



# O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA: UMA FERRAMENTA DO PRIVADO PARA BEM ADMINISTRAR O PÚBLICO

**Djair Roberto Fernandes**  
*Furnas Centrais Elétrica*

## **Resumo**

*A dificuldade para alcançar o equilíbrio das demandas da sociedade frente aos recursos do governo tem sido um desafio para os gestores públicos brasileiros. Mais difícil se torna a tarefa quando não se adota um modelo de gestão para toda a máquina pública. Este artigo aborda o fato de o governo federal ter lançado o Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP, administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como ponta de lança para a melhoria da máquina estatal. Para melhor explorar o assunto, este trabalho disserta sobre o movimento da qualidade no Brasil e a construção de modelos de gestão para os ambientes privado e público, bem como aborda a questão da ineficiência governamental, lançando mão de uma pesquisa que compara as nações da América Latina. Ao final, este trabalho analisa a adesão das organizações governamentais ao MEGP e lança luz clamando pela ampla utilização do modelo, que está alinhado ao princípio do estado democrático em que o privado deve administrar o público para o público.*

*Palavras-chaves: Eficiência, Competitividade, Gestão Pública, Modelo de Excelência em Gestão Pública*

## 1. INTRODUÇÃO

Em qualquer forma de estado, a sociedade deve ser o foco das atenções do governo constituído. As políticas públicas, discutidas e elaboradas nos corredores palacianos, às vezes ao largo das avenidas da sociedade, devem ser direcionadas para atender às necessidades dos diversos extratos da população. O bem estar social deve ser entendido como o centro das questões de governo e isso, muitas vezes, provoca eloqüentes debates sobre como atender as necessidades da sociedade com os recursos existentes e que são ditos, recorrentemente, insuficientes.

Os governos em geral têm como única fonte de recursos os impostos arrecadados da sociedade, e esta tem como esperança a boa aplicação dos impostos pagos, recebendo, em contrapartida, os serviços necessários e prometidos. A busca pelo equilíbrio dos recursos disponíveis e os serviços demandados não só é uma necessidade contábil, mas também é uma demonstração do esforço com vistas ao atendimento das prioridades definidas pelo governo. Nesse esforço as forças podem se mostrar antagônicas ou convergentes.

O que se percebe é a dificuldade de o governo encontrar uma solução que atenda a todos os interesses da sociedade. Entretanto, essa aparente dificuldade, que pode se mostrar contínua, traz como consequência uma sinalização para a necessidade de elevar o nível do debate político e das reflexões acerca dos instrumentos apropriados e suficientes que consigam costurar os remendos do tecido social e descortinar o melhor caminho para o melhor viver da população.

Diferentemente do setor privado brasileiro, que se transformou ao longo das décadas de 1990 e 2000, incorporando técnicas e métodos oriundos concomitantemente da academia e do meio corporativo, verifica-se no corpo estatal brasileiro uma grande resistência na adoção de tecnologias de gestão. Este problema repercute na difícil melhoria da produtividade e da eficiência da máquina estatal, que causa impacto significativo na competitividade global do país, fator primordial para a manutenção de uma base econômica sólida.

Visando a modernização da gestão da máquina estatal, que tem como foco o melhor atendimento da sociedade, o governo federal lançou o Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o

objetivo de ser o orientador de uma nova base para a administração estatal em todos os níveis da esfera de governos e poderes.

O objetivo deste trabalho trata de analisar a contribuição que o Modelo de Excelência em Gestão Pública pode proporcionar para a melhoria do aparelho estatal, com vistas ao melhor atendimento das necessidades do cidadão. Nesse caminho observa os patamares de competitividade do país, a eficiência do gasto público e aponta que o uso do MEGP, utilizando uma régua única de medida do desempenho da gestão, é um recurso importante e necessário para a tomada de decisão, com foco em fatos e resultados, voltado para a melhoria do atendimento dos anseios, atuais e futuros, da população.

## **2. MÉTODO DO ESTUDO**

O estudo está embasado em pesquisa tipo exploratória sobre o nível de competitividade do país, identificado pelo *World Economic Forum*, sobre o movimento da qualidade no país e sobre o Modelo de Excelência em Gestão Pública do GESPÚBLICA, observando as potencialidades para a gestão pública. Também se fez necessário a utilização de pesquisa exploratória sobre a eficiência governamental, lançando mão de publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, de interesse ímpar para a necessidade da adoção de um modelo de gestão para uma melhor gestão pública.

## **3. O MOVIMENTO DA QUALIDADE NO BRASIL**

Os estudos sobre Estado e políticas públicas remontam aos primeiros pensamentos sobre as questões sociais, direitos individuais, deveres dos cidadãos etc. No final do século XIX, como parte das reflexões sobre a formação do Estado, os debates expandiram-se para as dimensões física e política, o maior ou menor controle sobre a sociedade, a própria formação e proteção da sociedade e suas múltiplas facetas. Estas reflexões desdobraram-se no alvorecer do século XX, com a formação de novas nações, o recrudescimento das relações entre países e com o estabelecimento da bipolaridade mundial.

Estado pode ser considerado como um aparelho governamental, capturado pela sociedade civil, através de sufrágio universal ou não, com a atribuição de promover a proteção do público, gerir o público para o público (GRAMSCI, apud Buci-Gluckmann, 1990, p. 99).

O Estado deve, então, se aparelhar com uma máquina estatal capaz de trabalhar para a população, protegendo o público e trabalhando para o público. O aparelho privado, que está no poder, que comanda o aparelho governamental, deve geri-lo conforme procuração recebida, conforme o contrato social, fazendo do Estado um parceiro da sociedade.

Buscar no movimento da qualidade, que no fundo é um movimento da gestão, caminhos para atender a sociedade é uma alternativa que o governo tem em mãos, para prover as organizações públicas de técnicas apropriadas para melhor servir a população. Talvez, mais do que uma alternativa, esta é uma obrigação do aparelho privado que se apropria do governo. As crescentes necessidades da população e maior mobilização social tendem a levar o governo a buscar alternativas inteligentes para a utilização dos recursos do tesouro. Nesse sentido, utilizar as modernas tecnologias de gestão, muitas vezes oriundas na iniciativa privada, é um caminho que pode ser trilhado, adaptando-as para as especificidades públicas, sobrepondo as questões sociais às puramente econômicas.

Uma das mais importantes lições, dos primeiros estudos modernos sobre a função qualidade, prega o entendimento de que uma organização somente se mostra necessária se estiver direcionada para o atendimento do consumidor. Não basta, portanto, fazer o melhor que pode, se o melhor não corresponde à construção de um produto com qualidade, sob o ponto de vista do consumidor. Na busca por maior produtividade e por melhor forma de atender o cliente intensos debates ocorreram e novos conceitos se constituíram em alicerces para a construção de sistemas e modelos de gestão que, hoje, acompanham as organizações, impulsionando-as para melhores patamares de eficiência.

No mesmo raciocínio da adoção de princípios da qualidade, pode-se dizer que a máquina estatal, para desempenhar bem o papel delegado pela sociedade, precisa fazer bem feito os serviços a ela atribuídos. Atender parte da população ou oferecer menos serviço do que o considerado necessário é atendimento mal feito. Colocar a população no centro da atenção de toda a máquina pública, orientando os órgãos para o atendimento do cidadão, é um preceito claro para a adoção da função qualidade no seio do governo.

Logo no início dos anos 90, com a abertura econômica do país, o governo instituiu o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), um instrumento de estímulo à busca, por parte de todos os agentes, de melhor patamar de qualidade à luz dos modelos já consagrados em outros países. O Governo sinalizava por este instrumento que o movimento

era de apenas uma via, quem não se dispusesse a entrar no bonde da qualidade perderia o bilhete único da viagem.

Todo o esforço de colocar as organizações em melhor patamar de competitividade demonstrou a necessidade de se elaborar modelos de gestão incorporando as tecnologias de gestão até então entendidas e aceitas, além dos requisitos básicos dos clientes e da sociedade. Esforços foram despendidos para elaborar modelos de gestão que pudessem colaborar para a sustentação das empresas, colocadas à prova pelas insólitas estruturas comerciais da época. Nasceu, assim, o Modelo de Excelência da Gestão - MEG® da Fundação Nacional da Qualidade com a pretensão de demonstrar um caminho seguro para se alcançar o sucesso, ante as constantes mutações da sociedade e do ambiente de forte concorrência. O modelo é um dos indutores do processo de construção da organização do século XXI, está fortemente sustentado nos fundamentos da excelência e é convenientemente estruturado em um conjunto denominado Critérios de Excelência.

Era entendimento, à época dos primeiros estudos, que não bastava atender requisitos e normas, era necessário elaborar uma ferramenta de alto valor para a construção das organizações do futuro, considerando as necessidades presentes e futuras e com flexibilidade para se adaptar às constantes mudanças observadas no seio da sociedade, buscando um patamar ímpar na gestão empresarial, um patamar de excelência. A excelência, assim, passa a ser um alvo a ser buscado, uma meta a ser atingida, um momento de conquista.

#### **4. A COMPETITIVIDADE DO BRASIL**

A competitividade global de um país, termo utilizado para identificar o nível de competitividade de um país e compará-lo com outros, constitui-se na soma dos resultados dos esforços das três dimensões: competitividade empresarial, competitividade estrutural e competitividade sistêmica. Um nível alto da competitividade global advém da correta formulação dos objetivos da nação com a participação pública e privada.

Entende-se por competitividade empresarial as ações de domínio da empresa ou organização, incluindo os esforços para produzir melhor os bens demandados pelo mercado. Analisando o negócio e entendendo as expectativas e necessidades dos clientes, a organização pode melhor adequar os métodos de gestão e de produção e oferecer produtos e serviços a preços competitivos. A competitividade estrutural ultrapassa os muros da organização e habita

os lugares comuns de uma ampla cadeia de fornecimento e de interesses, onde o ponto focal é a manutenção de um clima de apoio e solidariedade entre os agentes da cadeia, figurando como exemplo clientes, fornecedores, parceiros, competidores, institutos de pesquisas e agentes financeiros. O entendimento da competitividade sistêmica diz respeito às ações de governo. São as questões de interesse do Estado, porém voltadas para o suporte necessário ao desenvolvimento e à manutenção de um ambiente em que as organizações possam se preparar permanentemente para a competição. Passa por todos os aspectos necessários para a atividade empresarial, fomentando o desenvolvimento do país e das empresas e, por consequência, da sociedade. (MBC/SEBRAE, 2002)

O grau de interação entre as diferentes dimensões da competitividade global define o avanço do país no cenário internacional. Constrói um clima de harmonia e confiança para empreendimentos duradouros que proporcionam melhores condições de vida para a população. Isto quer dizer que a competitividade está vinculada às ações advindas do governo, proporcionando condições para a sustentação das empresas, e às ações advindas da base empresarial, como a formação de condições adequadas para a pesquisa aplicada, de tecnologias apropriadas, de gestão eficiente e de modelos de produção.

É necessário ter uma visão ampla de nação, uma visão que abarque toda a sociedade e aponte um foco para construir certa vantagem competitiva, direcionando políticas públicas para desenvolver as estruturas necessárias visando dotar as empresas de condições para buscar o patamar da competitividade internacional. (PORTER, 1993, p. 147)

Segundo o relatório *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (WEF, 2008), que apresenta os resultados de pesquisa sobre a competitividade global, o Brasil ocupa, dentre 134 nações pesquisadas, a 64ª posição, resultando em uma pequena melhora em relação à posição ocupada no ciclo anterior. Há, ainda, um caminho muito extenso para ser percorrido para melhorar, de forma considerável, o nível de competitividade global do país e é necessário mergulhar nos problemas, enfrentar os desafios e implantar soluções para os problemas. Para um país que pretende pertencer ao quadro dos desenvolvidos é necessário rumar com vigor para melhor patamar de produtividade, tanto no ambiente privado como no público. O índice de competitividade global reflete os ambientes público e privado e demonstra, observando os indicadores direcionadores, onde é necessário melhorar, segundo o critério utilizado pelo WEF, para que o país possa construir um melhor ambiente apropriado de negócios.

Estudo do Banco Mundial (2008, p. 6), denominado *Doing Business*, coloca o Brasil na 125ª posição, uma posição melhor em comparação com pesquisa anterior, de um total de 181 nações pesquisadas em 2008. Apenas como exemplo cita-se alguns indicadores na tabela 1 que sinalizam as razões do baixo perfil apresentado pelo Brasil. São níveis de desempenho, isolados ou em conjunto, que atrapalham todo e qualquer tipo de empresa, independentemente do tamanho e do controle acionário. Prejudicam as ações para melhorar o nível de competitividade empresarial e estrutural e afastam os empreendedores que podem optar por outra nação onde haja melhor clima para fazer negócios.

**Tabela 1 – O boletim do Brasil no *Doing Business* 2009**

<b>Indicadores</b>	<b>Brasil</b>	<b>Pior do mundo</b>	<b>Melhor do mundo</b>
Tempo para uma empresa administrar e pagar tributos (em horas por ano)	2.600	2.600 (Brasil)	12 (Emirados Árabes Unidos)
Tempo necessário para abrir um negócio (em dias)	152	694 (Suriname)	1 (Nova Zelândia)
Número de procedimentos para abrir um negócio	18	20 (Guiné Equatorial)	1 (Canadá e Nova Zelândia)

Fonte: *Doing Business* 2009. *The World Bank, Washington*, 2008, p. 11, 43

## **5. A INSÓLITA EFICIÊNCIA GOVERNAMENTAL**

Eficiência é entendida pelo *Office of the Auditor General of Canada* (2007) como sendo “quão bem uma organização utiliza seus recursos para produzir produtos e serviços”. Trata-se de uma grandeza que precisa relacionar as saídas com as entradas, os resultados alcançados frente aos esforços despendidos ou os serviços produzidos frente aos recursos financeiros aplicados.

Para o campo público a eficiência não parece ser aplicada à contento, pois a população tem demonstrado não estar contente com os serviços oferecidos pelo aparelho estatal. A sociedade tem a percepção de que paga muitos impostos e não se sente recompensada por isso, paga por um serviço que não tem. Ou paga muito por um serviço que gostaria que tivesse melhor qualidade. O sentimento é que o governo gasta muito e muito mal, ou seja, é ineficiente com o dinheiro público. A percepção é que poderia oferecer mais serviços ou aumentar a qualidade dos serviços que oferece pelo mesmo valor gasto.

Para uma visão adequada da eficiência do gasto público é necessário incorporar outras dimensões de controle do gasto governamental que devem ser consideradas, conjuntamente às demais, orientadoras da gestão pública, como: qualidade dos serviços; meios como tais serviços são prestados; distribuição dos benefícios; qualidade dos gastos; e grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades dos cidadãos. É necessário propor algo diferente no sistema de medição do desempenho governamental. A sociedade deseja que o poder público bem utilize o dinheiro arrecadado com eficiência e determinação. A busca por maior eficiência deve ser considerada como um caminho seguro para, no mínimo, ajudar a melhor utilizar os recursos e, por consequência, melhor distribuí-los, atendendo melhor as necessidades, atuais e futuras, da sociedade.

Antonio Afonso (in IPEA, 2006, p. 8), concordando com o assunto afirma: “A questão relevante não é tanto a dimensão da despesa efetuada, mas sim os resultados obtidos com essa despesa”. O autor denota a importância da qualidade do gasto, e que deve ser entendida e considerada somente sob a ótica do cidadão.

Marcos Mendes (in IPEA, 2006, p. 28-29), explica que um Estado ineficiente está fadado à perpetuação da burocracia, à lerdeza da máquina estatal, à falta de comprometimento, às regras do jogo político e às decisões equivocadas sobre políticas públicas.

A ineficiência é um pecado capital para as economias que têm potencial para superar os limites da pobreza, mas teimam em assim permanecer ao preferir o *status quo* frente à necessidade do desgaste que a mudança traz.

Os pesquisadores Ribeiro e Rodrigues Júnior (in IPEA, 2006, p. 52-53), utilizando dados do período 1998-2003, comparam a eficiência dos gastos públicos entre 21 nações latino-americanas e apontam que o Brasil, apesar de ser o segundo em consumo de governo, relativamente ao PIB, fica muito distante quando a comparação é a eficiência dos gastos, posicionando-se em penúltimo lugar, ganhando apenas da Colômbia. Para os pesquisadores o país tem desempenho sofrível e poderia economizar 40% dos recursos para produzir os mesmos serviços públicos entregues a população. Estudos sobre o mesmo tema apontam que o desperdício encontra fartos ecos nas esferas estaduais e municipais e em todos os cantos da burocracia estatal.

É uma informação de tamanho colossal, pois, significa que uma boa parte dos recursos da Fazenda, composto por arrecadação dos contribuintes, cidadãos brasileiros, é apenas gasta,



escondida no meio da outra parte necessária. Segundo os pesquisadores do IPEA, o desperdício em 2006 chegou a estratosféricos R\$ 320 bilhões.

Isso demonstra que há um longo caminho para a melhoria contínua do aparelho governamental, que pode transcender os interesses pessoais e de grupos e se cercar das boas práticas para cumprir o contrato social. Um caminho difícil, com certeza, mas necessário e urgente.

## **6. O GESPÚBLICA E O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**

O desenvolvimento de um modelo de gestão dedicado às organizações públicas nasceu da compreensão de que havia a necessidade de se traduzir as tecnologias de gestão segundo a concepção do foco do aparelho estatal, onde as questões são empreendidas para atender a população, considerando todos os extratos e todas as classes sociais.

A elaboração de um modelo de gestão vem ao encontro das necessidades tanto do lado do cidadão, que requer mais agilidade do governo, quanto do próprio governo que deve obediência a esses reclamos da sociedade. Um modelo que ajude as organizações estatais a, por exemplo, melhor gerir os recursos, estabelecer indicadores de desempenho, identificar as boas práticas de gestão, entender as oportunidades de melhorias e prestar contas à sociedade, é uma ferramenta de gestão de grande valia para o governo e que pode ser utilizado como resposta para esforços já empreendidos, de longa data, para a reestruturação da máquina pública, visando a dotá-la de mecanismos direcionadores para o atendimento ao cidadão.

Envolto a tantas tentativas frustradas de melhorar a gestão do Estado Brasileiro, surge, no ano 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA como fusão de dois programas governamentais. O Programa absorvia importantes ferramentas como o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, concebido na esteira dos Critérios de Excelência da FNQ, tendo como propósito de ser a fonte iluminadora e necessária para melhorar o nível de gestão e de competitividade das organizações estatais, e o Prêmio Nacional de Gestão Pública, cuja finalidade era de proporcionar visibilidade às entidades com melhor destaque em relação ao modelo de gestão adotado. O GESPÚBLICA, vinculado à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como finalidade, segundo o decreto que o instituiu (BRASIL, 2005): “...contribuir para a melhoria

da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”.

O programa assume a vertente única e verdadeira para as funções do Estado: ser excelente sem deixar de ser público, que, como o próprio programa preconiza, é uma questão de princípios, recuperando a emblemática frase de Hélio Beltrão (Apud LIMA, 2007, p. 25): “O Estado somente tem sentido de existência para servir ao público”.

Lastreado nesta frase o programa foi concebido para desenvolver ações que visam obter sinergia decorrente dos esforços da gestão e da desburocratização, “guiando as organizações públicas em busca da transformação gerencial rumo à excelência e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras”. (BRASIL, 2008, p. 7)

O artigo 2º do Decreto 5.378 que reformula o programa (BRASIL, 2005), já denota a forte presença da conotação moderna, consistindo em dar à máquina pública movimentos sinérgicos e 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.

O governo assume que é necessária a busca da excelência para que os serviços possam ser mais bem produzidos e entregues, levando, como consequência, a um melhor patamar de percepção da satisfação do cidadão. Um caminho que busca a uniformidade de procedimentos, orientação comum e monitoramento do desempenho, que vai ao encontro do Modelo de Excelência em Gestão Pública, elaborado pelo GESPÚBLICA. Objetivos que são cristalinos em relação a dotar o cidadão com informações sobre as ações governamentais, sejam elas da administração direta ou indireta, permeado pelos preceitos legais sobre os quais surgiu para testemunhar o caminho da excelência da função pública.

De forma geral, para avaliar a eficácia do programa há três objetivos básicos que se espera alcançar (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.

Visando facilitar a disseminação dos conceitos de tecnologia de gestão e promover o uso do modelo junto aos órgãos da esfera pública, o programa apresenta três áreas de atuação que, juntas, promovem apoio às organizações para buscarem a melhoria contínua:

**Auto-avaliação da gestão:** mediante um modelo de avaliação os órgãos ou entidades públicas avaliam as práticas de gestão e comparam com resultados de ciclos anteriores, normalmente anual, e com órgãos que apresentam melhor desempenho.

**Gestão do atendimento:** são desenvolvidas ações para que os órgãos possam melhor se preparar para o atendimento ao cidadão. Está fortemente voltada para a divulgação de Cartas de Serviços ao Cidadão e do Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS), produtos do GESPÚBLICA. Esta área tem a nobre incumbência de influenciar os órgãos a perceberem que o mais importante é atender as expectativas e necessidades dos cidadãos.

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

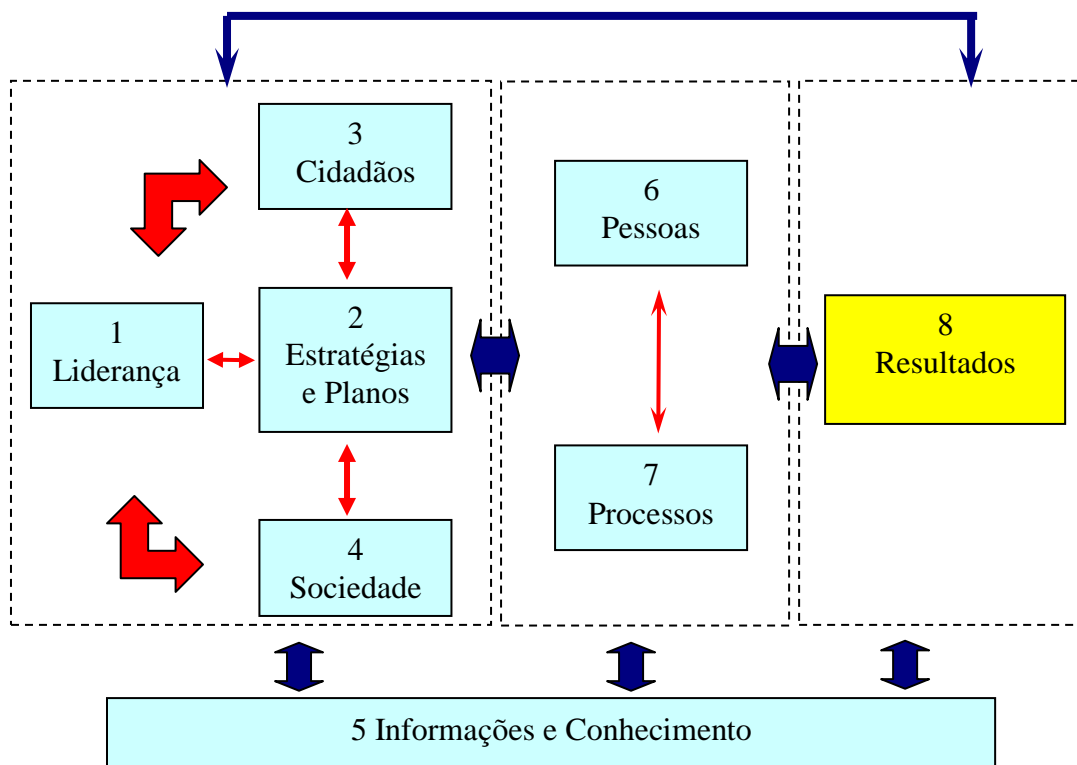
Embora seja um programa estabelecido nos alicerces de conceitos já profundamente estabelecidos, orientado para a melhora da máquina estatal e com foco no cidadão, os resultados ostentados demonstram a lerdeza com que a gestão pública se apropria de tecnologias de gestão para desemperrar a máquina e para melhor atender o cidadão. O número de organizações que tiveram contato com as ferramentas das três áreas de atuação, apontadas anteriormente, não passa de um traço no espectro estatístico. É um sinal da morosidade com que os agentes públicos se lançam quando o assunto aborda melhoria da gestão. A adesão voluntária ao programa é, certamente, um dos fatores que determina o traço e que pode levar ao descrédito de todo o programa, sepultando as boas intenções governamentais.

Não se pode avaliar se não conhecer e, naturalmente, não se pode controlar, ou monitorar, o que não se conhece. O GESPÚBLICA se propõe a ajudar as organizações a medir o desempenho para controlar, monitorar e gerenciar, com base em fatos. O programa,

com base nas melhores técnicas, métodos e tecnologias de gestão existentes, adaptados para o âmbito governamental, convoca os administradores públicos para implementarem uma linha gerencial que vai ao encontro dos interesses dos cidadãos, identificando pontos onde seja necessária a interferência gerencial para garantir estabilidade nos processos e foco nas expectativas da sociedade. Como sustentado por Fernandes (2004, p. 5-6) uma forma de controle ou de monitoração leva a práticas cada vez mais aprimoradas para melhor fazer o que se propõe. Nesse caso a proposta é de melhor gerenciar os recursos do governo, aprimorando continuamente os processos, e o programa, que sinaliza para a necessidade de medição do desempenho, é o catalisador deste processo de melhoria contínua.

Desse contexto surgiu o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, um dos instrumentos do GES PÚBLICA, que foi concebido como um instrumento, baseado no que há de mais moderno em tecnologia de gestão, capaz de traduzir o caminho da excelência da gestão de uma organização estatal.

**Figura 1. Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP**



Fonte: BRASIL. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009, 2008, p. 18

O MEGP, apresentado na figura 1, constitui-se de oito critérios, agrupados convenientemente em quatro blocos distintos, como a seguir expressado, tendo a missão de amparar a conquista dos três objetivos do programa, apontados anteriormente (BRASIL, 2008, p. 17-18):

- O primeiro bloco de critérios direciona a organização, pois é quando a liderança estabelece o planejamento e o dissemina para toda a organização, demonstrando que o caminho leva ao encontro dos cidadãos. Este bloco está vinculado ao primeiro objetivo apresentado.

- O segundo bloco de critérios trata da execução das ações, ou seja, trata de como a organização se organiza e prepara para, à luz do planejamento, alcançar as metas estabelecidas. Como a organização trabalha para entregar os serviços ao cidadão. Este bloco está vinculado ao primeiro objetivo, que trata de entregar a população os serviços necessários, bem como ao segundo que trata da monitoração, pela população, dos serviços públicos. Assim, agindo de maneira proativa a organização permite que a população informe sobre os serviços recebidos, reforçando, por conseguinte, informações para o planejamento organizacional.

- O terceiro bloco trata da monitoração, dos resultados alcançados de forma que a organização possa comparar com aqueles resultados pretendidos. Neste processo a organização precisa encontrar formas de conhecer a percepção da população e conhecer o grau de satisfação e de insatisfação para, então, comparar com os resultados pretendidos. Muitos controles podem ser estabelecidos, mas nenhum terá validade se não for utilizado para comparar resultados. Este bloco está vinculado aos objetivos primeiro e segundo.

- O quarto bloco de critérios trata de como a organização lida com a informação recebida e a utiliza para a alteração dos processos visando maior grau de satisfação da população. Essas informações podem promover a melhoria dos serviços prestados o que vai ao encontro do terceiro objetivo do programa.

Cada critério do modelo apresenta diversos requisitos, elaborados segundo uma concepção moderna de tecnologia de gestão voltada para a administração pública. Não sendo o objetivo deste trabalho o de explorar o modelo, apresenta-se, a seguir, um resumo de cada critério, atualizado para o ciclo 2009 (BRASIL, 2008, p. 27-55):

### 1. Liderança

O Critério Liderança 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 valores e como avalia o desempenho organizacional, incluindo critério de comparação.

### 2. Estratégias e Planos

Este critério 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

Neste 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 deste 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

Avalia, este critério, como a organização gerencia as informações, inclusive as comparativas, além de solicitar informações sobre como é realizada a gestão do conhecimento.

### 6. Pessoas

O critério 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

A vertente deste critério é observar como a organização estrutura, gerencia e melhora os processos de negócio e de apoio.

## 8. Resultados

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

A aplicação do modelo envolve observar as práticas de gestão e indicadores representativos da gestão de uma dada organização estatal (que pode ser a organização toda ou parte dela, aplicando-se a todos os poderes constituídos) e compará-los com os requisitos de cada critério. A maior aproximação das informações relatadas com os requisitos leva a uma pontuação alta, enquanto uma distância grande dos requisitos determina uma baixa pontuação, sinalizando que a gestão da organização está muito distante do modelo utilizado. Dessas comparações extraem-se as Oportunidades para Melhorias - OM, quando as informações da organização em análise guardam pouca, ou nenhuma aderência com os requisitos. De outro lado, quando as informações mantêm-se próximas dos requisitos, ou seja, com alta aderência, são originados os Pontos Fortes – PF, atestando o bom caminho perseguido pela organização. Em resumo, quanto mais aderentes as práticas estiverem em relação aos requisitos dos itens dos critérios, mais pontuação terá a organização. Como o modelo está totalmente voltado para o mundo público, a ocorrência de uma nota ruim, ou seja, uma avaliação da gestão com indicação de muitas “Oportunidades para Melhorias”, significa que a organização está muito distante dos interesses coletivos. Aquelas que têm atendimento direto ao público podem perceber mais facilmente o desvio, comparando com as reclamações, com as pesquisas de satisfação e de insatisfação.

Apesar de o modelo ter sido originado das fontes da vanguarda dos estudos sobre gestão, a aplicação nas organizações estatais passa ao largo das esferas do poder. Não há determinação para a utilização do modelo como parâmetro para identificar o grau de qualidade da gestão, nem mesmo no próprio ministério ao qual o programa está vinculado. Há, claramente, pouca simpatia, por parte dos gerentes do governo, sobre a aplicação do modelo, o qual somente participa dos discursos quando a conveniência se faz sentir. Da mesma forma que foi citada a utilização dos instrumentos criados pelo GESPÚBLICA, aqui se faz sentir o mesmo parâmetro. Observando os números desde a origem do prêmio, no

longínquo ano de 1998, não passa de um traço a adesão das organizações estatais (toda a organização ou parte dela) à aplicação do modelo, representado pelo número de participantes no Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF<sup>1</sup>. Frente ao tamanho da máquina estatal brasileira, esse número revela a imobilidade dos governantes em relação à adoção do modelo, conforme ilustra a tabela 2:

**Tabela 2 – PQGF - N° de organizações candidatas e reconhecidas**

Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF										
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Candidatas	62	58	66	48	44	81	77	85	56	<b>577</b>
Reconhecidas	13	8	8	4	12	16	13	16	15	<b>105</b>

Fonte: GESPÚBLICA, Apostila do curso de formação de disseminadores para Auto-avaliação

## 7. O MEGP COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA

Um modelo de gestão bem definido e bem aplicado tem a virtude de provocar o compartilhamento de informações entre a organização e outras partes interessadas, como os funcionários, fornecedores e clientes. As diferentes formas de integração entre os processos e atividades são demonstradas no uso do modelo, bem como as relações pessoais existentes e a integração fundamental com o cliente.

No campo estatal, o estreitamento da distância da organização com a população, talvez seja o ponto crucial, que pode provocar o maior ganho social, visto que, sob o ponto de vista constitucional é o ente que confere a procuração e assina o contrato social. É, portanto, um dever do governo adotar um modelo de gestão que possibilite a busca por melhor eficiência, que possibilite que a sociedade tenha conhecimento das ações dos órgãos governamentais, sob os auspícios e contornos do arcabouço constitucional e legislativo, utilizando sagrados direitos preconizados no contrato social.

Na esteira de um mundo mais direcionado para a dimensão social que abre caminho entre as referências econômico-financeiras, que são importantes no seu turno e tempo, as

<sup>1</sup> O Prêmio Nacional da Gestão Pública é a versão atual do Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF. Os gestores do GESPÚBLICA deliberaram pela manutenção das letras iniciais que identificavam o prêmio devido ao elevado nível de penetração que a sigla já detinha junto ao público relacionado, mesmo sabendo que a sigla não corresponderia ao novo nome atribuído ao prêmio.



questões sociais se posicionam como direcionadores das ações governamentais, iluminando, como um farol, as ações atuais e o caminho das ações futuras das organizações estatais. O conjunto de indicadores resultantes é que devem dar suporte a avaliação da qualidade de uma gestão pública, quando indicadores financeiros são apropriadamente avaliados com outros indicadores de cunho social, os quais, efetivamente, determinam o grau de qualidade apresentado, considerando a população como única recebedora dos serviços do Estado. Assim, superávits primários ou fiscais, aumento da arrecadação, baixa da inflação e aumento das exportações, dentre outros, só têm validade mediante os efeitos sentidos pela população, transmutados em indicadores sociais como, por exemplo, número de estudantes com mais anos de estudos, diminuição do tempo de emissão de documentos, diminuição do tempo do resultado definitivo das ações judiciais, número de domicílios com água tratada, diminuição da pobreza e diminuição do tempo de espera para atendimento médico.

Lima (2007, p. 7) denota que, no conjunto dos indicadores, o país ainda tem um longo caminho pela frente, afirmando “Excesso de burocracia, furor arrecadatário, corrupção abundante, gestão incompetente de prioridades podem explicar, pelo menos em parte, indicadores sociais tão desfavoráveis”. Para o autor, o país tem apresentado resultados medíocres, se não abaixo da mediocridade, que o afasta da rota do desenvolvimento social.

Um exemplo de que é possível implementar gestão mais eficiente no seio público, vem de uma cidade pequena, do interior do Estado de São Paulo. Trata-se de Penápolis que, com aproximadamente 60.000 habitantes, é uma cidade cem por cento. É exemplo porque apresentou, no ano de 2006, o incrível resultado de ter alcançado 100% de água encanada, 100% de água tratada, 100% de coleta de esgoto e 100% de esgoto tratado. Certamente não foi por acaso que a municipalidade conseguiu chegar nesse patamar invejável. Não foi, somente, pela intenção que se chegou neste patamar de atendimento ao público.

Houve, por certo, um tratamento de prioridades e ações gerenciais da Prefeitura Municipal de Penápolis em que se privilegiou a alocação de recursos para uma dada política pública, de relevância para a sociedade, que a fez merecer alcançar o invejável patamar de vencedora do Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF, no ciclo 2006. O prêmio apenas demonstra que a Prefeitura do município tem apontado para o caminho de melhor atender o público, utilizando-se dos instrumentos públicos. A constância de propósito no uso do MEGP certamente dará à população a perspectiva de se lançar num contínuo movimento de alcançar degraus mais altos de qualidade de vida.

Os resultados dos estudos apresentados pelo IPEA talvez se constituam no melhor exemplo de que há a necessidade de se fazer algo de alcance geral em benefício de uma melhor gestão. Não é concebível observar tamanho desperdício sem ter ação para conter a sangria do dinheiro público ante tantas necessidades básicas da sociedade. O modelo do GESPÚBLICA se apresenta como uma ferramenta adequada para ajudar o governante, ou gerente, a tomar decisões, pautadas em fatos e em objetivos, facilitadas pelo conjunto de indicadores representantes do desempenho das práticas de gestão adotadas.

A sociedade, através de uma participação mais crítica, pode apontar algumas demandas mais necessárias, não se limitando a apenas observar o que vem do poder público e apontar os erros cometidos. É necessária uma ação preventiva, um avanço na forma de organizar as ações, de inverter prioridades ou de priorizar de forma responsável, de usar os recursos com inteligência ou de usar a inteligência para racionalizar os recursos.

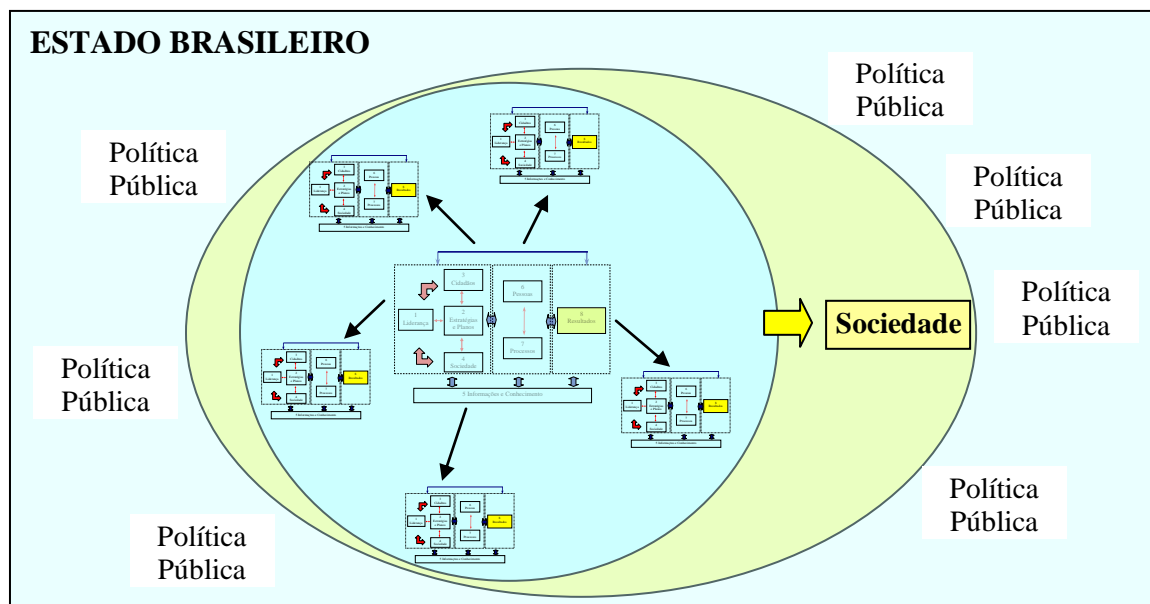
Trata-se, portanto, de construir uma melhor máquina pública que trabalhe em função do motivo que a mantém, que é o público, e de construir um país com melhores condições de competir no mercado globalizado, melhorando os requisitos básicos, como a diminuição do desperdício e a busca por melhor patamar de eficiência. Isto não será possível com a participação de apenas algumas organizações de alto nível de gestão, mas com o avanço de toda a estrutura, alinhada com os conceitos da competitividade sistêmica. Os esforços da máquina pública junto aos da iniciativa privada podem mover a nação para um melhor patamar da competitividade global. Adotar, pois, um modelo compulsório de gestão para a melhoria dos serviços do governo é fundamental e necessário para levar o país ao lugar desejado de um verdadeiro participante da construção de um mundo melhor.

O uso parcial do modelo dentro de uma organização, ou a adoção apenas por uma parte das organizações, pode não ser suficiente para que a eficiência da máquina estatal pule de degrau, da mesma forma que uma manufatura não produzirá produtos de alta percepção de qualidade se apenas parte do processo estiver compromissada com a gestão de alto nível de qualidade. É necessário haver sintonia entre as ações dos agentes, compromisso com o objetivo final.

A figura 2 ilustra, com base no desenho representativo do MEGP, que as políticas públicas, do Estado Brasileiro, influenciam a sociedade e o aparato estatal e que, por um círculo virtuoso, essas mesmas políticas públicas são influenciadas, ou melhor, são elaboradas mediante os resultados observados tanto pela sociedade quanto pela máquina estatal. As

informações circulando pela máquina estatal promovem os ajustes necessários para estabelecer as prioridades, direcionando recursos para as políticas públicas eleitas e mantendo o monitoramento contínuo dos serviços entregues versus necessidades e percepções da sociedade.

**Figura 2: O alcance do uso do Modelo de Excelência em Gestão Pública**



Fonte: Elaborado pelo autor com base no desenho do MEGP

Identificadas as políticas públicas prioritárias passa o governo a estabelecer caminhos para que a máquina estatal possa trabalhar em favor do que foi estabelecido. O desdobramento do planejamento passa a ser realizado pelas organizações que, também, devem manter estreito alinhamento com o modelo, seguindo, ou implantando, práticas de gestão que permita a aderência ao modelo. Assim, as organizações estatais estarão, todas, alinhadas com o MEGP, o que poderá facilitar muito o compartilhamento de experiências melhorando os processos organizacionais, a identificação dos gargalos e seus contornos, ao longo dos caminhos extensos que as verbas públicas costumam percorrer.

A adoção do MEGP pode possibilitar mais do que o simples monitoramento. Pode encontrar eco na necessária revolução da lógica da distribuição de recursos financeiros do governo. O que se vê hoje em dia é que os recursos são distribuídos em função do uso total de recursos de ciclos anteriores, o que não necessariamente é a melhor maneira de distribuição para uma efetiva política pública. A lógica do orçamento maior porque gastou todo o recurso orçamentário do ano anterior deve ser evitada e outra deve tomar o posto. É necessário

encontrar uma fórmula mais elaborada, talvez inédita, de distribuição dos recursos públicos. É preciso encontrar uma fórmula que contemple tão e simplesmente a qualidade do gasto. Gastar melhor não quer dizer gastar mais, e sim gastar o necessário para atingir objetivos estabelecidos que possibilitem à população atingir melhor qualidade de vida. Gastar mais pode significar simplesmente seguir o que se verificou no estudo do IPEA, ou seja, muito gasto para pouco resultado.

O modelo de gestão do GESPÚBLICA certamente possibilita a modificação dessa lógica perversa que assola o país, ao demonstrar os resultados atingidos e os recursos utilizados. Além disso, estando sob uma mesma régua, os resultados das diversas organizações governamentais se revestirão de parâmetros comparativos necessários para se entender onde as verbas são necessárias e onde pode, ou talvez, devam ser diminuídas. As dúvidas sobre priorização de políticas públicas, alocação de recursos para melhorar a qualidade dos serviços, podem ser minimizadas. 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 sagrado direito de monitorar o governo, que recebe a procuração social e muitas vezes nem se atém às cláusulas de maior importância.

## 8. CONCLUSÕES

É necessário dotar a máquina estatal de velocidade apropriada para as necessidades da população, de instrumentos capazes de produzir os serviços demandados no tempo e no volume combinados. É necessário adotar tecnologias de gestão de vanguarda para acelerar o desenvolvimento econômico e social, propiciando a conquista de melhor patamar de vida da população.

O uso de um modelo de gestão elaborado no seio do governo federal, orientado pelo que há de mais moderno em tecnologia de gestão, para uso de todas as organizações públicas, é uma oportunidade para diminuir os domínios do vácuo gerencial em que o país está inserido devido a não adoção de padrão de gestão.

O Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP, do GESPÚBLICA, se propõe a ocupar o espaço para estimular as organizações brasileiras a caminharem na direção de uma melhor gestão, em direção ao cidadão. As práticas de gestão e um sistema de monitoração,

sustentados pela mesma base de formação, facilitam o entendimento e a comparação do desempenho, além de auxiliarem, sobremaneira, a troca de experiências entre os órgãos governamentais provocando uma grande corrente de identificação de boas práticas que possam ser replicadas em outros órgãos permitindo ganhos de produtividade apenas com o esforço interno.

Entretanto é salutar apontar que a adoção do modelo não pode ser resumida na simples assinatura de um documento formal, mas no comprometimento do uso principalmente pelos governantes de maior quilate. É importante que o governo adote o MEGP e imponha aos órgãos públicos a utilização compulsória. A constância de propósito dos governantes é fundamental para uma melhor gestão pública, para que se alcance melhor nível de eficiência no curto prazo e nível de excelência no longo prazo. O uso do MEGP é necessário para que a mudança se estabeleça e não haja possibilidade de retrocesso, para o bem das gerações atual e futura.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório/Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2004.

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

------. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – ciclo 2008/2009**. Versão 1/2008. Brasília: MP, SEGES, 2008.

BUCCI-GLUCKMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. Tradução de Angelina Peralva. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CANADA, Office of the Auditor General of. Auditing of Efficiency. In: **Understanding Efficiency Concepts**. Disponível em [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth\\_gde\\_e\\_20331.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_20331.html), publicado em 15 nov. 2007, acessado em 29 set. 2008.

FERNANDES, Djair Roberto. Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial. In: **Revista da FAE**, Curitiba: v. 7, n. 1, jan./jun 2004.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE - FNQ. **Revista Classe Mundial**, São Paulo, 2006.

------. **Critérios de Excelência**, São Paulo, 2008.

GESPÚBLICA. **Apostila do curso de formação de disseminadores da Auto-avaliação.** INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal.** Dezembro de 2006. Baixado do sítio <http://www.ipea.gov.br>, em 18 out. 2007.

LIMA, Paulo Daniel Barreto, **A Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do GESPÚBLICA.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MBC/SEBRAE. **Cooperar para competir – o novo desafio da competitividade.** Organizado por: José Fernando Mattos, Marcello Vernet de Beltrand e Roberto Sarquis Berté. Porto Alegre: MBC/SEBRAE, 2002.

PORTER. Michael E. **A vantagem competitiva das nações.** Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

THE WORLD BANK. **Doing Business 2009.** Washington, 2008.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2008-2009,** Geneva, Switzerland, 2008.