricas; devido ao crescente tamanho e complexidade das empresas; e também fruto do ressurgimento da Sociologia Burocrática.

O conceito principal da Teoria da Burocracia é a autoridade legal, racional ou burocrática. Na visão de Max Weber, segundo Mello (1996, p.22) “o que distingue a estrutura tradicional, fundada no campo, da organização social que gira em torno da indústria são os processos de dominação adotados em cada caso.”. A descrição dos modelos ideais típicos de dominação fica bem caracterizada, por meio do exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. O poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente

dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral. (WEBER, 1999, p. 198)

Weber diferenciava a compreensão de autoridade e poder. Ele entendia que o poder implicava em exercer influência sobre as pessoas, enquanto autoridade significava a possibilidade de obediência de uma ordem ou comando específico (Chiavenato, 2003). Observe-se o Quadro 2.

<b>Tipos de autoridade</b>	<b>Características</b>	<b>Legitimação</b>	<b>Amparo administrativo</b>
Tradicional	Poder herdado, delegado e baseado no senhor.	Tradição, hábitos, usos e costumes.	Forma patrimonial e feudal.
Carismática	Não é racional, nem herdada, nem delegável. Baseada no carisma.	Características pessoais (heroísmo, magia, poder mental) do líder.	Instável. Escolhido pela lealdade, devoção do líder.
Legal, racional ou burocrática	É racional, formal e impessoal. Meritocrática.	Justiça (Lei). Regulamentada por normas legais.	Burocracia.

Quadro 2: Tipologia de autoridade, por Weber  
[Fonte: Adaptado de CHIAVENATO (2003)]

A partir dessa formulação de poder legal-racional, delimitam-se as três características fundamentais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade estabelece os deveres e as responsabilidades inerentes aos membros de uma organização, pressupõe a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, está presente nos documentos escritos sobre os procedimentos administrativos, institui a forma dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos funcionários são formalmente estabelecidas com a finalidade de garantir a continuidade do trabalho e a padronização na prestação dos serviços, a fim de evitar ao máximo a vontade individual na execução das rotinas.

A impessoalidade define que as relações entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo estão baseadas em funções ou cargos e linhas de autoridade claras. O chefe de uma determinada seção ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para tomar decisões e informá-las. A representatividade da organização está configurada na pessoa do chefe. É importante destacar que a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização e não às pessoas que a estão ocupando. Isso propicia a eliminação de apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização.

O profissionalismo está relacionado diretamente ao valor atribuído ao mérito individual como critério de diferenciação e justiça. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os envolvidos devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e intelectuais.

O modelo burocrático proporcionou uma padronização excepcional na especialização entre os trabalhadores das organizações. A separação entre o planejamento e a execução é um dos seus aspectos centrais. Tendo como base o princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre o planejamento e a execução proporciona praticidade à distinção entre a política e a administração pública, pois a política tem a responsabilidade de elaborar os objetivos, enquanto a administração tem a incumbência de transformar as decisões políticas em ações reais.

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Segundo Weber:

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente. (WEBER, 1999, p. 212)

Existe o paralelo entre a eficiência relacionada à alocação de recursos econômicos e a eficiência administrativa inerente à obediência às normas, às prescrições formais das tarefas. Entretanto, na teoria weberiana, a eficiência está ligada à preocupação com a distribuição racional das pessoas dentro da estrutura organizacional.

No Brasil, o pensamento de Weber nos estudos organizacionais se dá, a partir de três frentes principais: a da absorção dos processos analíticos da sociologia interpretativa, a discussão do formalismo burocrático e a dos sistemas de poder e sujeição internos às organizações. Em sua obra, intitulada *Os Donos do Poder*, 1958, Raymundo Faoro mostra a apropriação de Weber às questões da gestão do trabalho e constrói uma estrutura explicativa a partir da análise do patrimonialismo e da categoria weberiana de estamento. Motta (1991) e Tenório (1983) tratam do ponto de vista gerencial e se referem à importância do modelo weberiano no entendimento das organizações.

Em resumo, Max Weber estabelece as seguintes características burocráticas: a legalidade das normas e regulamentos; a formalidade das comunicações; a impessoalidade nas relações; a hierarquia de autoridade; a padronização das rotinas e procedimentos; a competência técnica; o reconhecimento do mérito; e a previsibilidade do funcionamento.

## **1.2 A Burocracia no Serviço Público Brasileiro**

A Era Vargas, compreendida entre 1930 e 1945, marcou o período histórico caracterizado pela revolução política (ruptura com a ordem vigente na República Velha), pela transição da economia agrária para uma economia industrial; e pela mudança de uma sociedade predominantemente rural para urbana, principalmente devido ao desenvolvimento industrial e à consolidação das leis trabalhistas. Para destacar a efetiva preocupação estatal com a administração pública, com enfoque organizacional, o governo do Presidente Getúlio Vargas, em decorrência do sufocante Estado patrimonial (indefinição entre o público e o privado), da falta de qualificação técnica dos servidores, da crise econômica mundial que explodiu em 1929 e da difusão da teoria keynesiana – que pregava a intervenção do Estado na economia, buscou modernizar a máquina administrativa brasileira por meio dos paradigmas burocráticos difundidos por Max Weber. Segundo Martins apud Lima, 2007:

(...) em 1933, Vargas encarregou um importante diplomata, o embaixador Maurício Nabuco, da tarefa de estudar a reforma da administração pública. Três diretrizes principais foram propostas e apoiadas por Vargas, inspiradas no serviço público britânico: critérios

profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. (Lima, 2007 p. 18)

O auge dessas mudanças ocorreu em 1938 com a reforma burocrática da administração pública que culminou com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que teve a incumbência de modernizar a máquina administrativa, utilizando como instrumentos a afirmação dos princípios do modelo weberiano, fundamentado no mérito, na centralização, na separação entre público e privado (como resposta ao patrimonialismo), na hierarquia, na impessoalidade, na rigidez e universalidade das regras e na especialização e qualificação dos servidores.

O DASP partiu de uma iniciativa de reforma e planejamento que propiciou nova forma aos órgãos estatais no Brasil. A partir dele organismos planejadores e fiscalizadores com características técnico-burocráticas ganharam terreno e importância. Pretendeu-se com a sua criação um modelo de gestão que propiciasse racionalidade e excelência produtiva focado no rigor técnico, na impessoalidade e na autonomia. O corpo técnico de funcionários formava um grupo de profissionais com competências para solucionar os problemas de administração. O Departamento era diretamente subordinado ao Presidente da República e tinha plenos poderes para exercer suas atividades. O DASP funcionava como um órgão federal central e tinha ramificações em todos os estados. Os presidentes dos departamentos estaduais sob controle federal tinham muita influência e, dependendo das relações políticas, chegavam a ter mais ou menos poder que os próprios interventores nos estados. Dessa forma, o governo federal exercia controle sobre as unidades da federação, por meio de um órgão regulador à semelhança de uma legislativo.

Os “daspinhos” [funcionavam] ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual e como corpo supervisor para o interventor e o Ministério da Justiça: os prefeitos municipais tinham que se submeter não só ao interventor, mas também ao presidente do departamento estadual do serviço público (Souza, 1976, 96).

De acordo com Lima (2007) a reforma administrativa promovida na década de 30 no Brasil teve dois aspectos a serem destacados: o foco na administração dos recursos humanos, consubstanciado na importância dada aos processos, ou seja, o modo de fazer as coisas; e estabeleceu as bases para a mudança de cultura organizacional, por meio da eliminação de práticas patrimonialistas e populistas.

Essa reforma é considerada o ponto de partida para as demais transformações do aparelho do Estado, com decisiva ruptura de valores culturais enraizados que estabeleceram práticas como o clientelismo, o centralismo exagerado e o nepotismo.

A reforma burocrática implantada na Era Vargas significou eficiência, muito embora exista uma visão deturpada do termo burocracia, fruto das disfunções criadas pelo próprio exercício da administração burocrática, na qual se privilegiou o excesso de controle, lentidão dos processos decisórios e na prestação dos serviços e apego exagerado aos processos desnecessários, ao papel e aos arquivos.

Até a década de 1980, as reformas foram modificando gradualmente a administração pública. A criação de leis estabeleceu as alterações necessárias propostas pela reforma burocrática, trazendo como consequência transformações importantes à cultura administrativa.

Na década de 1990, ainda de forma tímida, surgiu um movimento de mudança que aos poucos foi adquirindo força para realizar uma transformação cultural capaz de ultrapassar o formalismo das leis, normas e regulamentos, substituindo valores e transformando comportamentos. Chega-se, então, a uma transfiguração da gestão pública de base técnica e política, conhecido como GESPÚBLICA.

## **2 O GESPÚBLICA E O SISTEMA EXCELÊNCIA GERENCIAL NO EXÉRCITO**

### **2.1 Breve histórico sobre a gestão pública**

A partir da década de 1930, o Estado percebeu a necessidade de acabar com o sistema patrimonialista até então vigente no País. Buscou-se, inicialmente, a implantação de uma administração burocrática, cujos princípios estabeleciam as bases para a centralização e a padronização. A partir daí, segue uma busca pela “desburocratização”, ou seja, pela eliminação do excesso de formalidades e ritualismos nunca mais parou.

Nos anos de 1950, surgiram os primeiros diagnósticos sobre a necessidade de simplificação da burocracia, na Administração do Governo Juscelino Kubitschek. Em 1956, com o Decreto nº 39.510, foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), “com a finalidade de promover a simplificação nas normas e rotinas administrativas, de modo a evitar a duplicidade de atribuições, excesso de pareceres e despachos interlocutórios”. Nas décadas de 1960 e 1970, sob os governos militares, foi lançada a reforma desenvolvimentista, com o intuito de realizar mudanças na estrutura do Estado e dos procedimentos burocráticos; com a edição do Decreto-Lei nº 200/67. Dentre as medidas adotadas, estabelece o desenho da estrutura organizacional da administração pública, dividindo-a em direta e indireta, essa última com quatro categorias de entidades que permanecem até os dias atuais: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Além disso, fundamentou a descentralização, a delegação de competência e o controle, principalmente dos processos. Mas é apenas no final da década seguinte, com o Programa Nacional de Desburocratização - PND, que surge a primeira reforma de cunho democrática e voltada para o cidadão.

Foi então em 1979, que a semente do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) foi lançada, por meio do PND, tendo como

grande idealizador e organizador o Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão. Dentre os objetivos constavam a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público; redução da interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e diminuição de solução dos casos em que essa interferência seria necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências, cujo custo econômico ou social fosse superior ao risco. Esse programa permaneceu inalterado até o ano 2000, quando foi reeditado para a criação do Comitê Interministerial de Desburocratização e os Comitês Executivos Setoriais de Desburocratização

Entre 1990 e 1995, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) foi estabelecido com o intuito de estimular o setor produtivo nacional, haja vista fazer frente aos desafios de um mundo em transformação, mais competitivo e mais exigente. Nesse contexto, fruto da necessidade do Estado também buscar mudanças relevantes que impactassem em melhorias significativas da administração, foi criado o Sub-Programa da Qualidade e Produtividade da Administração Pública que tinha o propósito de implantar programas de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades públicos, a fim de torná-los mais eficientes na administração dos recursos públicos e mais voltados para o atendimento às demandas da sociedade do que para os seus processos burocráticos internos. Desde então, passou-se a buscar organizações públicas mais orientadas para o cidadão, tanto no que diz respeito à condição do destinatário das ações e dos serviços prestados pelas organizações públicas como, também, à condição de mantenedor do Estado e, portanto, alguém a quem se deve prestar contas.

De 1995 a 1998, o foco da administração pública foi a qualidade e a efetividade do Estado. O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) promoveu mudanças em diversos setores, com o intuito de realmente fazer uma reforma da máquina estatal.

Em 1999, o MARE é extinto e toda a política de transformação e melhoria do serviço público passa para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com foco no Programa de Qualidade do serviço Público (PQSP) e a pretensão de demonstrar um caminho seguro para se alcançar o sucesso, ante as constantes mutações da sociedade e do ambiente de forte concorrência.

Em 2005, após diversas tentativas de melhoria da gestão do Estado, surge o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, desenvolvendo-se ações mais abrangentes, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. Caracteriza-se por possuir uma abrangência nacional e por se direcionar às organizações públicas em geral, sendo aberto a todas as esferas de governo e a todos os poderes.

O Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o GESPÚBLICA, em seu artigo 2º, deixa claro a presença do sentido de modernidade, consistindo em dar à máquina pública movimentos de sinergia, direcionados para resultados que são do interesse do cidadão. Preconiza o artigo:

O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

I – eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II – promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III – promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV – assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

e

V – promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. (BRASIL, 2005).

O GESPÚBLICA é uma política pública, formulada para a gestão, que tem como alicerce um modelo de excelência que trata do sistema de gestão das organizações como um todo, englobando as dimensões técnicas tradicionais, como pessoas, planejamento, orçamento e finanças, entre outras, e, também, as dimensões sociais da gestão, como a participação e o controle social, a orientação para os cidadãos, a interação das organizações com a sociedade e, principalmente, a produção de resultados que agreguem valor aos cidadãos como um todo. Em resumo, é um modelo baseado nos valores que orientam e instrumentalizam a gestão pública para o cumprimento de seu papel de promover o bem-estar da sociedade, na busca por geração de benefícios reais para o país.

O GESPÚBLICA constitui uma grande rede de relacionamento disseminada entre os órgãos e instituições, além das pessoas, que são comprometidos com o

aprimoramento da gestão pública. Essa rede tem a responsabilidade de desenvolver e compartilhar conhecimentos, difundir ferramentas e soluções como meio auxiliar para o cumprimento da missão do Programa. A Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio de sua gerência executiva, desempenhou a tarefa de capacitação e disseminação gratuitas dos critérios de excelência da gestão pública. Além disso, outros instrumentos foram implantados com finalidade de estabelecer um diagnóstico das instituições públicas que aderiram ao programa, como pesquisa de satisfação dos clientes (com vistas aos anseios da sociedade); a carta de serviços ao cidadão (com foco na qualidade e transparência na prestação de serviços), o instrumento de auto-avaliação (para verificar o nível de gestão das organizações e possibilitar a adoção de ações de melhoria) e os guias de simplificação administrativa e de gestão de processos (visando aprimorar as rotinas e a gestão internas).

O Programa GESPÚBLICA se destaca pela referência ao Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), que é baseado no atendimento aos princípios constitucionais do ser público (impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e em fundamentos modernos de boa gestão tais como gestão participativa, gestão baseada em processos e informações, valorização das pessoas, visão de futuro, aprendizado organizacional, foco em resultados e inovação. Dessa forma, o programa para ser realmente efetivo contempla as diretrizes a serem seguidas, as técnicas e as tecnologias aplicáveis e um conjunto de boas práticas, já consagradas pelos agentes da cadeia de gestão pública. Com isso, essa política da administração pública reúne as características de ser essencialmente pública, estar focada em resultados para o cidadão e ser eminentemente federativa. Resumindo, segundo Lima (2007), o GESPÚBLICA é focado em um modelo de gestão que contribua com a qualidade dos serviços e tenha também o propósito de gerar ganhos sociais.

## 2.2 Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)

Já na década de 1990, entendeu-se que um dos maiores desafios do setor público brasileiro era de natureza gerencial e inexistia modelo abrangente de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão.

Esse modelo de gestão deveria orientar as organizações nessa transformação gerencial e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e mesmo com empresas e demais organizações do setor privado.

Até então, a adoção sem adaptação dos modelos de gestão utilizados mostrou-se inadequada para os órgãos e entidades públicos, principalmente para a administração direta, para as fundações e autarquias, em função da natureza essencialmente pública dessas organizações. Segundo Lima (2007, p. 53), “por influencia do setor privado, o setor público tenta aproximar-se além do necessário das características que definem a gestão privada de classe mundial, ameaçando, às vezes a natureza pública”. Isso só corrobora a necessidade de se criar padrões que sejam adaptados às peculiaridades da administração pública.

A estratégia utilizada pelo Programa foi adaptar um modelo de excelência em gestão, de padrão internacional, que representasse os melhores estudos e práticas em gestão, para incorporar os fundamentos e linguagem que definem a natureza pública das organizações que compõem o aparelho do Estado. Nesse sentido, partiu-se da premissa de que é possível ser excelente sem deixar de ser público. O então ministro da desburocratização, Hélio Beltrão, já dizia: “O Estado somente tem sentido de existência para servir ao público” (Apud LIMA, 2007, p. 25).

Não se tratou, em momento algum, de fazer concessões à gestão pública, mas de criar o entendimento necessário para dar viabilidade ao seu processo de transformação rumo a excelência gerencial com base em padrões e práticas mundialmente aceitas.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública proposto pelo GESPÚBLICA representa um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. É constituído por sete elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as

organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão.

Para avaliar a eficácia do programa há três objetivos básicos (BRASIL, 2004, p. 85-86):

- a) Facilitar e ampliar o acesso da população aos serviços públicos.
- b) Estimular a participação dos cidadãos no monitoramento do setor público.
- c) Promover a melhoria da qualidade do atendimento prestado pelo setor público.

Para facilitar a disseminação dos conceitos de tecnologia de gestão e promover o uso do modelo junto aos órgãos públicos, o programa atua em três áreas que promovem o suporte às organizações em busca da melhoria contínua:

**Auto-avaliação da gestão:** por meio de um modelo de avaliação os órgãos ou entidades públicas podem avaliar as práticas de gestão e compará-las com resultados de ciclos anteriores.

**Gestão do atendimento:** várias ações são desenvolvidas para que os órgãos possam preparar-se melhor para o atendimento ao cidadão. Esta área tem a nobre incumbência de influenciar os órgãos a perceberem que o mais importante é atender as expectativas e necessidades dos cidadãos. Nesse sentido, por meio da Instrução Normativa Nº 01, de 6 de janeiro de 2010, os órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal SIOIG foram orientados quanto à elaboração de Carta de Serviços ao Cidadão e à aplicação de pesquisas de satisfação junto aos usuários de seus serviços.

**Desburocratização:** esta área está relacionada à melhoria dos processos, simplificação de procedimentos e rotinas e a busca pela desregulamentação, com o objetivo de garantir maior celeridade à máquina estatal, condizente com as expectativas da sociedade.

O modelo de excelência em gestão pública (Figura 1) constitui um sistema com sete partes inter-relacionadas que orientam a adoção das práticas de gestão. Tem a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência gerencial. Os critérios do modelo com seus itens de avaliação foram elaborados com base na concepção moderna de tecnologia de gestão voltada para a administração. A seguir, apresenta-se um resumo dos critérios, segundo a atualização do ciclo 2009, do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2008, p. 25-55):

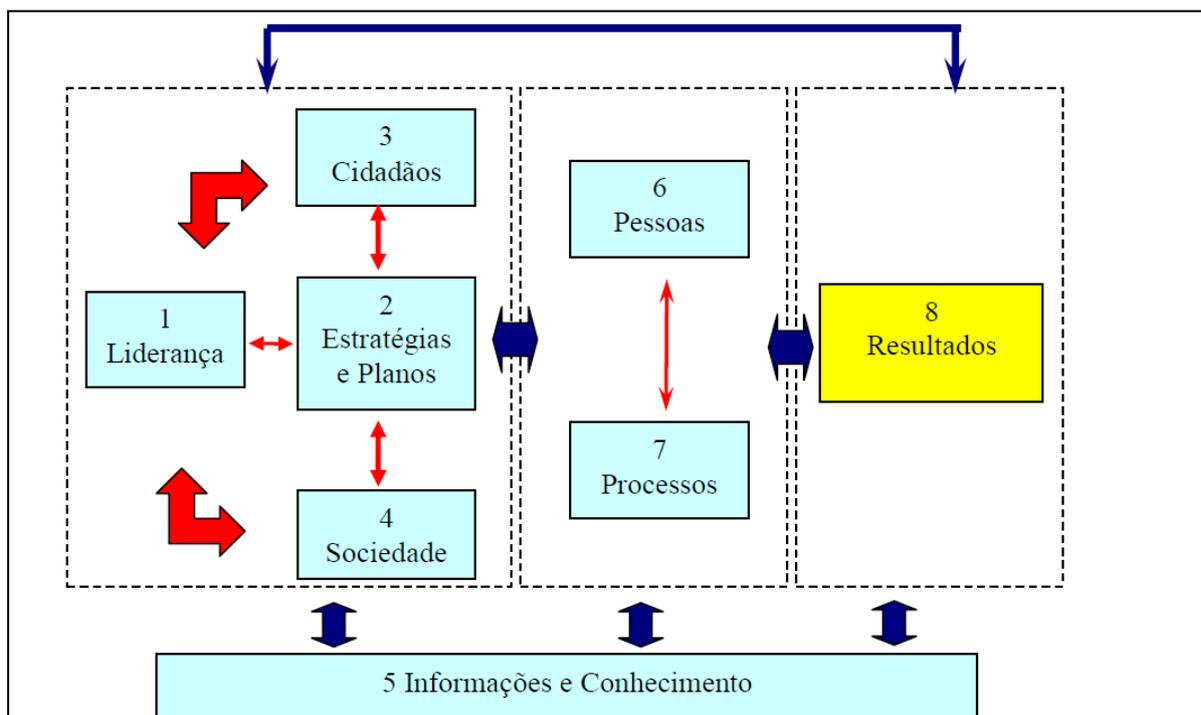


Figura 1: Modelo de Excelência da Gestão Pública  
Fonte: GesPública (2005)

1. Liderança: esse critério aborda como está estruturado, compõe e funciona o sistema de liderança e governança da organização. Solicita que a organização informe como dissemina a cultura e os valores e como avalia o desempenho organizacional, incluindo critério de comparação.

2. Estratégias e Planos: aborda como a organização, a partir de sua visão de futuro, capta informações dos ambientes, formula as estratégias e objetivos estratégicos e os desdobram em planos de ação de curto e longo prazos.

3. Cidadãos: nesse critério é examinado como a organização, no cumprimento das suas competências institucionais, identifica os usuários, as necessidades e expectativas e como mede a satisfação e atua para estreitar o relacionamento com os cidadãos.

4. Sociedade: é intenção de esse critério abordar as responsabilidades perante a sociedade e comunidades afetadas e como a organização lida com as políticas públicas afins, além de verificar como a sociedade exerce controle social sobre as atividades organizacionais.

5. Informações e Conhecimento: esse critério avalia como a organização gerencia as informações, inclusive as comparativas, além de solicitar informações sobre como é realizada a gestão do conhecimento.

6. Pessoas: aborda o sistema de trabalho da organização, a estrutura de cargos, os treinamentos e avaliação de desempenho. Examina também como a organização promove a qualidade de vida dentro e fora do trabalho.

7. Processos: tem como finalidade observar como a organização estrutura, gerencia e melhora os processos de negócio e de apoio.

8. Resultados: esse critério avalia os resultados dos processos, das práticas de gestão, observando os desdobramentos relativos às partes interessadas e as comparações pertinentes com outras organizações.

O modelo estabelece um mecanismo de observação e comparação das práticas de gestão e indicadores representativos da gestão de uma determinada organização pública, baseada nos requisitos de cada critério. As informações relatadas devem ser mais próximas possíveis dos requisitos para ser obter uma pontuação alta. Do contrário, quanto mais destoantes leva a uma pontuação baixa, sinalizando que a gestão da organização está distante do modelo utilizado. Baseado nessas comparações, são determinadas as Oportunidades de Melhoria – OM, quando as informações da organização não estão de acordo com os requisitos. Por outro lado, quando há uma aderência entre as informações apresentadas e os requisitos apresentados, são originados os Pontos Fortes – PF, ratificando o bom desempenho da organização.

Em resumo, o emprego eficaz do modelo de gestão do GESPÚBLICA mostra o caminho a ser seguido pela organização pública e, ainda, possibilita minimizar as incertezas sobre priorização de políticas públicas e a alocação de recursos para melhorar a qualidade dos serviços, contribuindo para a melhor gestão orçamentária. As organizações informando relatórios periódicos, atendendo aos requisitos do Modelo de Excelência em Gestão Pública tornam a administração pública transparente e possibilita que a sociedade possa exercer o direito de monitorar o governo.

## 2.3 Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro

O Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro (PEG-EB) foi o precursor do atual Sistema Excelência Gerencial no Exército. Criado em 2003, foi o instrumento de implementação da estratégia de reorganização das atividades internas sob a égide da excelência. Pode ser definido como uma ferramenta que visa a melhorar a operacionalidade do Exército, para que atenda nas melhores condições aos anseios de defesa e segurança da sociedade brasileira, tendo por base a capacitação dos recursos humanos e caracterizada por ações voltadas para a otimização dos processos, o gerenciamento de projetos e o permanente estímulo para motivação de todos os integrantes da Força.

O PEG estabeleceu ferramentas de gerenciamento organizacional de alto nível para contribuir na concretização desses objetivos e no estabelecimento e gestão de seus projetos, bem como atingir a política de comando de elevar a capacidade operacional, logística e administrativa do EB, visando a capacitá-lo para o cumprimento eficiente, eficaz e efetivo, da sua missão, ou seja, tendo a atividade-fim como o foco do PEG-EB.

O Programa foi baseado na Gestão Pública de Excelência que utiliza os critérios de excelência em gestão do Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP). PEG-EB teve por finalidade a adoção de práticas gerenciais que conduzam a um melhor desempenho dos projetos e processos e à melhoria da qualidade dos produtos e serviços na Instituição. As principais suas características são: o desempenho (administração por resultados); a satisfação dos usuários; a valorização das pessoas; a comparabilidade; a melhoria e o aprendizado contínuos; e a pró-atividade.

De um dos fatores críticos para o êxito da missão do exército, destaca-se a Excelência Gerencial, caracterizada pela contínua avaliação, inovação e melhoria da gestão, que resulte na otimização de resultados, seja do emprego de recursos, seja dos processos, produtos e serviços a cargo da Força. O modelo buscou, em uma ampla pesquisa, considerar como iriam desenvolver-se as mudanças na cultura organizacional; como desenvolver os planos necessários à orientação das

mudanças em todos os níveis; como implementar ações para alinhar os subsistemas organizacionais aos objetivos da organização como um todo; como desenvolver instrumentos para acompanhamento e avaliação dos progressos da implementação com toda a base estatística necessária à sua validação; e como antecipar os óbices à sua implantação. Buscou-se, também, adaptá-lo às condições conjunturais do País.

A intenção do Comandante do Exército, quando implantou o lançou o Programa em 2003, por meio da Portaria nº 348, de 01 Jul 03, era buscar uma administração aberta à evolução permanente e flexível para adaptar-se com rapidez a novas metodologias gerenciais e às evoluções de cenários; a valorização da criatividade, do comportamento pró-ativo e da auto-avaliação contínua, para inovação e melhoria permanentes; que os militares e servidores civis incorporem e adotem - conscientes, confiantes e voluntariamente - a última palavra em termos de metodologia de gestão de recursos, tendo como ideal a busca da excelência de desempenho e resultados; e consolidar o alto conceito do Exército na sociedade, também, como Instituição modelar no gerenciamento dos recursos que ela lhe disponibiliza. Conforme a portaria supracitada, o Programa consolidou essas ideias até 2006 e possibilitou as transformações para os anos vindouros.

## **2.4 O Modelo de Excelência Gerencial no EB**

Para se chegar ao modelo proposto pelo PEG-EB (Figura 2) foi, inicialmente, feita uma auto-avaliação destinada a verificar a real situação gerencial da Força. Identificaram-se, dessa forma, os pontos fortes (PF) e as oportunidades de inovação e melhorias (OIM), dando Início a um ciclo de gestão por projetos, buscando melhorias contínuas e o aperfeiçoamento (otimização) dos processos existentes. Essa auto-avaliação baseou-se nos sete critérios de excelência do Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP). A gestão por projetos, o planejamento utilizando novas ferramentas e a ampliação das oportunidades para a capacitação dos recursos humanos integram o modelo. Contudo, os critérios de excelência empregados para a realização anual da auto-avaliação passam também a orientar toda a gestão no âmbito do Exército.

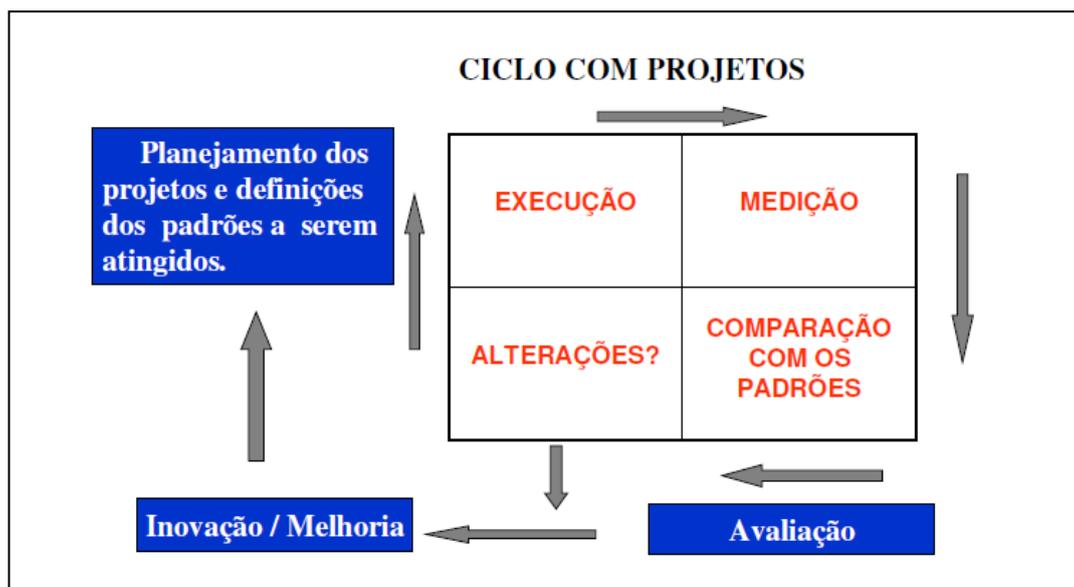


Figura 2: Modelo de Excelência do PEG-EB  
Fonte: PEG-EB

Ainda em 2003, numa 1ª fase realizou-se, em três meses, a auto-avaliação em todos os níveis da Organização Exército. Isso exigiu rapidez na preparação do pessoal pelos multiplicadores. Os gerentes executivos foram os chefes, diretores, secretários ou comandantes de organizações militares (OM). Nessas unidades foram nomeados um oficial coordenador e uma equipe de implantação do PEG-EB (Equipe Setorial), cuja atividade inicial foi a auto-avaliação, aproveitando os militares capacitados, denominados multiplicadores. Com isso pôde-se identificar os PF e as OIM, conforme os critérios de excelência já estabelecidos.

Numa 2ª fase, implementaram-se os Projetos de Inovações e Melhorias (PIM). Cada órgão/OM definiu os seus projetos a partir da auto-avaliação, estabeleceu prioridades e gerenciou os projetos para as inovações e melhorias, designando os respectivos gerentes de projetos e suas equipes (Equipes Operacionais). Otimizaram-se os processos, mediante identificação e análise, simplificação, solução de problemas (utilizando ferramentas afins) e aperfeiçoamento dos mesmos, tudo de forma simultânea.

As fases de implantação do PEG nas organizações militares do Exército possibilitaram estabelecer um plano de gestão, baseado no modelo pré-definido englobando os critérios de avaliação, que determinou as melhores práticas bem como diagnosticou as oportunidades de inovação e melhoria (Figura 2).

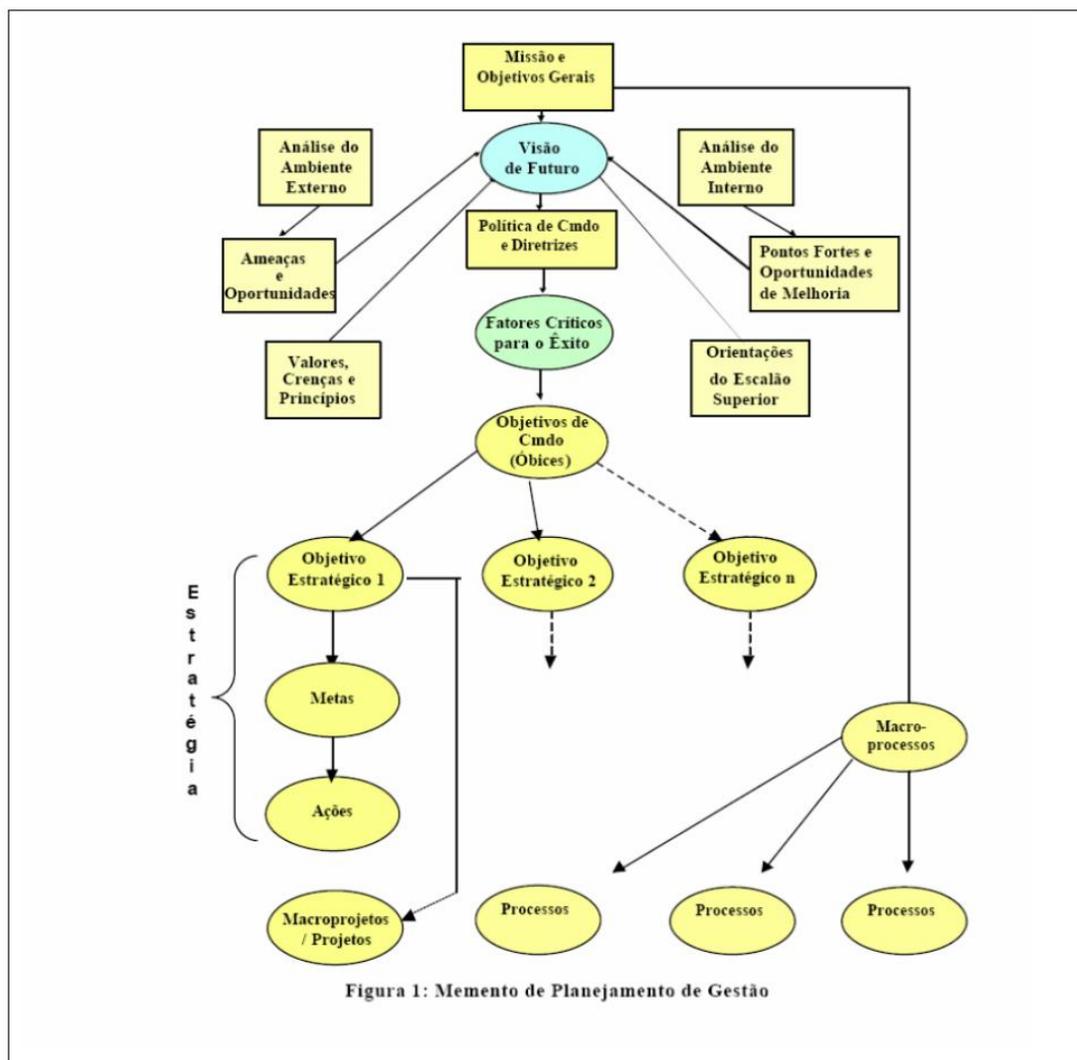


Figura 3: Planejamento da Gestão pelo PEG-EB  
 Fonte: Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército

#### 2.4.1 Os fundamentos de excelência adotados foram:

- liderança e constância de propósitos;
- visão de futuro;
- interação e foco no cliente (sociedade);
- responsabilidade social e ética;
- decisões baseadas em fatos e dados (informações);
- valorização das pessoas e capacitação de recursos humanos;
- abordagem por processos;
- foco nos resultados;
- inovação;

- agilidade;
- aprendizado organizacional; e
- visão sistêmica.

#### 2.4.2 Os critérios de excelência adotados pelo PEG-EB

Adaptados da metodologia do GESPÚBLICA foram:

1. Liderança;
2. Estratégias e Planos;
3. Cidadãos e Sociedade;
4. Informações (fatos e dados);
5. Pessoas;
6. Processos; e
7. Resultados da Organização.

#### 2.4.3 A Implantação do Modelo de Excelência Gerencial no EB

Para uma melhor compreensão do Programa, como um todo, apresentam-se os seguintes passos para a implantação do PEG-EB, levantados no seu início:

**a. Tomada da Decisão** - o Comandante do Exército, junto com o Alto Comando do Exército (ACE), decidiu sobre a necessidade de implementar uma estratégia de melhoria da gestão em larga escala no Exército, adotando o Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro como o instrumento principal dessa estratégia.

**b. Sensibilização do Alto Comando do Exército** - Neste passo do modelo, o Comandante do Exército realizou reuniões e palestras de sensibilização para o ACE, para mostrar a importância do PEG - EB e da utilização de novas ferramentas gerenciais para melhorar a gestão da Instituição.

**c. Avaliação Inicial** - A avaliação inicial busca realizar um diagnóstico da situação presente verificando as variáveis que influenciam a organização (Pontos Fortes e Oportunidade de Melhoria dos ambientes interno e externo). Deve-se: fazer

um levantamento dos níveis de satisfação dos diversos interessados (clientes); dos indicadores necessários ao gerenciamento; estabelecer um pequeno diagnóstico dos principais processos utilizados; medir continuamente os resultados dos processos para avaliar a eficácia. Cada OM conduziu sua própria auto-avaliação, sendo de seu próprio interesse a excelência do trabalho. É fundamental a opinião e a participação do elemento executante das tarefas e atividades que compõem os processos para se levantar com precisão os problemas e oportunidades de inovação e melhoria. Os critérios do PQSP foram seguidos por todas as OM.

**d. Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEx)** - realizar uma análise crítica da Missão, da Visão de Futuro, da Política, das Estratégias, das Diretrizes, dos Objetivos e das Metas, ou se ainda não foi feito, estabelecer um Planejamento Estratégico. Com a análise das ameaças e oportunidades, das fortalezas e debilidades (Matriz SWOT) dos valores e crenças, das Diretrizes do Comandante e da Visão de Futuro do Exército foi possível estabelecer a Política de Comando, por meio da qual o Comandante dispõe de condições de alinhar e integrar todos os setores. Após a definição da Política de Comando e análise crítica da missão, segue-se à definição da condição palpável a ser alcançada no período correspondente ao Comando considerado. Após definir o Objetivo Político (condição palpável) procurar-se-á operacionalizar esses conceitos definindo as estratégias, os objetivos estratégicos, os macroprojetos (programas) e projetos. As estratégias e os objetivos estratégicos foram utilizados como instrumento de transformação da política de comando e da missão em macroprojetos focados e viáveis. Para cada objetivo estratégico devem ser definidos macroprojetos e para cada um deles, os projetos correspondentes, visando criar um alinhamento entre a missão, a política de comando, as estratégias e cada um dos macroprojetos estabelecidos e seus posteriores desdobramentos em Projetos.

**e. Sensibilização do Exército** - orientar os militares a participarem de palestras de sensibilização, seminários, congressos e cursos; a lerem artigos em revistas especializadas e na Internet, criando uma capacidade maior para identificar e solucionar problemas e melhorar os processos. Visando atualização do conhecimento e a verificação das estratégias de melhoria da gestão, deverão ser feitas visitas a outras organizações que já tenham iniciado o processo de mudanças para identificar seus pontos positivos e negativos em cima das melhores práticas e

processos, para que não se repitam os erros e que os acertos sejam utilizados da melhor forma como referencial comparativo.

**f. Capacitação de Recursos Humanos** – deverá ser buscada a atualização do público interno, por meio de cursos de treinamento gerencial, cursos de pós-graduação, estágios, seminários, simpósios e ciclos de palestras. A capacitação de recursos humanos é um passo fundamental na implantação do PEG-EB. Todo comandante deverá iniciar o processo educativo voltado para a implantação do PEG-EB o mais rápido possível, visando a sensibilização e o aumento do conhecimento sobre o assunto, assim deverá viabilizar a participação do pessoal em cursos e em visitas de benchmarking para melhorar a capacitação e mostrar que o tipo de conhecimento transmitido, tanto no meio civil ou em outra OM, pode ser aplicado à sua. As pessoas aprenderão novas técnicas e métodos para a melhoria da gestão e terão uma visão diferente de como realizar seu trabalho. A capacitação deverá ser buscada junto a representantes locais do PQSP, do MPOG e mediante o emprego dos multiplicadores subordinados, que já foram capacitados. A área de ensino militar será decisivamente envolvida na capacitação de recursos humanos em seus estabelecimentos de ensino.

**g. Aperfeiçoamento de Processos** – deverá ser implementada uma gestão baseada em processos, que seja orientada para atender os usuários do Exército, ou de cada OM, com vistas a atingir os objetivos estabelecidos na missão de cada OM. Equipes Operacionais devem trabalhar de forma estruturada e sistemática para melhorar processos, produtos e serviços, fazendo uso de todas as informações disponíveis. Todo chefe deve buscar conhecer os processos que estão sob sua responsabilidade (porque só é possível melhorar aquilo que se conhece). Para tal deve-se analisar o processo para melhor identificá-lo (mapeamento); deve-se simplificar o processo, eliminando ações que nada acrescentam; deve-se aplicar a Metodologia de Análise e Solução de Problemas (MASP), que tem o objetivo de resolver de forma simples os problemas já identificados no processo; e deve-se aplicar o ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*), ou seja, “encontrar e analisar as causas dos problemas e planejar a sua eliminação (*Plan*); implementar as ações planejadas (*Do*); verificar e avaliar os resultados obtidos (*Check*); e efetuar, se for o caso, as mudanças no processo (*Act*)”.

**h. Implementação dos Macroprojetos (Programas) e Projetos** – serão definidos macroprojetos/projetos, em cada nível de comando do Exército, fruto da

auto-avaliação de cada setor e da decisão de cada comando. Para que eles sejam implementados, é necessário também explicitar as atividades a serem realizadas para seu cumprimento. Para cada um dos macroprojetos/projetos, devem ser definidos os responsáveis diretos (Gerente responsável pela condução dos trabalhos da equipe encarregada), os prazos para que sejam realizados e como se deseja conduzir cada uma de suas atividades (etapas de elaboração e gerenciamento).

**i. Sistema de Medição** – deve-se levantar "o que medir". O Sistema de Medição deve incluir as medidas de desempenho e os respectivos indicadores. Devem ser identificados os indicadores relacionados às diferentes perspectivas do desempenho. Essa definição do Sistema de Medição é importante para alinhar os indicadores de desempenho da implementação dos macroprojetos com as medidas de desempenho global.

**j. Monitoramento e Avaliação** - Este passo tem por objetivo avaliar os resultados da implantação do programa. Assim, o Sistema de Medição do desempenho tem um papel fundamental, devendo haver uma mudança no próprio processo de avaliação do Exército, que ainda não utiliza sistematicamente os indicadores do desempenho.

## **2.5 O Sistema de Excelência no EB**

A Portaria Nr 220, de 20 de Abril de 2007 do Comandante do Exército, Estabeleceu o Sistema de Excelência no Exército Brasileiro (SE-EB), em continuidade ao Programa Excelência Gerencial (PEG-EB). A implantação do SE-EB visa a integrar as informações gerenciais do Exército Brasileiro, para auxiliar as decisões do Comandante do Exército e do Alto-Comando do Exército, incorporando os conceitos e práticas adotadas pelo PEG-EB.

O Sistema Excelência do Exército está baseado em quatro projetos principais: Projeto Sistema de Gestão Estratégica/*Balanced Scorecard* (SGE/BSC); Projeto Sistema Integrado de Gestão (SIG); Projeto de Gestão por Processos (PGP); e Projeto de Consolidação do PEG-EB, visualizados na Figura 3:

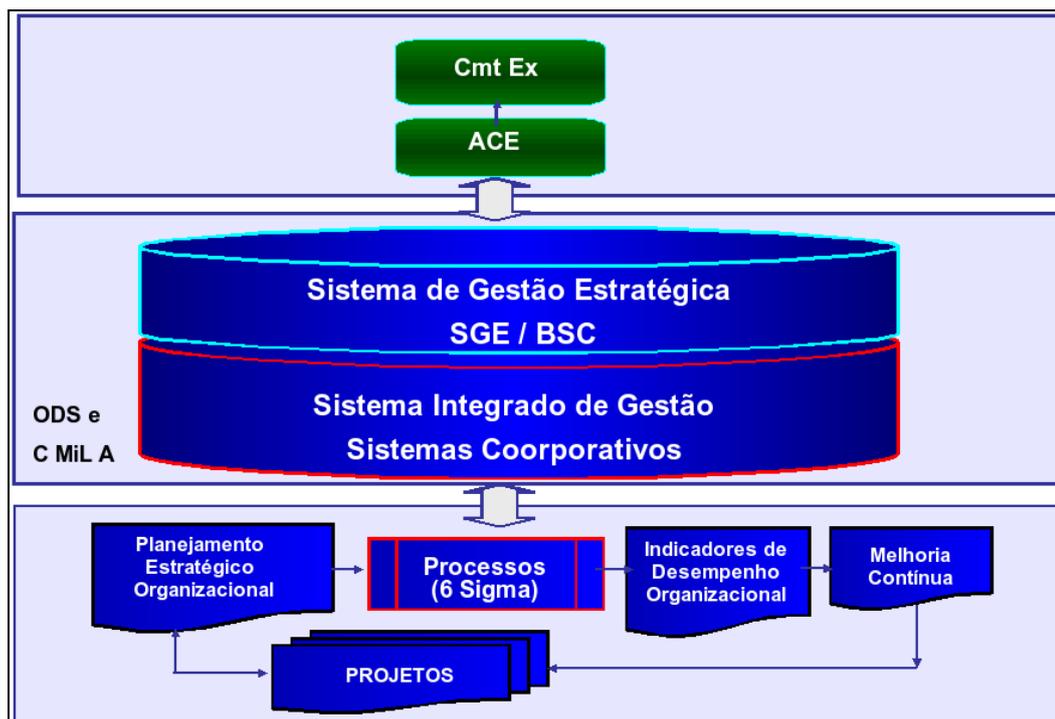


Figura 4: Sistema de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro  
 Fonte: Portaria Cmt Ex Nº 220, de 20 de abril de 2007

Os quatro projetos supracitados estão diretamente inter-relacionados e possuem os seguintes objetivos:

- SGE/BSC: prosseguir a implantação do Sistema de Gestão Estratégica nos Comandos Militares de Área, no Órgão de Direção Geral (ODG), nos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e nos Órgãos de Assistência Direta e Imediata (OADI), empregando a metodologia *Balanced Scorecard*, de modo a estabelecer um modelo integrado com o SIPLEX;

- SIG: implantar um sistema integrado de gestão no ODG e nos ODS, visando a integrar os sistemas corporativos existentes no Exército, utilizando inicialmente áreas-piloto;

- PGP: implantar modelo de mapeamento dos processos no órgão de direção geral (ODG) e nos órgãos de direção setorial (ODS) do Exército, visando a documentar e aprimorar os processos organizacionais existentes, utilizando inicialmente áreas-piloto para mapeamento; e

- Projeto de Consolidação do PEG-EB: dar continuidade às atividades do PEG-EB em todos os níveis do Exército, utilizando os critérios preconizados pelo Programa GESPÚBLICA do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

buscando consolidar as modernas práticas de gestão, visando a elevar o nível de operacionalidade da Força Terrestre.

No ano de 2007, a Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército representou o Exército Brasileiro junto ao GESPÚBLICA do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), integrando o Comitê Conceitual que elaborou do Modelo de Excelência na Gestão Pública – MEGP/08, alinhando-se assim, com os fundamentos da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). Dessa maneira, organizações públicas e privadas passaram a adotar os mesmos critérios, unificando procedimentos.

As Ferramentas de Gestão do Sistema de Excelência no Exército Brasileiro (SE-EB) possuem um inter-relacionamento, necessário ao resultado que se busca obter com a utilização das mesmas. Assim, a Auto-Avaliação (AA), a partir do ciclo 2008, começou com a utilização de um processo consagrado e de uso internacional, contendo 08 (oito) Critérios de Excelência, que são verificados com base no novo Modelo de Excelência na Gestão Pública customizado para o Exército Brasileiro (MEGP-EB).

### 3 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE EXCELÊNCIA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

#### 3.1 O Estado Brasileiro e a Administração Pública

Para Bresser Pereira (1999, p. 241), é possível identificar cinco formas de regimes políticos desde que os Estados nacionais emergiram: o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal. Em contrapartida, detectam-se apenas três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou Nova Gestão Pública), que serão abordadas como se segue:

- **Administração pública patrimonialista** - neste modelo, o Estado era uma continuação do poder do soberano, extensivo aos demais auxiliares e servidores. Esse procedimento apresentava um sombreamento entre os limites entre o público e o privado, e a conseqüência era a corrupção e o nepotismo. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, o mercado e a sociedade civil passaram a se distinguir do Estado. Este tipo de administração pública esteve presente até meados do século XIX no Brasil (Bresser-Pereira, 1999).

- **Administração pública burocrática** - surgiu na segunda metade do Século XIX, com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo da gestão anterior e permitiu o nascimento da burocracia, baseada nos controles administrativos. O foco nesse procedimento fez, de certa maneira, o Estado perder a noção da sua missão básica, que é servir à sociedade. No Brasil, esse modelo fez a implantação da administração pública profissional, através do plano de carreira, criação de um corpo técnico de funcionários, hierarquia das funções, impessoalidade e formalismo. O governo Vargas (década de 1930) foi o principal responsável pela adoção desta forma de gestão, e paralelamente o Estado assumiu um papel relevante no setor produtivo com o desenvolvimento da indústria, e conseqüente modernização do capitalismo nacional. Um marco importante para o Brasil foi a criação em 1938 do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão responsável pela modernização da máquina administrativa que, embora tenha sido considerado importante à época, inclusive por ter instituído o concurso público e o treinamento na administração pública, não conseguiu consolidar uma política de

Recursos Humanos capaz de atender às necessidades do Estado (Bresser-Pereira, 1999).

- **Administração pública gerencial** – surge na segunda metade do Século XX, fruto também do início da chamada era da informação e do conhecimento (Lastres, 1999), período caracterizado pelas transformações tecnológicas, sociais e econômicas, impondo novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas. A administração gerencial teve como objetivo, além de acompanhar as inovações inerentes, a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, para melhor atender o cidadão-beneficiário. Assim, a administração pública começa a dar ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados de controle de ações e decisões (fins), ou seja, muda-se o foco do interesse do poder do Estado, para o interesse do cidadão-cliente. Nessa forma de administração, o Estado ao invés de priorizar o fornecimento dos serviços, passa a ser um catalisador dos meios em todos os setores - público, privado e público não estatal (essa é a principal característica desse modelo de gestão). A administração pública gerencial busca uma definição clara dos objetivos, que seja capaz de promover o aumento de qualidade e da eficácia (como agilidade) dos serviços sociais e científicos oferecidos pelo serviço público.

No Quadro 3, faz-se uma simplificação das explicações supracitadas e, notadamente, observa-se que a gestão pública burocrática, foi a que permaneceu por maior tempo, independentemente do tipo de regime político. Na atualidade, a quase totalidade dos países ocidentais vem reformando os processos de gestão de seus governos, e com o Brasil não poderia ser diferente. Inclusive o exemplo brasileiro é citado na modernização do aparelho estatal dentro os países em desenvolvimento.

Período	Tipo de regime político	Modelo de gestão pública	Características marcantes
Até século XIX	Estado absoluto	Administração patrimonial	Monarquia; o Estado representava a continuidade do poder soberano. Pouca definição entre o pública e o privado
Século XX (até a década de 30)	Estado liberal	Administração pública burocrática	Estabeleceu o império da lei ou do Estado de direito. Serviço público profissional e princípios da administração pública burocrática
Século XX (até a década de 70)	Estado liberal-democrático	Administração pública burocrática	Centralização da ação estatal (modelo burocrático clássico)
Século XX (até a década de 90)	Estado liberal - democrático (do bem-estar social)	Administração pública burocrática	Início de descentralização, surgem as administrações indiretas e contratação mais flexível de servidores.
Século XXI	Estado social-liberal (democrático)	Administração pública gerencial	Proteção dos direitos sociais e promoção do desenvolvimento econômico

Quadro 3: Tipos de gestão de Estado, características marcantes e período.

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira (1999)

### 3.2 Modernização do Estado Burocrático no Brasil

A ideia de reformar o Estado não é o mesmo que destruí-lo ou desmantelá-lo. Reforma não é igual à desorganização da administração e como consequência à redução da capacidade regulatória do Estado. Assim, mudança significa, antes de tudo, abandonar as visões antigas, centradas em si mesmo, sem compromisso com os resultados e com o ambiente em volta.

As reformas do Estado, usualmente, visam introduzir novos procedimentos, indicadores de desempenho, eficiência. Essas ações visam o melhor atendimento ao cidadão, finalidade última do Estado

A tecnologia aumentou a possibilidade de se acompanhar processos administrativos, antes somente possível por intermédio de publicações de documentos ou pesquisas específicas, hoje com ações, como o Portal Transparência, é possível exigir resultados melhores do Estado. Contudo, é importante destacar que apesar da aproximação dos modelos gerenciais existentes na administração privada, quando se busca empregá-los nos serviços estatais, não

se pode perder o foco da natureza da administração pública, diferente daquela, por se diferenciar substancialmente das ações de entidades privadas. Nestas a busca da sobrevivência financeira torna-se uma ação central, enquanto nas instituições temos o objetivo de prover a sociedade de bens e serviços, ou seja, o Estado realiza direitos.

Apesar dos esforços governamentais ocorridos nestes últimos anos, ainda existe um longo caminho a ser percorrido, com o intuito de se obter o sucesso para economizar mais e gastar melhor os recursos públicos. Para isto, faz-se necessário um esforço nas áreas de planejamento, orçamento, controle e execução de todos os integrantes do governo, independente de sua função ou finalidade. Dessa forma, o governo se prepara para enfrentar essa nova conjuntura. Entretanto, existem lacunas que merecem atenção para a superação dos desafios imediatos e futuros. São elas:

- necessidade de consolidação do planejamento estratégico nos órgãos governamentais, levando-se em conta as reais necessidades dos cidadãos, coerentes com a realidade financeira e sua consequente medição dos resultados;
  - desdobramento do planejamento estratégico em todos os níveis e setores de governo, criando a sinergia necessária para cumprir os objetivos propostos, aproveitando-se ao máximo os escassos recursos, evitando a sua pulverização;
  - mudança da cultura do setor público, em que prevalece os procedimentos burocráticos inadequados ao novo modelo de gestão, dificultando a rapidez, resolução, flexibilidade, qualidade e maior aproximação com a sociedade;
  - criação de indicadores de desempenho para avaliar e dar transparência aos processos de planejamento e execução, através dos quais será possível monitorar resultados, coletar dados para decisões futuras e evitar repetição de erros ocorridos.

Tais indicativos apontam a necessidade de se adotar modelos de gestão compatíveis com os desafios a serem vencidos pelos governos. Dentro dessa ideia, é preciso adotar um melhor modelo de gestão para construir um conjunto de objetivos e de indicadores compatíveis com as novas tarefas e missões do Estado, visando resultados positivos e atendimento das demandas de que a sociedade tanto necessita.

Nesse contexto, o GESPÚBLICA tem um papel fundamental para o modelo de administração pública gerencial, focada em resultados e utilizando uma metodologia inovadora e consagrada em diversos países. Segundo Lima (2007), apesar do Programa ser de fácil compreensão, ainda é considerado de difícil implementação, pois envolve a essência da mudança. Isso se deve principalmente pela cultura burocrática, traço indelével que marca a história da administração pública no Brasil, e devido ao apego ao poder.

### **3.3 As Mudanças no Setor Público**

Fruto da necessidade de mudanças organizacional no setor público, com a finalidade de tornar o aparelho do estado mais ágil, flexível e eficaz, busca-se o modelo ideal de gestão no setor público, norteado pela qualidade, a eficiência e a efetividade. Para a consecução desses objetivos, é necessária que as organizações estatais realizem mudanças nos processos de gestão, organização e divisão do trabalho (Lima, 2003).

Segundo Cohen (1999), os dez mandamentos da gestão da mudança são:

1. Analisar a organização e sua necessidade de mudanças;
2. Criar uma direção compartilhada e uma direção comum;
3. Afastar-se do passado;
4. Criar um sentimento de urgência;
5. Desenvolver uma forte liderança;
6. Buscar o patrocínio político;
7. Fazer um plano de implementação;
8. Desenvolver estruturas de capacitação e reforço;
9. Comunicar-se, envolver as pessoas e ser honesto;
10. Monitorar, aprimorar e institucionalizar a mudança.

### **3.4 Análise do Sistema de Excelência no Exército Brasileiro**

#### **3.4.1 Objetivos organizacionais do EB**

Após a análise da documentação inerente ao SE-EB e do PEG-EB, foram depreendidos os seguintes objetivos:

- Integrar as informações gerenciais do Exército Brasileiro, para auxiliar as decisões do Comandante do Exército e do Alto-Comando do Exército, incorporando os conceitos e práticas já adotadas pelo PEG-EB;

- Dotar o Exército de uma administração aberta à evolução permanente e flexível para adaptar-se com rapidez a novas metodologias gerenciais e às evoluções de cenários;

- Valorizar a criatividade, o comportamento pró-ativo e a auto-avaliação contínua, para inovação e melhoria permanentes;

- Fazer com que os militares e servidores civis incorporem e adotem conscientes, confiantes e voluntariamente a última palavra em termos de metodologia de gestão de recursos de toda ordem, tendo como ideal a busca da excelência de desempenho e resultados;

- Consolidar o alto conceito do EB na sociedade, também, como Instituição modelar no gerenciamento dos recursos que ela lhe disponibiliza; e

- Preservar a identidade e as tradições do Exército Brasileiro, padronizando a terminologia gerencial, buscando adaptá-la aos termos militares consagrados.

Para atingir esses objetivos, a instituição vem implantando os métodos usados na gestão de negócios, dos serviços e de infraestrutura, baseadas em metodologias consagradas, utilizando tecnologia da informação, consolidados em quatro projetos principais:

- Projeto Sistema de Gestão Estratégica / Balanced Scorecard (SGE/BSC);
- Projeto Sistema Integrado de Gestão (SIG);
- Projeto de Gestão por Processos (PGP); e
- Projeto de Consolidação do PEG-EB.

### 3.4.2 Melhores Práticas de Gestão Adotadas

Com a implantação do SE-EB

- Introdução de ferramentas gerenciais utilizadas no planejamento, gerenciamento e aperfeiçoamentos de processos, dentre as quais:

- Ferramentas estruturais (*brainstorming*, votação múltipla, técnica de grupo nominal, diagrama de causa e efeito, análise de campo de forças, fluxograma, regra básica de reunião, diagrama em árvore, matriz GUT);

- Ferramentas Estatísticas (folha de verificação, plano de amostragem, diagrama de Pareto, gráfico de tendências, gráfico de controle, histograma, índice de capacidade, estratificação)
- MASP (metodologia de análise e solução de problemas).
  - Sistema de medição de desempenho organizacional (SMDO);
  - Mapeamento de processos (finalísticos, de apoio e de gestão);
  - Elaboração de planejamento estatístico (plano de gestão); e
  - Implantação de modelo de melhoria contínua em todos os níveis da organização.

### 3.4.3 Dificuldades encontradas pelos Integrantes do EB

Para diagnosticar as dificuldades pelos recursos humanos na implantação do Sistema de Excelência no Exército, este trabalho selecionou organizações militares em estado avançado de implantação do Sistema Excelência Gerencial no Exército Brasileiro com a finalidade de se proceder ao estudo de caso. Estas mesmas OM foram levantadas junto à 2ª Subchefia do Estado-Maior do Exército que é responsável em propor medidas e ações necessárias à modernização e racionalização dos processos administrativos do Exército Brasileiro (EB). Foram listadas vinte e uma Organizações Militares (OM), em diferentes regiões brasileiras, com peculiaridades próprias. Dessas, foram escolhidas três OM para atender à pesquisa, sediadas em Brasília, por razões pertinentes à distância, e que por esse motivo permitiram a ida desse pesquisador ao local.

Levantadas as proposições por meio de pesquisas bibliográficas, documentais e em registro em arquivos, houve a necessidade de se confirmar a confiabilidade das mesmas. Assim, procedeu-se a entrevistas com os encarregados do PEG e outros elementos participantes.

A partir do cruzamento dos dados obtidos com o levantamento das proposições e sua respectiva confirmação, ou não, através das entrevistas, foi possível fazer inferências válidas sobre os óbices surgidos com a adoção do SEB-EB.

Procedeu-se a uma análise separada dos casos, fruto das entrevistas em cada Organização Militar com os respectivos representantes designados pelo Comandante, conforme solicitado no protocolo de pesquisa.

Foram abordados os seguintes tópicos nas entrevistas:

- A visão do SE e do PEG na organização e na seção.
- A participação do Cmt no processo.
- As medidas de desempenho utilizadas.
- Existência de indicadores claros.
- Existência de um planejamento estratégico desde o início, em constante modificação, evolução, e seguido à risca.
- A qualificação dos RH da OM envolvidos no gerenciamento do SE/PEG.
- Fatores que interferem no bom andamento do programa.
- As dificuldades de implantação e manutenção do programa.
- Os prejuízos provocados ao programa pela movimentação de militares envolvidos.
- A influência do comprometimento dos Cmt/Chefes do Escalão Superior para o bom andamento do programa.
- O perfeito entendimento das premissas e dos critérios do PEG.
- A sobrecarga ao desempenho das funções trazidas pelo programa.
- O envolvimento/comprometimento por parte de todos na OM.
- Pontos não abordados pelo programa.
- A mentalidade dos integrantes do nível operacional frente à inovação proporcionada pelo programa.
- As formas adotadas para superar os problemas enfrentados.

Dentre as OM do universo apresentado, selecionaram-se as seguintes:

<b>Organização A</b>	<b>Organização B</b>	<b>Organização C</b>
OM Logística	OM operacional	Grande Comando
Batalhão Logístico	Grupo de Artilharia	Região Militar
De excelência e única na área em que atua.	De característica peculiar, de excelência e altamente especializada.	De excelência e responsável por uma gama de funções no âmbito do Comando Militar do Planalto.
<b>Entrevistados</b>		
- Comandante da OM; - Gerente do PEG; - Chefe do Serviço de Aproveitamento; e - Encarregado de material.	- Comandante da OM; - Gerente do PEG; - Comandante de Subunidade; e - Auxiliar da Fiscalização Administrativa	- Chefe da Seção de Planejamento e Gestão (Encarregado do SE); - Chefe da seção do Pessoal Militar; - Adjunto da Seção de Inativos e Pensionistas (SIP); e - Auxiliar da seção de Planejamento e Gestão.

Quadro 4: Organizações Militares Analisadas

Fonte: o autor

Realizou-se a análise separada dos casos com a intenção de consolidar as anotações detalhadas, coletadas nas entrevistas. Em seguida realizou-se a análise dos casos estudados, buscando as características comuns, analisadas em cada caso separadamente. Dessas análises, buscou-se, então, a refutação ou confirmação das proposições levantadas, conforme EISENHARDT (1989) propõe. O quadro abaixo expressa o resultado fruto das entrevistas e análise dos dados.

<b>Proposição</b>	<b>Revisão</b>
Falta de recursos humanos capacitados	Confirmada em parte
Resistência a mudanças	Confirmada em parte
Alta rotatividade dos militares	Confirmada
Não adaptação do programa e seus critérios para o meio militar	Confirmada

Quadro 5: Resultado da análise  
Fonte: o autor

Após o trabalho descrito, foram revistas e analisadas as proposições de pesquisa, concebidas a partir da revisão bibliográfica.

Com base na revisão do conjunto de proposições da pesquisa, chegou-se à seguinte análise do Quadro 6.

<b>Ordem</b>	<b>Proposição</b>	<b>Revisão</b>
1 <sup>a</sup>	Falta de recursos humanos capacitados.	Confirmada em parte
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Grande preocupação dos comandantes, mas a proposição foi devido a essa capacitação não ter abrangido um universo maior e em algumas dessas organizações o processo ter sido interrompido, mesmo que temporariamente. Maior investimento nos oficiais em detrimento dos praças (suboficiais e sargentos).</li> <li>➤ Preocupação agora é um maior equilíbrio na distribuição das vagas aos cursos e estágios para que os praças possam multiplicar o conhecimento a ser adquirido, no âmbito de seus pares.</li> <li>➤ A proposição é importante para a superação dos demais óbices.</li> </ul>	
2 <sup>a</sup>	Resistência a mudanças	Confirmada em parte
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A rápida divulgação e preparação da capacitação foi fator importante para a diminuição desse óbice.</li> <li>➤ O modo pelo qual ele foi implantado, o modo de falar utilizado, as mudanças que seriam implementadas, e a falta de credibilidade existente quando de sua implantação, devido às diversas outras tentativas de implantação de programas similares deixados de lado pela Força, deram sustentação a este óbice.</li> <li>➤ Esta proposição foi confirmada em parte por ter sido constatado que a</li> </ul>	

<p>colaboração por parte de alguns elementos, até mesmo chefes de seção ou de mesmo nível, não tem sido de forma satisfatória quando se pretende algo relativo ao programa. Falta de não ter havido uma completa disseminação do programa por meio de treinamento que atingisse a todos no âmbito das organizações.</p> <p>➤ O fato da Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército ter sido extinta a responsabilidade pelo Sistema de Excelência passar para o EME causou certa dúvida em relação à continuidade do programa.</p>		
3ª	Alta rotatividade dos militares	Confirmada
<p>➤ Nas organizações A, B e C ficou patente a idéia de que a movimentação dos militares envolvidos com o programa trás prejuízo ao mesmo. Dois aspectos foram citados para a diminuição desse problema:</p> <p>➤ - a capacitação e conscientização geral dos integrantes do Exército de modo rápido e genérico, o que não traria conseqüências para as substituições nas funções que envolvem o PEG.</p> <p>➤ - o mapeamento dos processos da OM e a confecção dos procedimentos operacionais padrão (POP) para todas as funções.</p> <p>➤ O grande ponto sentido foi com relação à alta rotatividade dos comandantes que trazem conseqüências a não manutenção da constância de propósitos e tornam difícil planejar em longo prazo, apesar do plano de gestão de cada OM.</p>		
4ª	Não adaptação do programa e seus critérios para o meio militar.	Confirmada
<p>➤ Uma das grandes dificuldades que existiram, quando da adoção do programa, foi o perfeito entendimento do linguajar utilizado pelo mesmo.</p> <p>➤ Com o Adendo Interpretativo, o entendimento ficou um pouco mais claro.</p> <p>➤ As dúvidas só foram reduzidas com a realização de cursos, estágios e palestras que ambientaram aos termos utilizados pelo PQSP.</p> <p>➤ Capacitação não é 100% abrangente.</p> <p>➤ A proposição foi confirmada, pois o fato ocorreu no âmbito do Exército Brasileiro e ainda hoje é uma realidade. Cabe ressaltar que esse foi um dos motivos de resistência ao programa por parte dos integrantes da Força.</p>		

Quadro 6: Revisão das proposições

Fonte: o autor

## 4 CONCLUSÕES

O presente trabalho buscou apresentar o Sistema de Excelência no Exército Brasileiro, com foco principal nos óbices enfrentados pela Instituição na sua implantação, especificamente em relação à mudança de mentalidade dos seus integrantes. Além disso, o sistema vem proporcionando transformações nos procedimentos administrativos e operacionais do EB, fruto da introdução de ferramentas de gerenciamento para a melhoria de suas atividades fim e meio, fato que também foi abordado neste estudo.

Após uma pesquisa bibliográfica sobre gestão organizacional, verificou-se que a sistematização dos procedimentos administrativos, para a melhor racionalização dos métodos empregados no trabalho, teve início com a Teoria Burocrática de Max Weber. A adoção do modelo weberiano sugeria adequar os meios aos objetivos pretendidos, por meio do formalismo das regras e normas, da impessoalidade e do profissionalismo. Esse modelo foi muito difundido nas organizações ocidentais no século XX, servindo de referencial para instituições públicas e privadas.

Apesar de a burocracia estabelecer um modelo de sistematização organizacional que refletia a necessidade de controle e padronização dos processos das organizações à época, com a revolução tecnológica, a partir da década de 1950, e mais recentemente com a chamada era da informação e do conhecimento, houve a necessidade de adequar os meios de produção e o gerenciamento dos processos, com o objetivo de alcançar mais eficiência, mais celeridade e menos desperdício de recursos.

Surgem, em países como os Estados Unidos e Inglaterra, estudos voltados para os procedimentos gerenciais com o intuito de otimizar custos e aumentar a eficácia, baseados em sistemas abertos e tecnologia da informação.

Desde a década de 1930, a administração pública no Brasil operava reformas no serviço público com base nos métodos da administração científica. A partir da década de 1990, o governo federal, vislumbrou instituir um programa que auferisse qualidade aos processos produtivos das empresas. Essa inovação culminou com a adoção de critérios de qualidade também para as instituições estatais.

Nesse contexto, e seguindo as orientações da administração federal, consolidadas no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), o Exército Brasileiro criou o Programa Excelência Gerencial (PEG), em 2003, que estabeleceu condições para a implantação do Sistema de Excelência (SE-EB). Nesses sete anos de implantação e realização de transformações na Instituição, objetivando melhorar seus processos por meio de ferramentas gerenciais, o EB tem enfrentados óbices, inerentes a qualquer organização que pretende realizar mudanças, mas também tem alcançado resultados positivos na execução de suas atividades. Cabe destacar que o Exército é uma instituição secular, com alto grau de hierarquização, reconhecida pela disciplina de seus integrantes e fundamentada em valores morais e éticos que são inerentes à atividade bélica. Por essas características cresce a importância da compreensão das reformas propostas, por ser uma organização com estrutura rígida e burocrática peculiar a esse tipo de organização.

Este trabalho abordou as transformações que a organização Exército Brasileiro sofreu no decorrer desse período de adoção do SE-EB e buscou, de forma analítica, identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo Exército Brasileiro na implantação do Sistema de Excelência, no tocante à mudança de mentalidade de seus recursos humanos

Após a revisão bibliográfica sobre o problema levantado, estruturou-se um universo de proposições em torno dos principais e mais abrangentes óbices, que foram propostas antes da pesquisa de campo. Levantaram-se quatro proposições a acerca da problemática estudada.

O método de estudo de caso adotado para o desenvolvimento da pesquisa foi aquele dentre os métodos de pesquisa disponíveis que apresentou melhor relação entre as características e as contingências da pesquisa e o objetivo da mesma. Esse método de pesquisa permitiu a observação de elementos relacionados à questão de pesquisa sob a perspectiva de pessoas que estão diretamente envolvidas com a prática do SE-EB nas Organizações Militares.

Desse modo, as proposições de pesquisa puderam ser confirmadas ou refutadas, integral ou parcialmente, enriquecendo a pesquisa bibliográfica com dados de campo.

De nada vale toda a pesquisa se não existir um esforço no sentido de mudar os óbices levantados e confirmados, ou de se atuar pró-ativamente no sentido de

superar os problemas parciais que mostraram estarmos no caminho certo ou mesmo numa direção comum, o mais rápido possível.

Cabe salientar que para se atuar nas proposições, ou óbices, há que se trabalhar conforme a percepção de importância ou influência dos respectivos óbices com relação ao programa. Assim este pesquisador, dentro de sua percepção, ordenou as proposições pelo grau de importância levantado no estudo.

A partir do proposto pela presente dissertação, alguns trabalhos podem ser desenvolvidos para buscar a complementação aos problemas aqui levantados e que merecem um aprofundamento mais detalhado na forma de pesquisa, ficando como sugestão para pesquisas futuras. São eles:

- a capacitação de recursos humanos na condução de uma gestão pública de excelência.
- a liderança em todos os níveis e o comprometimento com as atividades da Instituição.
- propor maneiras de se introduzir inovações como forma de quebra de paradigmas em contraposição às resistências a mudanças (mudança comportamental).
  - gestão pública de excelência com poucos recursos financeiros; e
  - aplicabilidade e efetividade do planejamento estratégico de uma OM.

Assim sendo, entende-se que o objetivo da presente pesquisa foi atingido uma vez que os óbices foram levantados, confirmados, ou não, integralmente ou parcialmente, mostrando a real necessidade de atuação para corrigi-los.

Destaca-se, no entanto, apesar dos óbices existentes em relação aos seus recursos humanos, quando se refere à mudança organizacional, que o Exército continua implementando o seu sistema de excelência com a aplicação de ferramentas de gestão e capacitação de parte de seus talentos humanos. Como consequência, os benefícios já são observados na Força, dentre os quais:

- a modernização da gestão, com aplicação efetiva de ferramentas de medição e desempenho organizacionais, atualmente empregados em organizações de referência mundial;
- disseminação da cultura da excelência entre os seus integrantes, em todos os níveis;
- simplificação dos processos nos órgão de direção geral e setorial, agregando as práticas de gestão e de tecnologia da informação;

- formação de massa crítica em gestão pela capacitação; e
- projeção do Exército Brasileiro como referência para outras organizações.

## REFERÊNCIAS

AVELLAR, HÉLIO DE ALCÂNTARA. **História administrativa e econômica do Brasil**. 2ª ed. rev. e atualizada, Rio de Janeiro: FENAME, 1976.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.378**, 23 fev. 2005.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS; SPINK, PETER (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARR, DAVID K; LITTMAN, IAN D. **Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90**. Tradutor: Heloisa Martins-Costa Mariluce Filizola C. Pessoa. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

COHEN, ALLAN R. **MBA: curso prático: Administração**. [The portable MBA in management]. Tradutor: Maria Jose Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CUNHA, MÁRIO WAGNER VIEIRA DA. **O sistema administrativo brasileiro, 1930-1950**. Rio de Janeiro: CBPE/INEP, 1963.

EISENHARDT, K. M. **Building theory from case study research**. Academy of management Review, v.14, n.4, p.532-540, 1989.

FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, Porto Alegre, Editora Globo, 1975.

GIL, ANTONIO DE LOUREIRO. **Gestão da qualidade empresarial**. São Paulo: Atlas, 1993.

IANNI, OCTAVIO. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6ª ed. rev. e atualizada, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KTOUF, OMAR. **A administração entre a tradição e a renovação**. Le management entre tradition et renouvellement. Tradutor: Antonio Jose Cunha. São Paulo: Atlas, 1996.

LIMA, PAULO DANIEL BARRETO. **A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do GesPública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LIMA, SUZANA MARIA VALLE (Org). **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2003.

MOTTA, PAULO ROBERTO DE MENDONÇA. **A ciência e arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro; Record, 1991.

SOUZA, MARIA DO CARMO C. CAMPELLO DE. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

TENÓRIO, FERNANDO GUILHERME. **Permanencia del modelo weberiano**. Revista Internacional de Ciências Administrativas, Instituto Internacional de Ciências Administrativas, v. 47, n. 3, 1983.

TORRES, ALBERTO. **O problema nacional brasileiro**: introdução a um programa de organização nacional. 4ª ed., São Paulo: Ed. Nacional, Brasília, Ed. UnB, 1982b (Temas brasileiros, 38).

WAHRLICH, BEATRIZ MARQUES DE SOUZA. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

WEBER, MAX. HANS GERTH E C. WRIGHT MILLS (Orgs). **Ensaio de sociologia**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. [Die protestantische ethik und der geits des kapitalismus]. Traduzido por: M.Irene de Q.F. Szmrecsanyi. 5 ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA

Estas perguntas visam orientar o entrevistador na condução das entrevistas com os integrantes das organizações visitadas. Expressam de forma mais clara os tópicos a serem abordados nas entrevistas.

- 1- Qual a visão que o Sr tem do PEG e do SE-EB? Veio para ficar ou é apenas um “modismo”?
- 2- Qual sua participação (do Cmt) no processo?
- 3- Qual a formação na área de administração que o Sr possui para gerir a implantação do PEG na sua área? Os Recursos Humanos (RH) da OM têm essa qualificação para gerenciá-lo?
- 4- O Planejamento Estratégico expressa a realidade do SE\_EB? A OM possuía um Planejamento Estratégico condizente desde o início? Sofreu ou sofre modificações constantes ou é seguido à risca?
- 5- A OM estava preparada para o programa? Ele interferiu na vida da OM? Produziu modificações consideráveis?
- 6- Como a OM media seu desempenho e como mede hoje? Diferenças consideráveis? Possui indicadores claros?
- 7- A OM definiu bem seus processos?
- 8- Algum fator interfere no bom andamento do Programa?
- 9- Qual(is) a(s) grande(s) dificuldade(s) de implantação e Mnt do Programa?
- 10- A movimentação de militares envolvidos com o PEG/SE-EB trouxe prejuízos ao Programas?
- 11- Houve dificuldade de entendimento das premissas e dos critérios do PEG/SE-EB e qual a sua finalidade? Isso é claro?
- 12- O comprometimento dos Comandantes/Chefes do Escalão Superior tem influência no bom andamento do programa?
- 13- O programa trouxe sobrecarga ao desempenho das funções dos envolvidos?
- 14- O envolvimento é total ou restringe-se a um grupo?
- 15- Alguma coisa no programa deixou de ser implementada adequadamente? Por quê? O quê?

16- Quais os grandes problemas envolvidos na implantação do programa? Houve muita resistência à mudança proporcionada pelo programa? Em que níveis?

17- Houve dificuldade na determinação dos indicadores de desempenho?

18- A OM investiu na formação de seus quadros?

19- Foram sentidos resultados após o PEG/SE-EB?

20- No seu ponto de vista, nossos manuais são suficientes para que possamos executar uma gestão de excelência sem a necessidade de um programa correlato?

#### Dados da Organização Militar

##### 1. Dados Gerais:

Nome:

Localização:

Linha (Bélica, Ensino,etc):

Missão:

##### 2. Dados sobre Gestão de Excelência:

Política de excelência:

Certificados do Sistema de Excelência:

Métodos, Técnicas e Ferramentas mais Utilizadas:

##### 3. Dados sobre a estrutura da Organização:

Estrutura hierárquica:

Níveis hierárquicos:

Efetivo:

## Apêndice B – Organograma do Exército Brasileiro

