

O modelo de Administração Pública gerencial na busca pela excelência por meio das pessoas

Pedro Henrique de Moraes Papastawridis

RESUMO

Este trabalho buscou reunir e apresentar elementos que apoiem o aparelho do Estado brasileiro na modernização e aprimoramento de suas estruturas, processos e métodos de trabalho, tornando-os mais econômicos, eficientes, eficazes e capazes de conduzir o país para um cenário de desenvolvimento econômico-social sustentável.

Como solução resultante deste trabalho, parte-se do pressuposto de que o Estado brasileiro precisa concluir o processo de transição do modelo de gestão burocrática ainda presente na máquina pública para um modelo de Administração Pública puramente gerencial. Em vista disso, propõe-se a formulação e implementação de um modelo de gestão pautado excelência por meio das pessoas.

Nesse sentido, a atuação das escolas de governo se torna importante, visto que funcionam como centros especializados de ensino e pesquisa em temas relacionados com as atividades da Administração Pública, além de indutoras da construção de redes de conhecimento em boas práticas e tecnologias de gestão.

Palavras-chave: Administração Pública. Estratégia. Gestão de Pessoas.

1. INTRODUÇÃO

Neste início de século marcado por inúmeras agitações de natureza política, econômica e social pelo mundo, um debate vem recuperando força, motivado pela crise que afetou as economias mundiais a partir de 2007 e cujos efeitos ainda não foram integralmente sanados: qual é o papel que o Estado, essa organização político-

jurídica composta por território, povo e soberania, deve exercer num mundo em que a evolução crescente dos transportes e das comunicações nos tornam cada vez mais interligados e interdependentes?

A própria crise que se iniciou no sistema financeiro americano em 2007 mostrou que os Estados nacionais estão aquém de seu tempo quando o assunto é dar uma resposta rápida e adequada a crises. Com isso, recrudescem nas pessoas sentimentos que as afastam do meio-termo e as aproximam da defesa de um dos extremos da atuação estatal na vida econômica e social: se o máximo possível (como ocorre em países como Venezuela, Rússia e China), ou o mínimo (como vem ocorrendo na corrida presidencial dos Estados Unidos e na Argentina de Mauricio Macri).

No Brasil, o debate sobre o papel do Estado também vem retomando força nos últimos anos, tendo como motivação adicional a crise econômica e política que atinge o país: atualmente, vivemos um quadro de estagflação (estagnação econômica mais inflação alta), o que agrava o quadro de desemprego e a concentração de renda da população. Apesar disso, Poderes Executivo e Legislativo não chegam a um consenso acerca da construção de uma agenda que reverta a situação econômica em que o Brasil se encontra e constantes são os conflitos entre ambos, levando a um conturbado clima político que prejudica mais ainda a economia.

Um outro fato que motiva a retomada do debate acerca do papel do Estado brasileiro se refere à carga tributária elevada nacional que não gera uma contrapartida em serviços públicos de qualidade à sociedade. Com base na análise dos dados divulgados pela Auditoria Cidadã da Dívida (tabela 1), nota-se que cerca de 2/3 dos gastos da União são executados com pagamento de juros e amortizações da dívida e previdência social, em que pese o acréscimo de 26,64% nos gastos executados entre 2012 e 2014.

Dessa forma, e sem entrar no mérito de ser ou não ser justo e legítimo comprometer elevada quantia do orçamento com o pagamento de apenas duas rubricas, a União dispõe de pouca “gordura” para empregar com gastos em serviços públicos que gerem benefícios diretos à população, como saúde, educação e segurança.

Tabela 1 - evolução dos gastos executados pela União entre 2012 e 2014						
Rubrica	Participação sobre o total			Valor em R\$ bilhão		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014

Juros e amortizações da dívida pública	43,98%	40,30%	45,11%	752,94	718,55	977,98
Previdência social	22,47%	24,11%	21,76%	384,69	429,88	471,76
Transferência a estados e municípios	10,21%	10,43%	9,19%	174,80	185,97	199,24
Saúde	4,17%	4,29%	3,98%	71,39	76,49	86,29
Educação	3,34%	3,70%	3,73%	57,18	65,97	80,87
Outros	15,83%	17,17%	16,23%	271,01	306,14	351,87
Total	100,00%	100,00%	100,00%	1.712,00	1.783,00	2.168,00

Tabela 1 – Evolução dos gastos realizados pela União entre 2012 e 2014 (fonte: Auditoria Cidadã da Dívida)

Portanto, há que se gastar com economicidade, eficiência e eficácia, de maneira que o cidadão certo receba o serviço certo no momento certo e que esse serviço proporcione uma transformação que contribua para o desenvolvimento econômico-social em bases sustentáveis. Em outras palavras, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos processos de negócio do aparelho do Estado não podem andar dissociadas da efetividade e da equidade dos resultados produzidos por esses processos.

Para fins de esclarecimento sobre as dimensões de desempenho de um processo, cabe estabelecer as seguintes definições:

- Economicidade → dimensão do desempenho relacionada diretamente com a minimização dos gastos de um dado processo ou atividade.
- Eficiência → relação entre produtos gerados pelo processo ou atividade e o custo dos insumos utilizados, num dado intervalo de tempo. De maneira simplificada, eficiência tem a ver com “fazer certo as coisas”.
- Eficácia → trata-se de uma dimensão do desempenho que mede o alcance das metas definidas e pactuadas em processo de planejamento. Em outras palavras, a eficácia está relacionada com “fazer a coisa certa”.

- Efetividade → relaciona-se com os efeitos produzidos por um determinado processo no contexto em que ele atua. A efetividade mede o impacto real do processo em face do impacto previsto.
- Equidade → dimensão do desempenho ligada à capacidade de produção de “justiça social” do processo ou atividade. Nesse contexto, entenda-se a justiça social a partir do princípio segundo o qual todos os indivíduos de uma sociedade têm direitos e obrigações iguais em todos os aspectos da vida social.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA DE PESQUISA

Considerando que a competitividade de um país passa pela aplicação racional dos recursos de que dispõe, percebe-se por que o Brasil está muito atrás das economias mais dinâmicas do mundo quando o assunto é competição: muito do que é produzido pelo país é tributado e o aparelho do Estado, em que pese a elevada carga tributária, gasta de maneira ineficiente e ineficaz. Logo, urge a necessidade de tornar o Estado brasileiro, por meio de sua máquina administrativa, mais enxuto, porém com uma prestação de serviços públicos de qualidade e que contribuam, de fato, para um cenário de desenvolvimento econômico-social sustentável.

Como objetivo geral, este trabalho pretende reunir e apresentar elementos que contribuam para que o aparelho do Estado brasileiro se modernize e aprimore a sua prestação de serviços, tornando-os mais econômicos, eficientes, eficazes e capazes de conduzir o país para um cenário de desenvolvimento econômico-social sustentável. Dessa forma, e para os fins aqui pretendidos, conceitua-se Administração Pública como o conjunto de órgãos e entidades que compõem o aparelho do Estado.

Como objetivos específicos, este artigo buscará:

- Demonstrar a importância de um aparelho estatal eficiente, eficaz e efetivo para o desenvolvimento de uma nação.
- Apresentar modelos de gestão pautados pela excelência e como eles podem ser empregados para modernizar e aprimorar o aparelho do Estado.
- Definir o que é e como a gestão de pessoas pode se constituir em fator crítico de sucesso na busca da excelência na Administração Pública, descrevendo esse processo gerencial e tratando de boas práticas relacionadas a ele, tendo por base a

literatura relacionada, a legislação pertinente e os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do tema.

- Descrever o papel das escolas de governo e demonstrar a sua importância como indutoras da modernização e do aprimoramento do aparelho do Estado pelo desenvolvimento das pessoas.

Como metodologia de pesquisa para este trabalho, realizou-se uma pesquisa exploratória para identificar a dinâmica de funcionamento do aparelho do Estado e conhecer seus pontos fortes e pontos fracos, a fim de construir uma proposta de intervenção capaz de potencializar os pontos fortes e mitigar os pontos fracos, corrigindo, assim, distorções da Administração Pública e estabelecendo um modelo de gestão que conduza o Estado ao cumprimento de sua missão precípua, que é a de bem servir à sociedade.

Feita essa pesquisa preliminar, o que resultou na identificação do problema ora apontado, realizou-se uma pesquisa bibliográfica para desenvolver o referencial teórico necessário à formulação da proposta de intervenção. Disso, consubstanciado com os dados e informações obtidos durante a pesquisa exploratória, surgiu o presente trabalho.

Frise-se que este documento não tem a pretensão de encerrar o debate acerca de tema tão amplo e rico como a Administração Pública. Ademais, a proposta de intervenção aqui descrita deve ser enxergada como parte de um amplo conjunto de soluções estruturais necessárias ao desenvolvimento nacional em bases sólidas e duradouras, conjunto esse no qual devem estar inseridas as reformas política, previdenciária, trabalhista e tributária.

Diante do exposto, este trabalho está estruturado da seguinte forma: definição do problema a ser tratado; objetivos gerais e específicos a serem atingidos; metodologia de pesquisa; e descrição da solução, explicando e contextualizando o que são modelo de Administração Pública gerencial, modelos de gestão pautados pela excelência, destacando o Modelo de Excelência da Gestão[®] (MEG) e sua variante aplicada à Administração Pública, gestão de pessoas (teoria e entendimentos aplicáveis à Administração Pública) e gestão de pessoas e escolas de governo.

3. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO PAUTADO PELA EXCELÊNCIA POR MEIO DAS PESSOAS

3.1. A NECESSIDADE DE SE CONSTRUIR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Desenvolvido pelo governo brasileiro como parte de um esforço de modernização do Estado brasileiro, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) aborda de maneira sintética, porém didática, a evolução pela qual a Administração Pública passou em seus sistemas de gestão.

Buscando enxergar esses sistemas de gestão segundo modelos com características bem definidas, é possível identificar três diferentes modelos de Administração Pública: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

O mais elementar desses modelos, o patrimonialista, preponderava no país até o início do século XX, momento em que surge um primeiro esforço de modernização do Estado brasileiro pela profissionalização de sua gestão e de seus quadros funcionais. Até então, o interesse público se confundia com privado e o gestor público considerava a máquina pública o seu “feudo”, do qual se locupletava e se utilizava para lograr vantagens para seus aliados em detrimento do restante da sociedade.

Outras características desse modelo de Administração apoiado no patrimonialismo são: o clientelismo, o nepotismo, o fisiologismo e o corporativismo.

Com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República na década de 1930, buscou-se o fortalecimento da Administração Pública como instrumento racional-legal da vontade do Estado. Nessa época, foram criadas as primeiras carreiras para funcionários públicos e a realização dos primeiros processos seletivos de funcionários. Além disso, com a introdução do modelo de Administração Pública burocrática, diversas medidas são implementadas com o objetivo de separar e resguardar a coisa pública do interesse privado, em contraposição ao patrimonialismo precedente, no qual era comum a confusão entre patrimônio público e o patrimônio particular do detentor do poder.

O modelo burocrático busca a racionalização e a padronização de processos. Com isso, o agente público se torna um burocrata especializado, recrutado e selecionado com base no perfil necessário ao desempenho na função a ser desempenhada. Nesse modelo, também são enfatizados os aspectos formais, o controle com foco em processos (controle de conformidade) e o respeito à hierarquia. O compadrio e o apadrinhamento dão lugar à profissionalização do funcionário burocrático.

Contudo, o modelo burocrático foi se voltando para os processos e negligenciando a geração de resultados que atendessem às demandas da população. Com o tempo, isso se transformou numa espécie de “camisa de força” do Estado brasileiro, excessivamente formal, dispendioso e pouco efetivo para fazer frente aos desafios trazidos pela abertura do mercado brasileiro ao mundo no início da década de 1990.

Logo, mostrou-se necessário construir um modelo de Administração Pública mais gerencial e menos burocrático, tornando, assim, o aparelho estatal mais dinâmico, flexível e eficiente, de maneira a reduzir custos e maximizar entregas à sociedade. Foi quando o governo brasileiro deu início à reforma do aparelho do Estado, tendo o PDRAE como base conceitual dessa tentativa de modernização e aprimoramento de estruturas.

Uma síntese dos modelos de Administração Pública aqui descritos e suas principais características segue na tabela 2.

Tabela 2 - modelos de Administração Pública e suas principais características	
Modelo	Principais características
Patrimonialista	<ol style="list-style-type: none"> 1. Patrimonialismo (ausência de distinção entre o que é de interesse público e o que é de interesse privado) 2. Clientelismo 3. Nepotismo
Burocrático	<ol style="list-style-type: none"> 1. Profissionalismo 2. Padronização de processos e procedimentos 3. Foco nos processos
Gerencial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Foco no cliente-cidadão 2. Busca da eficiência aliada à qualidade 3. Transparência e <i>accountability</i>

Tabela 2 – Modelos de Administração Pública e suas principais características (fonte: PDRAE)

Ainda segundo o PDRAE, Estado e mercado são duas instituições fundamentais ao adequado funcionamento dos sistemas econômicos. Assim, se uma dessas instituições apresenta desequilíbrios, há o risco de surgimento de perturbações sistêmicas e de crises.

Logo, mais do que uma opção, a modernização e o aprimoramento das funções desempenhadas pelo aparelho do Estado representam o ajustamento necessário à manutenção do equilíbrio sistêmico. Somente assim as famílias possuirão mais segurança para consumirem e pouparem, as firmas possuirão mais confiança para investirem em

aumento de capacidade produtiva e em melhorias de seus produtos e serviços e os investidores passarão a ver o Brasil como porto seguro para aplicar e manter capital de longo prazo, que é menos especulativo, mais barato para quem o toma emprestado e mais voltado para elementos essenciais à construção de um modelo de desenvolvimento econômico-social sustentável, tais como:

- Formação bruta de capital fixo (FBCF) → bens que servem para produzir outros bens, como é o caso de máquinas, equipamentos e material de construção.
- Infraestrutura → geração de energia, telecomunicações e transportes.
- Inovação e desenvolvimento tecnológico.

Frise-se que a construção de um modelo de Administração Pública gerencial só trará benefícios que se manterão a longo prazo se esse processo construtivo vier acompanhado de uma mudança cultural de pessoas e instituições que integram a máquina pública. Afinal de contas, muito do que se viu ao longo dos anos 1980 aqui no Brasil e que estava relacionado com a crise do Estado naquela época repete-se neste momento: paralelamente ao descontrole fiscal, vem ocorrendo redução nas taxas de crescimento econômico, o aumento do desemprego e a elevação dos índices de inflação. E esses problemas têm como algumas de suas causas as mesmas distorções que levaram à crise estatal de 1980, oriundas do uso do aparelho do Estado por grupos de empresários e de funcionários (objeto de investigação e julgamento, por exemplo, da Operação Lava Jato) em seu próprio benefício e potencializada pelo distanciamento do país em relação às economias mais desenvolvidas.

3.2. MODELOS DE GESTÃO PAUTADOS PELA EXCELÊNCIA

Antes de tratar do que vem a ser um modelo de gestão, cabe definirmos o que é a gestão em si partindo do conceito de Administração.

Resumidamente, a Administração é a ciência que estuda o processo decisório, de maneira a torná-lo, com o emprego das técnicas e métodos adequados, mais eficiente, eficaz e efetivo.

A ciência administrativa está apoiada num processo racional de tomada de decisão. Esse processo é denominado processo administrativo e está composto por quatro etapas: planejamento, organização, direção/execução e controle.

Para facilitar o entendimento dessas etapas, e tendo em vista o caráter racional do processo, partamos do pressuposto de que tudo na vida tem um propósito. Para que esse propósito seja atendido, é necessário saber onde estamos e o que precisamos fazer para chegarmos aonde queremos. É aí que surge a etapa do planejamento, considerada crucial para o sucesso de quaisquer empreitadas, na medida em que ela nos fornece o mapa que nos guiará em nossa jornada.

Definido o planejamento, prosseguimos com a mobilização dos recursos (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos) necessários ao êxito da empreitada pretendida, alocando-os na cadeia de valor concebida para tirar o planejamento do papel e nos aproximar, dessa forma, do nosso propósito. Essa é a etapa da organização.

Contudo, não basta planejar e organizar. Afinal de contas, a fé sem as obras é morta. Portanto, é necessário alinharmos estrutura, processos e pessoas, engajarmos e motivarmos as partes relacionadas com o sucesso do negócio, de maneira a cumprirem com os seus respectivos papéis. Essa é a etapa de direção/execução do processo administrativo.

Por último, e também considerada insumo para um novo ciclo do processo administrativo, temos a etapa de controle. Respeitando as diversas correntes acadêmicas que versam sobre o tema, o controle, em linhas gerais, busca apurar se a execução dos processos de negócio está em sintonia com as diretrizes e objetivos traçados na etapa de planejamento. Com isso, busca-se mitigar riscos e corrigir desvios que afastam o negócio de seu propósito.

Isso posto, e considerando que a gestão tem a ver com a forma como conduzimos as coisas, muitas têm sido as tentativas de organizações públicas e privadas de identificar as melhores práticas ligadas ao tema, com vistas a agrupá-las, sistematizá-las e trabalhá-las nas instituições sob a forma de um modelo. É desse esforço contínuo e permanente de se chegar ao estado da arte na condução de negócios que surgiram os modelos de gestão pautados pela excelência, dentre os quais se notabilizam o Modelo de Excelência da Gestão® (MEG) e o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

Como forma de cumprir com a sua missão institucional de estimular e apoiar as organizações brasileiras para o desenvolvimento da gestão, a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), a partir das melhores práticas em gestão adotadas por organizações americanas e europeias, construiu um modelo com DNA brasileiro denominado, o MEG.

Esse modelo de gestão desenvolvido pela FNQ contou com a participação e colaboração de organizações empresariais, instituições de ensino e pesquisa e de especialistas, resultando num verdadeiro “mapa conceitual de boas práticas em gestão”. Como a excelência é um referencial em constante evolução, o MEG vem sendo objeto de constantes atualizações desde que teve a sua primeira versão construída, em 2001.

O MEG tem por essência o conceito de aprendizagem e melhoria contínua, inspirado no ciclo do PDCL (*Plan-Do-Check-Learn*: Planejar-Fazer-Verificar-Aprender). Atualmente, ele está estruturado em 13 Fundamentos de Excelência (conceitos reconhecidos internacionalmente, traduzidos em processos gerenciais ou fatores de desempenho que são encontrados em organizações mundialmente reconhecidas por seus sistemas de gestão) e 8 Critérios de Excelência (características tangíveis e mensuráveis, quantitativa ou qualitativamente, propostas na forma de questões que tratam dos processos gerenciais ou dos resultados organizacionais). A figura 1 apresenta os fundamentos e os critérios em questão.

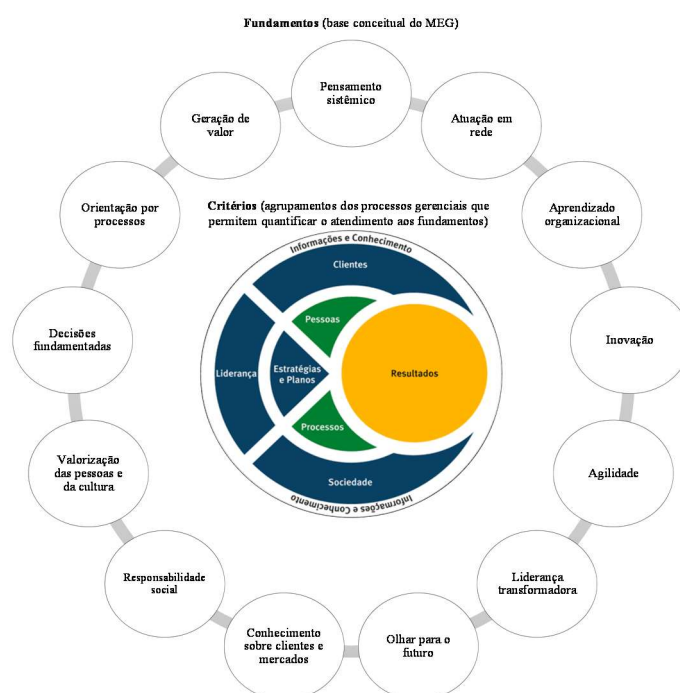


Figura 1 – Fundamentos e critérios do MEG (fonte: FNQ)

Dentre os benefícios advindos da aplicação do MEG, a FNQ destaca: a promoção da competitividade e da sustentabilidade dos negócios, a construção de um referencial para a gestão organizacional, o estímulo à aprendizagem organizacional, a avaliação e a melhoria da gestão, o aprimoramento do conhecimento sobre as partes

interessadas do negócio, a mensuração objetiva de resultados, o desenvolvimento de uma visão sistêmica entre os executivos, o estímulo ao comprometimento e à cooperação entre as pessoas, a incorporação de cultura da excelência, o diagnóstico e a mensuração do grau de maturidade da gestão e a ênfase na integração dos processos e no alinhamento sistêmico.

Por sua vez, e como parte de uma iniciativa em buscar por uma solução que vai além da simples geração de lucro, alcançando a satisfação do cliente-cidadão e a sustentabilidade do Estado, o Poder Executivo federal, no âmbito do Programa GESPÚBLICA (instituído pelo Decreto nº 5.378/2005), desenvolveu o MEGP.

Esse modelo, que representa uma variante do MEG aplicável à Administração Pública, guia-se pelos princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil e pelos princípios que norteiam a ação do aparelho estatal. Nesse sentido, o MEGP está estruturado em torno de práticas e tecnologias gerenciais que ampliam a capacidade de governança e governabilidade da Administração.

Contudo, a implementação do MEGP requer a superação de alguns desafios, com destaque para a reorientação das estruturas executivas do Estado, de maneira a se voltarem para a geração de resultados e a promoção da inclusão social e participação dos cidadãos na vida pública. Para tanto, há que se desenvolver na Administração Pública uma cultura de excelência, com foco em resultados ao invés de processos e pautada pelo *accountability* (dever de prestar contas e de responsabilização do gestor público pelos atos praticados nessa condição).

O MEGP, a exemplo do MEG, também tem por essência o conceito de aprendizagem e melhoria contínua, porém inspirado no ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Action*: Planejar-Fazer-Verificar-Agir). Atualmente, ele está estruturado em 11 fundamentos e 8 dimensões integradas e interativas. A figura 2 apresenta o mapa conceitual do MEGP, com seus fundamentos e as dimensões que compõem o sistema de gestão pública proposto pelo Modelo.

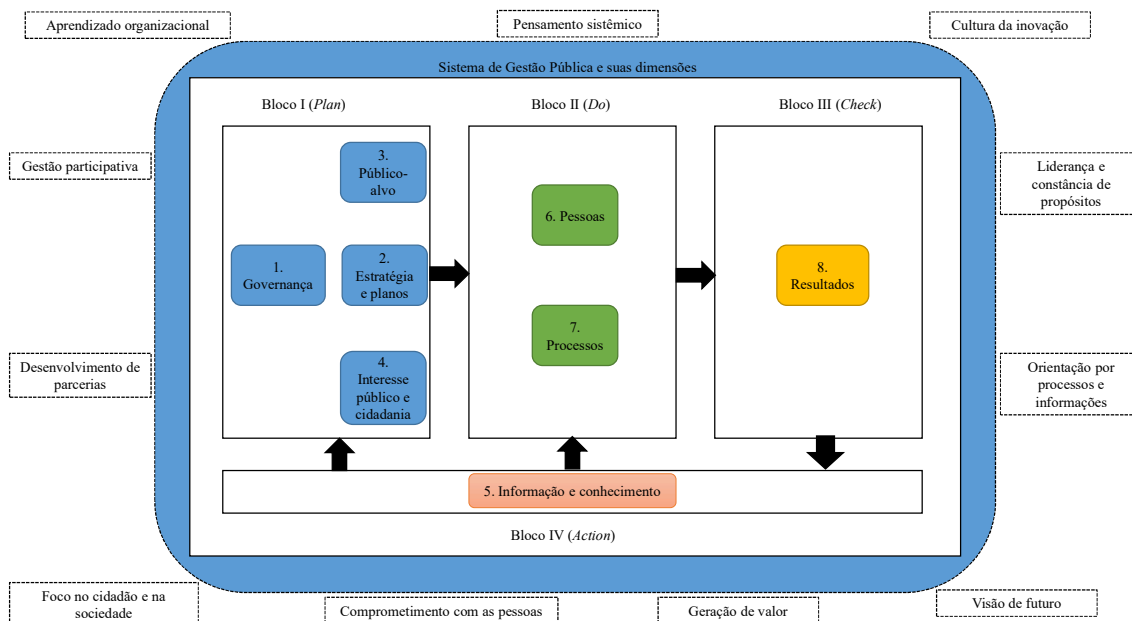


Figura 2 – Fundamentos e dimensões do MEGP (fonte: GESPÚBLICA)

Em vista disso, e de maneira a resumir os objetivos pretendidos com a formulação do MEGP, seguem as palavras do próprio Programa GESPÚBLICA:

Este modelo de excelência em gestão, de padrão internacional, que expressa o entendimento vigente sobre o “estado da arte” da gestão contemporânea, é a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. É constituído por 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.

3.3. EXCELÊNCIA, GESTÃO DE PESSOAS E ESCOLAS DE GOVERNO

Considerada um dos processos de apoio aos negócios mais essenciais e, ao mesmo tempo, estratégicos para quaisquer organizações, a gestão de pessoas trata dos mecanismos pelos quais a instituição atrai, seleciona, desenvolve, mantém, recompensa e gerencia as pessoas.

Dessa forma, a gestão de pessoas pode ser concebida como um processo gerencial estruturado em grandes grupos de atividades que procuram garantir às organizações, à luz de suas estratégias e competências essenciais ao sucesso do negócio,

as pessoas certas no posto de trabalho certo no momento certo e por um preço (remuneração mais benefícios) justo e condizente com os padrões de mercado.

No âmbito da Administração Pública, e dada a necessidade de se observar certos requisitos legais e principiológicos ao formular e implementar políticas de gestão de pessoas, tem sido um desafio atrair e reter profissionais nos cargos, empregos e funções que compõem a estrutura dos órgãos e entidades do aparelho do Estado. Isso se deve, sobretudo, ao processo de transição do modelo burocrático para o modelo gerencial pelo qual a Administração Pública ainda passa, o que torna a gestão de pessoas no Serviço Público um processo engessado e, muitas vezes, descompassado em relação às mudanças do ambiente econômico-social nacional.

Diante dessa realidade, diversas iniciativas vêm sendo estudadas pela própria Administração Pública para concluir essa transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, dotando, dessa forma, a máquina pública de maior dinamismo para atrair, selecionar, desenvolver, manter, recompensar e gerenciar seu principal ativo intelectual. Uma dessas iniciativas foi a instituição do Programa GESPÚBLICA, cujos objetivos estão definidos no art. 2º do Decreto nº 5.378/2005, transcrito a seguir *ipsis litteris*:

Art. 2º 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.

Um dos frutos desse esforço empreendido pelo Poder Executivo federal com o Programa GESPÚBLICA foi o desenvolvimento do MEGP, modelo de gestão com DNA brasileiro e ajustado às necessidades e aos objetivos da Administração Pública.

Um outro trabalho desenvolvido com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da governança e gestão de pessoas na Administração Pública federal foi iniciado pelo TCU em 2013, resultando no Acórdão nº 3.023/2013 (Plenário), cuja relatoria ficou a cargo do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Ressalte-se que, como instituição que auxilia o Congresso Nacional no controle externo dos demais Poderes da União e amparada pelas disposições do art. 71 da Constituição Federal de 1988, o TCU realiza diversas ações de auditoria que versam sobre a governança e a gestão, com destaque para os temas aquisições, tecnologia da informação e gestão de pessoas.

Diante do exposto, e de livre iniciativa do TCU, foi feito um diagnóstico da situação da governança e gestão de pessoas nas unidades sob jurisdição da Corte de Contas. Esse diagnóstico culminou no Acórdão nº 3.023/2013 (Plenário), que, por sua vez, motivou e subsidiou diversas auditorias em órgãos e entidades federais, baseando-se na metodologia de avaliação de governança e gestão de pessoas desenvolvida pelo próprio TCU e estruturada conforme figura 3 e diretrizes abaixo:

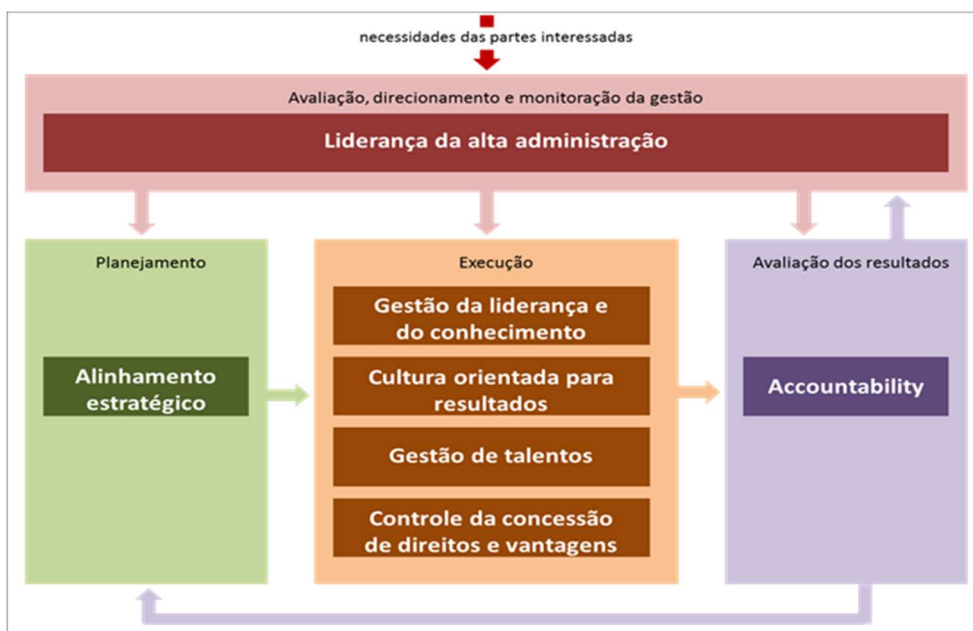


Figura 3 – Metodologia de avaliação de governança e gestão de pessoas (fonte: TCU)

1. Liderança da alta administração → capacidade da alta administração de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas;
2. Alinhamento estratégico → diz respeito ao alinhamento das políticas e práticas de gestão de pessoas com a missão, os objetivos estratégicos e as metas organizacionais;
3. Gestão da liderança e do conhecimento → capacidade da organização de garantir a continuidade da liderança, por meio da identificação e tratamento de potenciais lacunas, bem como da implementação de programas que capturem o conhecimento organizacional e promovam a aprendizagem;
4. Cultura orientada para resultados → relaciona-se com a capacidade de a organização manter uma força de trabalho de alto desempenho, por meio da utilização de sistemas de gestão do desempenho que, efetivamente, diferenciem altos de baixos níveis de desempenho, vinculando-os às metas e aos resultados planejados;
5. Gestão de talentos → trata da capacidade de a organização reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com as competências desejadas;
6. Controle da concessão de direitos e vantagens → capacidade da organização de assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, de forma que os direitos e vantagens concedidos por ela estejam em conformidade com a legislação aplicável à área de pessoal; e
7. *Accountability* – diz respeito à capacidade da organização de prestar contas e aperfeiçoar o desempenho da gestão de pessoas, por meio da avaliação dos resultados obtidos e da identificação de oportunidades de melhoria. Envolve o senso de transparência, responsabilidade e a capacidade de responsabilização pela gestão de pessoas.

Desse trabalho, cuja riqueza teórico-prática demonstra a qualidade do corpo técnico da Corte de Contas, gerou uma série de recomendações e determinações à Administração Pública, com destaque para o seguinte excerto do Acórdão nº 3.023/2013 (Plenário):

9.1. recomendar:

9.1.1. ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria de Gestão Pública e à Comissão

Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, orientem as unidades sob sua jurisdição sobre a necessidade de:

9.1.1.1 a alta administração, em atenção aos princípios da transparência e da prestação de contas, estabelecer formalmente: (i) objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da gestão de pessoas;

9.1.1.2. publicar, em atenção ao art. 6º da Lei n. 12.527/2011, as informações acima, os planos a elas relacionados, as respostas ao questionário deste levantamento e as informações do relatório a ser encaminhado oportunamente pelo TCU, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.1.1.3. estabelecer comitê estratégico de gestão de pessoas, observando as boas práticas sobre o tema, e monitorarem o cumprimento dos papéis e responsabilidades estabelecidos;

9.1.1.4. fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos;

9.1.1.5. adotar medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento das unidades sob sua jurisdição;

9.1.1.6. articular-se com a Escola Nacional de Administração Pública e outras escolas de governo para garantir a oferta de ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho para as unidades sob sua jurisdição; (...)

Também com o objetivo de contribuir com a melhoria da governança e da gestão de pessoas na Administração Pública, tendo fundamento no art. 39, § 2º, da Constituição Federal de 1988, as escolas de governo surgem como aliadas do aparelho do Estado na formação e aperfeiçoamento de servidores públicos.

Na esfera federal, as escolas de governo, por força do art. 4º do Decreto nº 5.707/2006, são consideradas instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, também contribuindo para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades. Em vista disso, as escolas de governo funcionam como verdadeiros centros especializados de ensino e pesquisa em temas relacionados com as atividades da Administração Pública, diferenciando-se das organizações privadas de mesma natureza pelo enfoque na satisfação de seu público-alvo ao invés da busca pelo lucro.

Dentre as principais escolas de governo na esfera federal, tem-se: a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF). Ambas têm sede em Brasília (DF), porém com atuação em todo o território nacional, por meio de suas unidades administrativas regionais, de parcerias com órgãos e entidades públicos locais e de seus cursos na modalidade de ensino à distância (EAD).

Por força do art. 3º, inciso XIII, do Decreto nº 5.707/2006, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, deve priorizar em seus eventos externos de aprendizagem os cursos ofertados pelas escolas de governo. Para tanto, a PNDP deve favorecer a articulação entre essas escolas, visando à construção de sistema de escolas de governo da União, cuja coordenado competirá à ENAP.

Com esse fortalecimento do papel das escolas de governos, catalisa-se a construção de uma rede de conhecimento capaz de identificar as melhores práticas em gestão, no Brasil e no exterior, adequá-las às especificidades do aparelho do Estado e disseminá-las entre os servidores.

Dessa forma, a Administração Pública passa a contar com mais um aliado na construção de um modelo gerencial que contribua com a melhoria da governança do Estado, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas pelo desenvolvimento contínuo e permanente da força de trabalho do Serviço Público.

4. CONCLUSÃO

Com a crise que se iniciou no sistema financeiro americano em 2007, os Estados nacionais ficaram expostos e sob a mira de inúmeros debates sobre o papel que deveriam desempenhar doravante, visto que a referida crise evidenciou que esses Estados

estavam aquém de seu tempo quando o assunto era fornecer soluções rápidas e adequadas a perturbações sistêmicas. Em vista disso, paixões extremistas recrudesceram e, com essas paixões, surgiram soluções extremas para problemas nem tão extremos assim.

Em território brasileiro, o debate sobre o papel do Estado ganha como ingrediente adicional a crise econômica e política que atinge o país. Nesse contexto, há quem defenda que o Estado brasileiro deve passar por um processo de “venezuelização” (Estado onipresente), enquanto outra vertente defende que o país deve seguir o caminho que a Argentina adotou com a eleição de Mauricio Macri em 2015, que consiste em tornar o Estado nacional mais enxuto e estimular a livre iniciativa.

A elevada carga tributária elevada nacional que não gera uma contrapartida em serviços públicos de qualidade à sociedade também estimula o debate em relação ao papel do Estado brasileiro. Com base na análise dos dados divulgados pela Auditoria Cidadã da Dívida (tabela 1), 2/3 dos gastos da União são executados com pagamento de juros e amortizações da dívida e previdência social, enquanto o 1/3 restante atende o restante das demandas supridas pelo aparelho do Estado.

Sobre tal distorção que tem engessado o bolso do contribuinte e a própria máquina pública, a associação Auditoria Cidadã da Dívida se manifestou de seguinte forma sobre os gastos da União em 2014:

Em 2014, o governo federal gastou R\$ 978 bilhões com juros e amortizações da dívida pública, o que representou 45,11% de todo o orçamento efetivamente executado no ano.

Essa quantia corresponde a 12 vezes o que foi destinado à educação, 11 vezes aos gastos com saúde, ou mais que o dobro dos gastos com a Previdência Social, (...)

Dessa forma, e sem entrar no mérito de ser ou não ser justo e legítimo comprometer elevada quantia orçamento com o pagamento de determinadas rubricas, este trabalho procurou construir uma solução para o seguinte problema: Considerando que a competitividade de um país passa pela aplicação racional dos recursos de que dispõe, percebe-se por que o Brasil está muito atrás das economias mais dinâmicas do mundo quando o assunto é competição, dado que muito do que é produzido pelo país é tributado e o aparelho do Estado, apesar da elevada carga tributária, gasta de maneira ineficiente e ineficaz.

Assim, e como objetivo geral deste trabalho reuniu-se e apresentou-se elementos que contribuam para que o aparelho do Estado brasileiro se modernize e aprimore a sua prestação de serviços, tornando-os mais econômicos, eficientes, eficazes e capazes de conduzir o país para um cenário de desenvolvimento econômico-social sustentável.

Como solução resultante deste trabalho, chegou à conclusão de que o Estado brasileiro precisa concluir o processo de transição do modelo de gestão burocrática ainda presente na máquina pública para um modelo de Administração Pública puramente gerencial, apoiado num modelo de gestão pautado excelência por meio das pessoas, consideradas o principal ativo em quaisquer organizações.

O atual modelo proposto pelo GESPÚBLICA mostra-se aderente aos princípios que regem a atividade pública. Porém, como parte integrante de um sistema social, a Administração Pública deve construir uma rede de conhecimento que esteja integrada não somente com seus semelhantes, mas também com a iniciativa, que tem no MEG a prova de que a excelência é um conceito em constante e permanente evolução: da 1ª versão, criada em 2001, a FNQ já chegou na 20ª versão do MEG.

Nesse sentido, a atuação das escolas de governo na construção e manutenção de pontes com instituições públicas e privadas que estudam o estado da arte em gestão é essencial.

Fortalecidas em seu papel com a edição do Decreto nº 5.707/2006, as escolas de governos podem (e devem) assumir o protagonismo na construção de uma rede multissetorial de conhecimento capaz de identificar as melhores práticas em gestão, no Brasil e no exterior, adequá-las às especificidades do aparelho do Estado e disseminá-las entre os servidores, ao mesmo tempo em que reduz as discrepâncias entre o que é considerado boas práticas e tecnologias gerenciais de ponta pelos setores público e privado, tornando o estado da arte em gestão um mesmo referencial para ambos os setores.

REFERÊNCIAS

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Confira os gráficos do Orçamento de 2014, 2013 e 2012.** Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 16 de mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: SEGEP/MP, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GESPÚBLICA. Documentos Referenciais: **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Disponível em: <<https://conteudo.gespublica.gov.br/pagina.2014-06-06.9098653097>>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.023/2013**. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 13/11/2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20131118/AC_3023_45_13_P.doc>. Acesso em: 19 de mar. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

_____. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>.

Acesso em: 20 de mar. 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil**. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/027.pdf>.

Acesso em: 19 de mar. 2016.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. *E-book: Modelo de Excelência da Gestão*[®]. Disponível em: <http://fnq.org.br/e-book_MEG.pdf>. Acesso em: 19 de mar. 2016.

SARTURI, Claudia Adriele. **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-modelos-de-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-patrimonialista-burocr%C3%A1tica-e-gerencial>>. Acesso em: 20 de mar. 2016.