

O TCU a caminho da excelência em gestão

Marcone Câmara Brasileiro

INTRODUÇÃO

A compreensão de que o maior desafio do setor público é gerencial tem levado organizações públicas brasileiras a atribuírem importância estratégica à modernização administrativa na busca pela excelência em gestão, cujo fim é atender, em plenitude, aos cidadãos e à própria sociedade.

A condição de instituição de excelência não pode ser teórica, precisa ser conquistada com trabalho e perseverança. Para tanto, é essencial a orientação gerencial que busque a participação e o envolvimento dos servidores, o aprendizado organizacional constante, a inovação e o foco em resultados.

O Tribunal de Contas da União (TCU), ciente do seu papel e do seu dever para com a sociedade e com as organizações públicas, iniciou um longo e persistente processo de modernização da gestão e de sua forma de atuação. No final de 1999, duas iniciativas concomitantes marcaram o início de uma nova forma de planejamento e gestão no âmbito do TCU: o desenvolvimento de um referencial estratégico e a adesão ao Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP).

As mudanças, inicialmente tímidas, foram mostrando resultados progressivos e, conseqüentemente, adquirindo consistência e legitimidade. Em 2004, considerando o desempenho obtido ao longo do período, o Tribunal entendeu que reunia condições para participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF). Conforme as palavras do Ministro Valmir Campelo, à época na presidência do TCU, a participação no Prêmio assumia relevância emblemática: “Submeter nossa gestão à banca examinadora representa um grande desafio, em especial porque, rotineiramente, exercemos a função de avaliadores, não de avaliados ... e o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle, tem o dever do exemplo e da coerência”.

A participação do TCU no PQGF valeu-lhe o reconhecimento na faixa prata, atribuído em função do nível de excelência em práticas de gestão. Tal reconhecimento representou o resultado do esforço empregado nos últimos anos em prol da modernização e da eficiência do TCU. Esse fato tem significado especial por ser um reconhecimento externo das práticas que o Tribunal vem implementando, visando, sobretudo, materializar a sua visão de futuro de ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Marcone Câmara Brasileiro é Analista de Controle Externo do TCU

A cerimônia de premiação foi realizada no dia 23 de fevereiro de 2005, no Palácio do Planalto, com a presença do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, do Ministro do Planejamento, Nelson Machado, do Presidente do Tribunal de Contas da União, Adylson Motta, do Ministro do TCU, Valmir Campelo, entre outras autoridades.

De acordo com o Secretário de Planejamento e Gestão do TCU, Mauro Giacobbo: “Esse reconhecimento nos dá a certeza de que estamos percorrendo trajetória ascendente em termos de qualidade e resultados em favor da sociedade. É importante que se consolidem a cultura e as práticas do aprendizado organizacional e da melhoria contínua em todas as áreas. Sempre será possível fazer melhor as coisas. A qualidade dos nossos trabalhos depende, essencialmente, da atitude de querer fazer”.

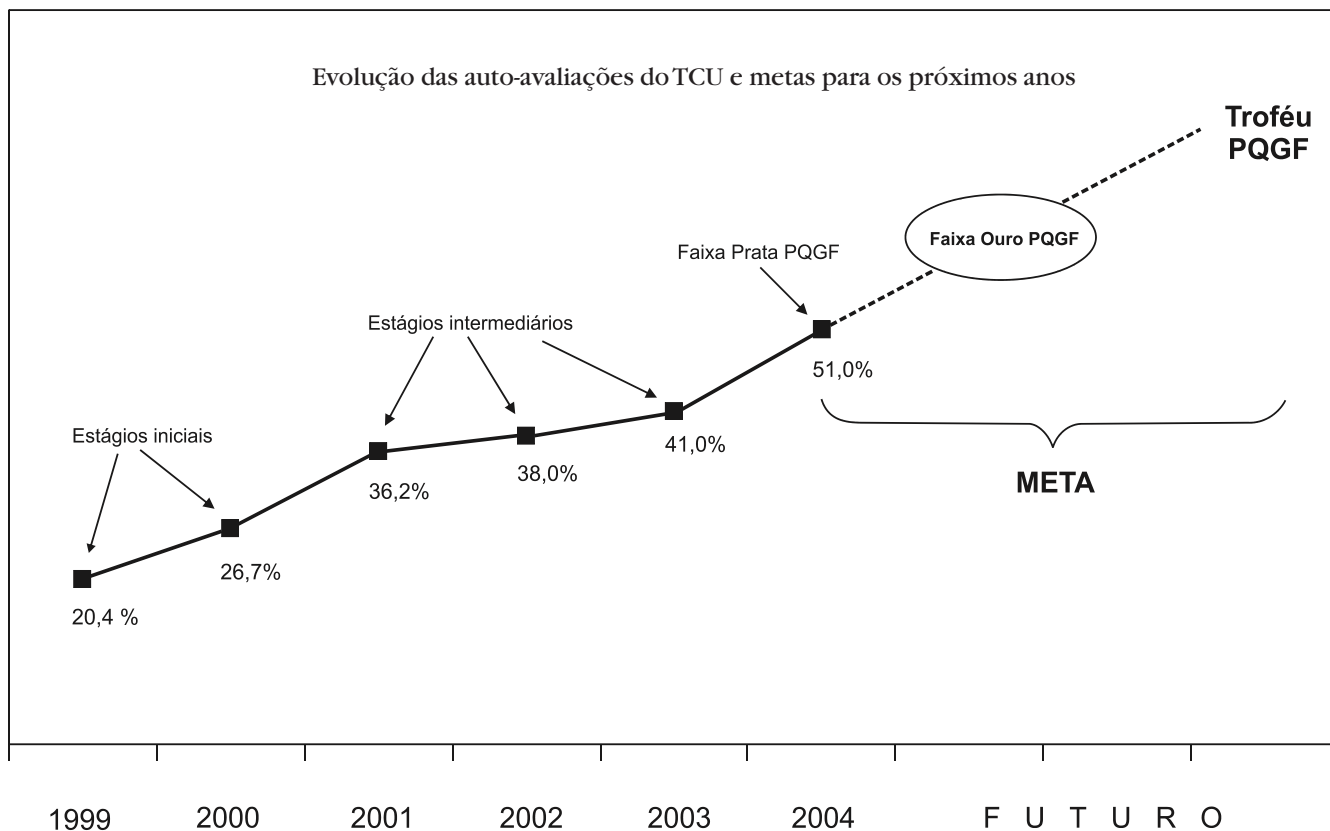
A JORNADA A CAMINHO DA EXCELÊNCIA

As primeiras iniciativas no âmbito do TCU, em termos de implementação de programas de qualidade datam de 1996. Inicialmente, foram adotadas ações pontuais de análise e melhoria de processos e ambiente de trabalho. A metodologia utilizada era a Gestão pela Qualidade Total (GQT), a mesma que vinha sendo adotada pela iniciativa privada.

No final de 1999, o TCU aderiu ao Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) e integrou seus fundamentos a um processo amplo de planejamento e gestão com definição de indicadores e estabelecimento de metas de desempenho e de melhoria. Desde então, vem adotando uma série de ações gerenciais, com o objetivo de implementar mudanças estratégicas, modernizar e aperfeiçoar a forma de atuação e os resultados do exercício do controle externo. Nesse mesmo ano, o TCU realizou sua primeira auto-avaliação de gestão.

A auto-avaliação corresponde ao diagnóstico de ambiente interno, etapa preponderante para a efetividade da função planejamento e para disseminação de práticas inovadoras e requisitos do modelo de excelência. Também contribui para identificação de potencialidades, recursos, capacidades e habilidades favoráveis ao desempenho organizacional, bem como de aspectos menos desenvolvidos que necessitem aperfeiçoamento.

Ao longo dos últimos anos, os fundamentos e princípios do modelo de excelência em gestão têm sido utilizados de forma sistemática e persistente pelo TCU, catalisando melhorias contínuas. Destacam-se o aperfeiçoamento do referencial estratégico, a definição e o acompanhamento de indicadores institucionais, o estabelecimento de metas de desempenho, a ampliação da participação nos processos de planejamento e de tomada de decisão e a transparência da atuação. A figura a seguir evidencia a evolução gradativa dos resultados percebidos nas auto-avaliações realizadas e aponta a meta a ser atingida nos próximos anos.



O PRÊMIO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA – PQGF

O Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF) foi instituído em 1998 pelo governo federal com a finalidade de reconhecer publicamente e premiar organizações que comprovem alto desempenho institucional com qualidade em gestão. Ele utiliza-se de parâmetros avaliativos semelhantes aos adotados na iniciativa privada e em prêmios internacionais, como o Europeu de Qualidade, o Ibero-Americano de Qualidade e o Malcolm Baldrige, dos Estados Unidos. O Prêmio é ação estratégica integrante do Programa de Qualidade no Serviço Público, atualmente denominado Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Decreto 5.378/2005).

O reconhecimento é feito em três faixas – bronze, prata e ouro – e a premiação é feita às organizações que obtêm pontuação global acima da estabelecida para o reconhecimento. A premiação e o reconhecimento são concedidos anualmente pelo governo federal e entregues pelo presidente da República. Não se trata de conquista de competição com outras organizações, mas, sim, de reconhecimento pela excelência do conjunto de serviços prestados e das práticas de gestão adotadas e estabelecidas. Isto significa, por exemplo, que todas as inscritas podem ser reconhecidas na mesma faixa, ser premiadas, ou, ainda, nenhuma reunir condições para reconhecimento ou premiação.

A avaliação da gestão é feita por critérios específicos que buscam identificar o estado da arte da gestão institucional. Os critérios estabelecem, de forma prescritiva, o que se espera de uma gestão pública de excelência, que deva ser evidenciado pelas práticas de gestão da organização e pelos resultados decorrentes dessas práticas.

O PQGF é dirigido a órgãos e entidades públicas dos três Poderes e esferas de governo, classificados em três categorias gerais, cuja classificação é estabelecida de acordo com a natureza jurídica das candidatas: administração direta, autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Existem, ainda, quatro categorias especiais, identificadas por área de atuação (especialização) das candidatas: educação, saúde, Poder Judiciário e Poder Legislativo.

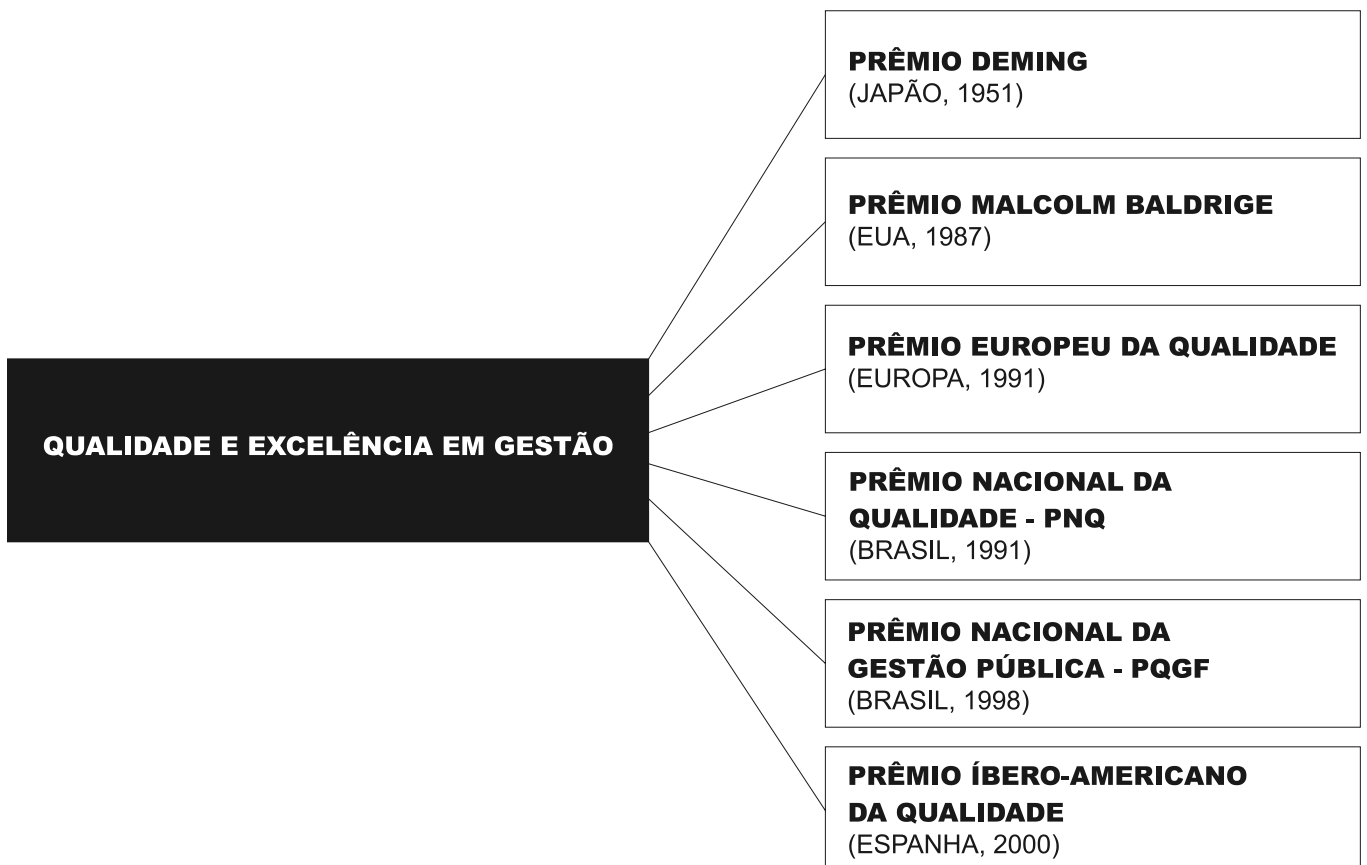
Reconhecer por meio do Prêmio Nacional de Gestão Pública significa destacar, entre as organizações participantes de um ciclo de premiação, aquelas que evidenciam melhoria gerencial na busca da inovação, redução de custos, qualidade dos serviços e satisfação do cidadão. Entre os benefícios em participar desse prêmio, destacam-se a avaliação da gestão feita por especialistas, a estruturação de mecanismo de motivação e estímulo à participação de servidores e dirigentes no processo de melhoria contínua e à divulgação de práticas de gestão como referencial para outras organizações públicas e para a sociedade.

O prêmio também funciona como importante veículo de divulgação dos órgãos e entidades que se destacam pela qualidade dos serviços prestados ao cidadão. É comum essas instituições serem convidadas para divulgar, em fóruns e eventos, suas práticas tidas como exemplares e o modelo de gestão adotado.

Todas as deliberações sobre diretrizes, normas, política de divulgação e alterações na estrutura do prêmio são tomadas pelo conselho executivo do PQGF. Esse conselho é integrado por cinco membros da sociedade civil, sem vínculos com a Administração Pública Federal, nomeados pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

OS PRÊMIOS DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO

Os prêmios de excelência surgem no contexto em que muitas empresas procuravam encontrar guias de orientação para implementar os fundamentos da qualidade total, enquanto filosofia integrada de gestão. O intuito era promover a qualidade e servir como modelos de auto-avaliação e de melhoria no seio das organizações. Assim, nascem os primeiros prêmios: Deming, Malcolm Baldrige e Europeu da Qualidade. Eles baseiam-se num conjunto de critérios que servem de suporte à avaliação de determinada organização, sendo-lhes atribuída pontuação por um grupo de consultores externos. Inicialmente, esses prêmios destinavam-se unicamente ao setor industrial, porém, mais tarde, o seu âmbito alargou-se aos serviços, ao setor público, às instituições de ensino e saúde etc.



Os prêmios de excelência enumerados na figura anterior adotam critérios de avaliação equivalentes entre si. Também sofrem evolução ao longo do tempo, de forma a melhor atender aos requisitos do meio em que estão inseridos. O ponto comum é que todos os prêmios possuem critérios de excelência, que constituem um modelo sistêmico de gestão adotado por inúmeras organizações de classe mundial, construídos sobre uma base de fundamentos essenciais à obtenção de excelência de desempenho.

Mais importante que a atribuição dos prêmios a que estão associados, é o fato de haver muitas organizações que, mesmo sem se candidatarem, utilizam os critérios e modelos para se auto-avaliarem e orientarem os seus esforços de melhoria.

A tabela a seguir apresenta, de forma sintética, os critérios de excelência utilizados pelos principais prêmios de qualidade e excelência em gestão no Brasil e no mundo.

PQGF Prêmio Nacional da Gestão Pública	PNQ Prêmio Nacional de Qualidade	Prêmio Íbero-americano de Qualidade	Malcolm Baldrige	Prêmio Europeu de Qualidade	Prêmio Deming
1.Liderança	1. Liderança	1. Liderança e estilo de gestão	1. Liderança	1. Liderança	1. Política e planejamento da organização
2.Estratégias e planos	2. Estratégias e planos	2. Política e estratégias	2. Planejamento estratégico	2. Política e estratégias	2. Organização e a sua gestão
3.Cidadãos e sociedade	3. Clientes	3. Clientes	3. Foco nos clientes e no mercado	3. Parcerias e recursos	3. Educação e disseminação da qualidade
	4. Sociedade				
4.Pessoas	5. Pessoas	4. Desenvolvimento de pessoas	4. Recursos humanos	4. Pessoas	
5.Informação e conhecimento	6. Informação e conhecimento	5. Recursos e associados	5. Medição, análise e gestão de conhecimento	5. Processos	
6.Processos	7.Processos		6. Gestão de processos		5. Análise
		7. Garantia da qualidade			
7.Resultados	8. Resultados	6. Resultados	7. Resultados do negócio	6. Resultados com pessoas	8. Resultados
				7. Resultados com clientes	
				8. Resultados com sociedade	
				9. Resultados chave de desempenho	

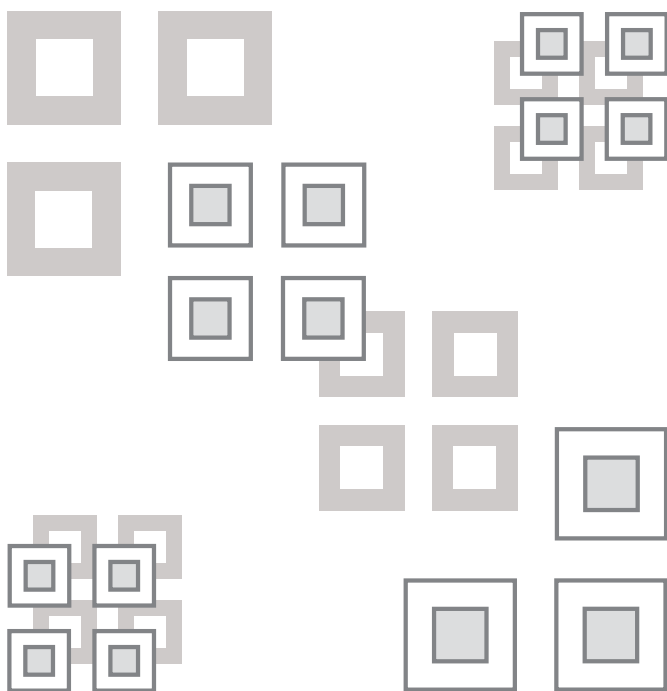
O PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO

A partir de 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), a Administração Pública brasileira passou a desenvolver ações com propósito de transformar as organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão. Da sua criação até 1996, o programa passou por uma fase de capacitação e sensibilização das pessoas integrantes da Administração Pública, com foco no interno e nas técnicas e ferramentas a serem aplicadas. Em 1996, o programa foi denominado Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), com foco interno e externo, principalmente na gestão e nos resultados. Mas foi a partir de 1999 que o programa passou a denominar-se Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), focado, principalmente, na satisfação do cidadão.

Atualmente, por meio da alteração efetuada pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o programa passou a denominar-se Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), tendo por finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país.

O programa contempla a formulação e a 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, objetivando, entre outras medidas:

- promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
- promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.



A participação das instituições da Administração Pública no Gespública dá-se mediante engajamento voluntário no alcance da finalidade do programa, que, por meio da auto-avaliação contínua, obtenha validação dos resultados da sua gestão.

Para órgãos da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional a participação dá-se por meio da assinatura de contrato de gestão ou desempenho, ou o engajamento por solicitação do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, em decorrência do exercício de competências vinculadas a programas prioritários, definidos pelo Presidente da República.

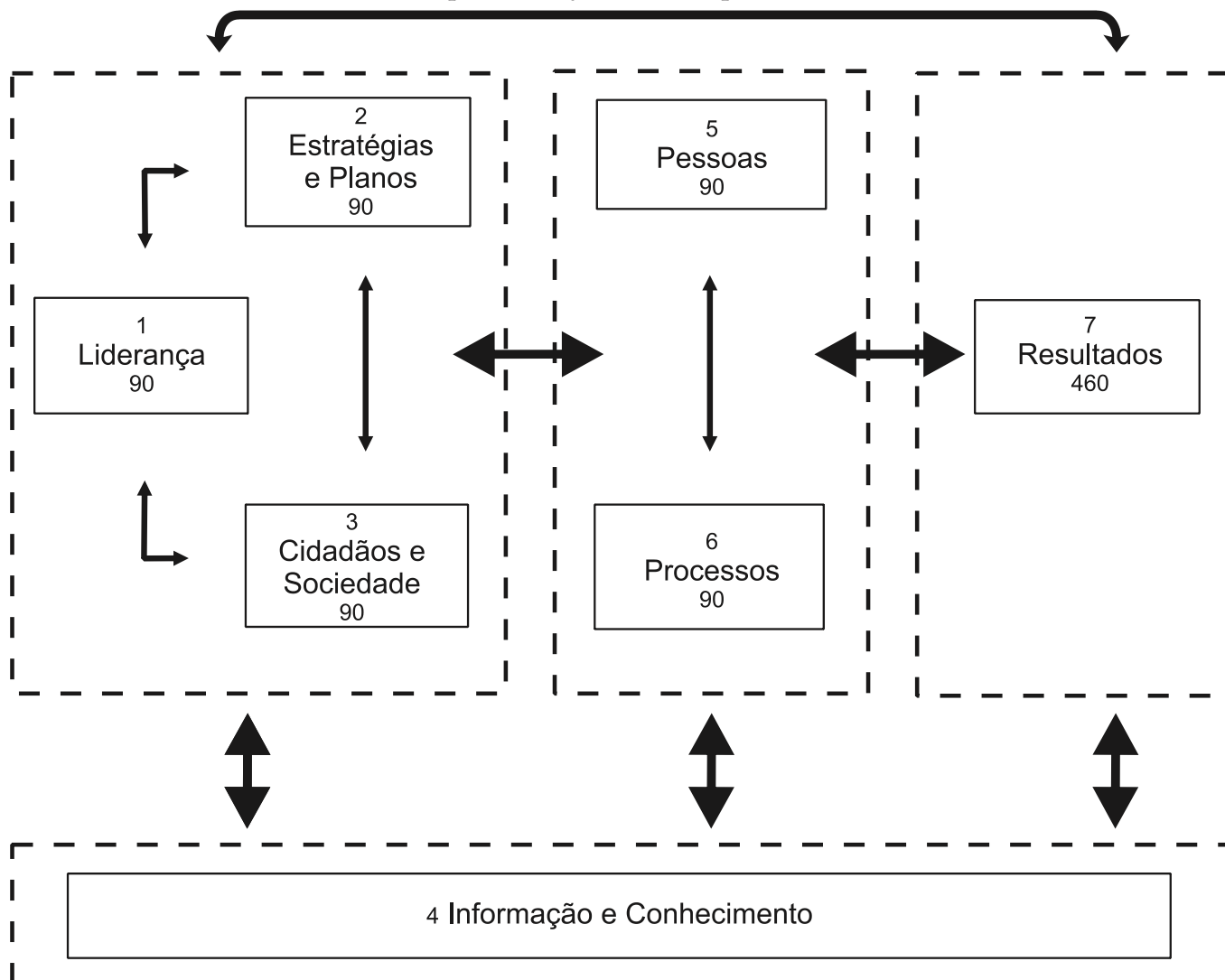
Os participantes das ações do Programa são voluntários que prestam serviço público relevante, não remunerado.

O programa adota os critérios de excelência utilizados no Brasil e em diversos países, cujos fundamentos representam o “estado da arte” em gestão. A estratégia utilizada pelo Gespública foi a de adaptação da linguagem, de forma a respeitar a natureza pública de nossas organizações e, ao mesmo tempo, preservar as características que definem todos os modelos analisados como de excelência em gestão.

O modelo adotado pelo programa do governo federal foi concebido a partir da premissa de que é preciso ser excelente sem deixar de ser público. Ele orienta as organizações na transformação gerencial de uma gestão excessivamente burocratizada, voltada para si mesma, para um novo modelo de gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. O modelo é representado por um sistema gerencial constituído de sete critérios integrados que orientam a adoção de práticas cuja finalidade é levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de excelência. Atualmente, os critérios são o mais completo referencial sobre a gestão das organizações públicas do Brasil. Eles permitem mensurar de forma estruturada a performance dos órgãos públicos, por meio do processo de avaliação do Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF), respeitando peculiaridades, princípios e valores organizacionais.

A figura a seguir representa graficamente o Modelo de Excelência em Gestão Pública, destacando a relação entre suas partes.

Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF:
Instrumento para avaliação da gestão pública - Ciclo 2005



O primeiro bloco - liderança, estratégias e planos e cidadãos e sociedade - é denominado planejamento. Por meio da liderança forte da alta administração, que focaliza as necessidades dos cidadãos destinatários da ação da organização, os serviços/produtos e os processos são planejados, conforme os recursos disponíveis, para melhor atender esse conjunto de necessidades.

O segundo bloco - pessoas e processos - representa a execução do planejamento. Nesse espaço concretiza-se a ação que transforma objetivos e metas em resultados. São as pessoas, capacitadas e motivadas, que operam esses processos e fazem com que cada um deles produza os resultados esperados.

O terceiro bloco - resultados - representa o controle, pois serve para acompanhar o atendimento à satisfação dos destinatários dos serviços e da ação do Estado, o orçamento e as finanças, a gestão das pessoas, a gestão dos fornecedores e das parcerias institucionais, bem como o desempenho dos serviços/produtos e dos processos organizacionais.

O quarto bloco - informação e conhecimento - representa a "inteligência da organização". Nesse bloco são processados e avaliados os dados e os fatos internos à organização e aqueles provenientes do ambiente externo, que, embora não estejam sob seu controle direto, influenciam o desempenho da organização. Esse bloco dá à organização a capacidade de corrigir ou melhorar suas práticas de gestão e, conseqüentemente, seu desempenho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal entende que a existência de mecanismos voltados para o aprimoramento do modelo de gestão e para a concretização dos propósitos institucionais é fator crucial para o sucesso da organização. Tanto é assim, que uma das estratégias de atuação previstas no seu Plano Estratégico (PET), para o período de 2003 a 2007, é o aperfeiçoamento do seu sistema de planejamento e gestão.

O reconhecimento público do Tribunal feito pelo Prêmio Nacional da Gestão Pública é a comprovação de que as práticas existentes e as melhorias implementadas nos últimos anos colocam o TCU no caminho da sua visão de futuro – ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF*: Instrumento para avaliação da gestão pública, Ciclo 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP; Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF*: Instruções para a candidatura, Ciclo 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico: 2003-2007*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2003.

FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DE QUALIDADE. *Critérios de Excelência*: o estado da arte da gestão para a excelência do desempenho e o aumento da competitividade. São Paulo, 2005.

