Enap Escola Nacional de Administração Pública

Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades que Operam Transferências da União

Módulo 1 Visão Geral dos Fundamentos da Administração Pública Brasileira

Brasília - 2019

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Aline Soares

Diretor de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Esaú Mendes Sirqueira

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2019

Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Introdução 5
1.1 Modelo 5
1.2 Sistema 6
1.3 Excelência 6
1.4 Modelos de Referência à Gestão 7

2. Fundamentação do MEG-TR 7
2.1 O Modelo de Gestão Pública Brasileiro 7
2.2 Os Princípios da Administração Pública Brasileira 7
2.3 Ser universal: Fundamentos da Gestão Contemporânea 8

3. Finalizando o módulo 10

Enap
Enap
Enap

Módulo 1 Visão Geral dos Fundamentos da Administração Pública Brasileira

1. Introdução

Neste curso, apresentaremos as bases conceituais do Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades que Operam Transferências da União - MEG-Tr, quais sejam, os conceitos, os fundamentos, os métodos e as técnicas de orientação aos gestores e servidores das organizações atuantes nas transferências da União, na implementação de melhoria da gestão e, consequentemente, dos serviços prestados ao cidadão. Veremos, ainda, que o uso do modelo possibilita que órgãos e entidades públicos implementem ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão, oportunizando o conhecimento e a adequação das práticas e dos resultados atuais, ao realizar o alinhamento aos requisitos do MEG-Tr.

A Portaria 66, de 31 de março de 2017, que dispõe sobre critérios de excelência para a governança e gestão de transferências de recursos da União, operacionalizadas por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, constituiu importante iniciativa do Governo Federal, considerando o propósito de assegurar uniformidade e geração de valor público, a partir do melhor aproveitamento de recursos federais descentralizados pela União, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, de fomento e de colaboração.

Além disso, é fundamental que você entenda que o uso desse Modelo oportuniza que os órgãos e entidades públicos percebam se suas as práticas de gestão e os resultados atuais estão alinhados aos requisitos do MEG-Tr, o que permite agregar valor às oportunidades de melhoria identificadas, incrementar e inovar nos pontos fortes, identificados em cada processo de avaliação da gestão. A manutenção cíclica do processo de avaliação assegura que os resultados da gestão se mantenham ao longo do tempo e se tornem efetivos.

Esperamos que você entenda que a adoção do MEG-Tr visa apoiar a implementação objetiva das condições para o aprimoramento da gestão e dos processos das organizações concedentes e convenentes das transferências voluntárias da União, focadas em resultados para o cidadão.

Antes de detalhar o MEG-Tr, é preciso refletir sobre alguns conceitos importantes relacionados ao modelo, ao sistema e à excelência.

1.1 Modelo

Modelos são representações abstratas e simplificadas de uma realidade, que pode ser tanto de coisas mais simples, como, por exemplo, uma caixa de papelão ou um envelope, quanto para situações mais complexas como clima e território. Ele não é a realidade em si, apenas a representa em termos mais fáceis e simples de entender.

Outro exemplo: um mapa é um modelo de um território. Ele mostra, de maneira simples, aquilo que existe num território. Se o território for de uma cidade, o mapa conterá as ruas, pontes, praças, viadutos, rios, lagos, pontos turísticos, etc.

Como ele precisa ser simples, conterá apenas os detalhes relevantes da cidade, omitindo propositalmente outros elementos, tais como as árvores e os postes das ruas, os nomes dos edifícios, os limites dos terrenos. O mapa é também abstrato, pois utilizamos letras, números, símbolos e desenhos para construí-lo.

Note que o mapa não é a cidade em si. Ele apenas representa a cidade de uma forma que podemos entendê-la e, assim, nos orientarmos nela.

Assim, podemos também dizer, de forma resumida, que um modelo é um protótipo ou exemplo que se pretende reproduzir ou imitar para favorecer o entendimento da dinâmica de interações entre os elementos de um sistema.

1.2 Sistema

Sistema é um conjunto de elementos interdependentes de modo a formar um todo organizado. A palavra "sistema" é originária do idioma grego e quer dizer combinar, ajustar, formar um conjunto.

Uma família é um exemplo de sistema. Ela contém elementos que são, em geral, mãe, pai, filhas e/ou filhos. Essas pessoas dependem umas das outras, com papéis e responsabilidades distintas e complementares que, quando combinadas, formam um todo organizado. A família é o primeiro e principal ponto de referência para os seus membros e ela promove a interação desses com a sociedade.

Todo sistema possui um **propósito** a ser alcançado. No caso do sistema digestivo do corpo humano, seu propósito é transformar os alimentos em nutrientes para o organismo. Um sistema elétrico, formado por usinas, linhas de transmissão, postes e transformadores, existe para gerar e distribuir eletricidade para consumidores de energia.

Uma organização é, também, considerada um sistema, seja ela pública ou privada. Ela tem partes (pessoas, processos, edificações, sistemas de informação, equipamentos). A boa integração dos elementos componentes do sistema é chamada de **sinergia**.

A alta sinergia de um sistema faz com que seja possível cumprir sua finalidade e atingir seu objetivo geral com eficiência. Por outro lado, se houver falta de sinergia, pode implicar em mau funcionamento do sistema, vindo a causar falha completa, morte, falência, pane, queda do sistema, etc.

1.3 Excelência

A excelência organizacional é o alcance de resultados harmonizados para todas as partes interessadas, criando valor sustentável, de forma proativa e com constância de propósitos. É gerenciar a organização por meio de sistemas, processos e fatos inter-relacionados, que maximizem a contribuição dos colaboradores e promovam novos patamares de conhecimento a partir de melhorias contínuas e inovações.

A excelência em uma organização está relacionada a sua capacidade de perseguir seus propósitos, em completa harmonia com os complexos ecossistemas com os quais interage e

dos quais depende, sendo um alvo móvel. Se em algum instante crermos tê-la alcançado, esse é o momento em que a teremos perdido.

Uma organização em busca da excelência da gestão passa por diferentes etapas e níveis de maturidade das suas práticas. O caminho em busca da excelência apresenta marcos relevantes para a organização, os quais definem os estágios de maturidade para o seu sistema de gestão.

1.4 Modelos de Referência à Gestão

São modelos padronizados e genéricos que desempenham um papel de referência para os tomadores de decisão a respeito de práticas a serem empregadas nas operações e processos organizacionais. Dessa forma, o Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades que Operam Transferências da União - MEG-Tr deve ser considerado como um modelo de referência em gestão organizacional, que tem como principal característica a de ser um **modelo integrador**.

2. Fundamentação do MEG-TR

O desenvolvimento de um modelo de governança e gestão fundamenta-se em uma iniciativa que visa estimular e apoiar os órgãos e entidades brasileiras, que operam transferências da União, no desenvolvimento e na evolução de sua gestão para que se tornem sustentáveis, cooperativos e gerem valor para a sociedade e outras partes interessadas.

Esse modelo incorpora as mais recentes e emergentes questões concernentes à gestão e, ao mesmo tempo, representa uma mudança significativa na forma como ele é proposto. A implementação deste modelo mitiga a dificuldade para sua aplicação, tornando-o de mais fácil absorção e entendimento, sem, no entanto, afetar o rigor técnico com que os temas são tratados. A abrangência e visão holística da gestão formam os pilares fundamentes desse modelo.

2.1 O Modelo de Gestão Pública Brasileiro

A compreensão de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial, fez com que se buscasse um modelo de gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. Como exemplos de modelos de excelência em gestão, temos: o Modelo de Excelência em Gestão Pública - MEGP, mantido pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia; e o Modelo em Excelência em Gestão, da Fundação Nacional da Qualidade. Esses modelos estão fundamentados em padrões internacionais e representam o "estado da arte da gestão contemporânea".

A contemporaneidade do modelo de gestão implica em aperfeiçoá-lo continuamente para que se mantenha atual a qualquer tempo.

Esses modelos são de excelência porque reúnem os elementos necessários à obtenção de um padrão gerencial de classe mundial, oferecendo parâmetros para a avaliação e melhoria dos sistemas de gestão dos órgãos e entidades públicos.

2.2 Os Princípios da Administração Pública Brasileira

Em se tratando de gestão do Estado, é essencial acrescentar, ainda, os **princípios constitucionais** específicos para a administração estabelecidos no artigo 37 da Constituição da República

Federativa do Brasil: "administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

- **Legalidade**: Em decorrência do princípio da legalidade e, por conseguinte, da soberania popular, somente a lei pode delegar competências e poderes à Administração Pública e aos seus agentes públicos; criar ou extinguir competências estatais; ministério ou órgão da Presidência da República diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo; cargos ou funções públicas (CF, art. 48).

- **Impessoalidade**: A impessoalidade é uma expressão da supremacia do interesse público, por isso esse princípio não admite a acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários são preferenciais, são pessoas muito importantes.

- **Moralidade**: Este princípio estabelece que a gestão pública deve pautar-se por um código moral. Exige, da Administração Pública, atuação baseada nos padrões morais e costumes sociais. Mesmo em consonância com a lei, os atos do administrador e demais agentes públicos não podem ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a ideia comum de honestidade.

- **Publicidade**: Ser transparente, dar ampla divulgação aos atos praticados pela Administração Pública. Este princípio é forte indutor do controle social.

- **Eficiência**: Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

2.3 Ser universal: Fundamentos da Gestão Contemporânea

Os fundamentos, apresentados a seguir, são princípios que definem o entendimento contemporâneo de uma gestão de excelência na administração pública. São eles:

- **Pensamento sistêmico**

  Gerenciar levando em conta as múltiplas relações de interdependência entre as unidades internas de uma organização e entre a organização e outras organizações de seu ambiente externo; o aproveitamento dessas relações minimizam custos, qualificam o gasto público, reduzem tempo, geram conhecimento e aumentam a capacidade da organização de agregar valor à sociedade; o pensamento sistêmico pressupõe, ainda, a valorização das redes formais com cidadãos-usuários, interessados e parceiros, bem como das redes que emergem informalmente, entre as pessoas que as integram, e dessas com pessoas de outras organizações e entidades.

- **Aprendizado organizacional**

  Gerenciar buscando continuamente novos patamares de conhecimento e transformando tais conhecimentos em bens individuais e, principalmente, organizacionais. Entender que a preservação e o compartilhamento do conhecimento que a organização tem de si própria, de sua gestão e de seus processos é fator imprescindível para o aumento de seu desempenho.

- **Cultura da inovação**

  Gerenciar promovendo um ambiente favorável à criatividade; isso requer atitudes provocativas no sentido de estimular as pessoas a buscarem espontaneamente novas formas de enfrentar problemas e fazer diferente.

- **Liderança e constância de propósitos**

  Gerenciar motivando e inspirando as pessoas, procurando obter delas o máximo de cooperação e o mínimo de oposição; isto pressupõe: a) atuar de forma transparente, compartilhando desafios e resultados com todas as pessoas; b) participação pessoal e ativa da alta administração; c) constância na busca pela consecução dos objetivos estabelecidos, mesmo que isso implique algum tipo de mudança; e d) a prestação de contas sobre o que acontece no dia a dia da organização.

- **Orientação por processos e informações**

  Gerenciar por processos – conjunto de centros práticos de ação cuja finalidade é cumprir a finalidade do órgão/entidade – e estabelecer o processo decisório e de controle alicerçado em informações; dessa forma a gestão terá condições de racionalizar sua atuação e dar o máximo de qualidade ao seu processo decisório.

- **Visão de futuro**

  Gerenciar com direcionalidade estratégica; o processo decisório do órgão/entidade deve ter, por fator de referência, o estado futuro desejado pela organização e expresso em sua estratégia; é fundamental para o êxito da estratégia que a visão de futuro, desdobrada em objetivos estratégicos, oriente a gestão da rotina e determine os momentos de mudança na gestão dos processos.

- **Geração de valor**

  Gerenciar de forma a alcançar resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível, com sustentabilidade, para todas as partes interessadas.

- **Comprometimento com as pessoas**

  Gerenciar de forma a estabelecer relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, com o objetivo de que se realizem humana e profissionalmente; tal atitude gerencial pressupõe:
  a) dar autonomia para atingir metas e alcançar resultados,
  b) criar oportunidades de aprendizado e de desenvolvimento de competências; e
  c) reconhecer o bom desempenho.

Enap

- **Foco no cidadão e na sociedade**

  Gerenciar com vistas ao atendimento regular e contínuo das necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelos órgãos e entidades públicos.

- **Desenvolvimento de parcerias**

  Gerenciar valendo-se da realização de atividades conjuntas com outras organizações com objetivos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para desenvolver sinergias.

- **Responsabilidade social**

  Gerenciar de forma a assegurar a condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais tendo, ao mesmo tempo, a atenção voltada para a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais.

- **Controle social**

  Gerenciar com a participação das partes interessadas; tal participação deve acontecer no planejamento, no acompanhamento e avaliação das atividades dos órgãos ou entidades públicas.

- **Gestão participativa**

  É o estilo da gestão de excelência que determina uma atitude que busque a cooperação das pessoas, que reconhece o potencial diferenciado de cada um e, ao mesmo tempo, harmoniza os interesses individuais e coletivos a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho.

3. Finalizando o módulo

Neste módulo, para subsidiar o entendimento do Modelo de Excelência em Gestão dos Órgãos e Entidades que Operam Transferências da União (MEG-Tr), você conheceu:

- Conceitos iniciais importantes (relacionados aos termos: modelo, sistema, excelência e modelos de referência à gestão);

- Princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); e

- Fundamentos da gestão contemporânea (pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, responsabilidade social, controle social e gestão participativa).

Agora, convidamos você para responder o exercício avaliativo desse módulo.

Aguardamos você, no Módulo 2, para aprendermos mais especificamente sobre o MEG-Tr. Vamos em frente!