

Práticas de Qualidade para a Gestão Pública Brasileira

Izabel Alinne Alves de Paula



 Editora
Atena
www.atenaeditora.com.br

Ano
2018

Izabel Alinne Alves de Paula

**PRÁTICAS DE QUALIDADE PARA A GESTÃO
PÚBLICA BRASILEIRA**

Atena Editora
2018

2018 by Izabel Alinne Alves de Paula

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Edição de Arte e Capa: Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Profª Drª Adriana Regina Redivo – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Pesquisador da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Carlos Javier Mosquera Suárez – Universidad Distrital de Bogotá-Colombia
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª. Drª. Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª. Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª. Drª. Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P324p Paula, Izabel Alinne Alves de.
Práticas de qualidade para a gestão pública brasileira
[recurso eletrônico] / Izabel Alinne Alves de Paula. – Ponta
Grossa (PR): Atena Editora, 2018.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

DOI 10.22533/at.ed.684182602

ISBN 978-85-93243-68-4

1. Administração pública. 2. Gestão da qualidade total. I.
Título.

CDD 352.357

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo do livro e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva da autora.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos a autora, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

E-mail: contato@atenaeditora.com.br

*"Se você quer algo novo, precisa parar de fazer algo velho."
Peter Drucker*

SUMÁRIO

Apresentação	05
Capítulo 1	
Percurso da Gestão Pública no Estado Brasileiro	06
Capítulo 2	
Perspectivas de uma nova Gestão para um novo Estado	18
Capítulo 3	
Qualidade nos Serviços Públicos.....	26
Capítulo 4	
Atos do Governo Federal para a Melhoria do Serviço Público Brasileiro	36
Capítulo 5	
Instrumentos para a Gestão da Qualidade.....	45
Capítulo 6	
Modelo de Excelência da Gestão	55
Capítulo 7	
Estratégias para o uso da Qualidade na Gestão Administrativa.....	65
Sobre a autora	76

Apresentação

O tema 'qualidade na gestão pública' está no centro de muitas discussões nacionais. Basta fazer uma rápida busca, que se encontra várias pesquisas acadêmicas, livros, legislações, fóruns e seminários sobre essa temática, com datas bem anteriores a redemocratização do Brasil.

O debate recorrente deste tema é motivado pela busca de aprimorar o modo de administrar o Brasil e o seus serviços. E isso envolve conceitos já bem conhecidos, como: desburocratização, excelência, eficiência, resultados, cidadania, sustentabilidade, transparência, entre outros.

Contudo, para quem tem a experiência de vivenciar o serviço público brasileiro, em especial no setor administrativo, observa que ainda que as palavras de ordem sejam positivas, a percepção do usuário, em geral, é negativa, ou seja, há um hiato entre o que se almeja e o que se tem de resultado. Reflexionando sobre este ponto de vista, pressupõe-se que isso ocorre pelo fato da gestão não focar em planejar melhorias, nem mesmo em fazer auto avaliação para se controlar e se conhecer, e sim, concentra-se na própria execução do serviço.

Assim, para auxiliar aqueles que buscam conhecer mecanismos de como melhorar a gestão pública brasileira, surgiu este livro, escrito com uma linguagem menos técnica, mas sem deixar de ser científico. Aponta-se que os capítulos estão ordenados de tal forma, que o leitor primeiro irá se contextualizar com a evolução da administração pública brasileira, passando a conhecer conceitos relevantes no processo de inserção de melhorias, até chegar aos mecanismos e estratégias que podem e devem ser utilizadas em qualquer área do serviço público.

Consolidou-se esta publicação em sete capítulos, resultados de pesquisas decorrentes de um curso de mestrado e de doutorado, a partir de uma inquietação pela busca de formas práticas e efetivas para mudar a visão estigmatizada que o cidadão tem pelo serviço público. Espera-se, com isso, que novas perspectivas de consciência possam surgir sobre o modo de gerir uma organização, um setor ou até mesmo o processo cotidiano que o leitor possa executar. Boa leitura!

CAPÍTULO 1

PERCURSO DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO

Esse texto tem como objetivo apresentar a trajetória recente da gestão pública brasileira. Isso se justifica pela relevância de conhecer e propagar a história do país e seus aspectos políticos e sociais. Mas, para isso se faz necessário esclarecer três conceitos que vão permear todo esse ensaio. São eles: Estado, Administração Pública e Gestão Pública.

O Estado (grafado com a inicial maiúscula) é a instituição que ordena, funda e materializa a existência das Nações Soberanas, e representa o interesse universal, sendo constituído de três requisitos básicos: território, população (povo) e governo (poder político ou soberano). Ele está em contínua mutação, pois seu sistema político e sua forma de organização variam de acordo com o contexto histórico e com a concepção de quem o assuma.

Como sistema político, o Estado moderno nasceu absoluto, onde havia uma relação autoritária entre a classe governante e o povo, no século XIX passa para o liberal, onde existia uma dissociação entre o Estado e a economia, e no século XX transita para o democrático, onde o governo passou a ser exercido pela soberania popular. Em paralelo, como organização, o Estado nasceu patrimonial, onde não havia distinção entre o que era público ou privado. No século XIX, passa para burocrático, com regulamentos e rotinas rígidas, estruturado em demasiadas hierarquias, e no final do século XX, transita para o gerencial, onde o Estado passa a primar pela organização e estruturação da organização, buscando por objetivos e resultados, o que implica na preservação da eficiência e o controle dos resultados, além de passar a ser visto como uma empresa, cujos serviços são focados nos cidadãos (seus clientes).

Outro conceito relevante é o da administração pública, onde o verbo ‘administrar’ designa a ação dinâmica de gerir e zelar, enquanto o adjetivo ‘pública’ pode significar algo relacionado ao poder público, como também ao povo, a coletividade. A administração pública pode ser entendida em dois sentidos: objetivo e subjetivo. No sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública (grafada com as letras iniciais minúsculas) é o desempenho perene da própria atividade administrativa exercida pelo Estado, ou por ele assumida, para o alcance dos interesses coletivos; no sentido subjetivo, formal ou orgânico, a Administração Pública (grafada com as letras iniciais maiúsculas, para diferenciar seu sentido da noção anterior) é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes do governo que exercem atividades administrativas.

Há uma convergência de opiniões que não há uma diferença entre administração ou gestão, o que há é que o termo gestão era aplicado no setor privado, enquanto o termo administração era aplicado ao setor público, daí com o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP, em inglês *New Public Management*), que incorporou ideias da gestão privada na administração de organizações públicas, a nomenclatura se renovou, e desde então a administração pública gerencial passou a ser chamada de gestão pública. Bresser-Pereira (2008, p. v) diz que “a

‘administração pública’ foi a maneira de administrar o Estado burocrático; ‘a gestão pública’ é a forma de administrar um Estado que se está tornando gerencial”.

Outro item que merece destaque, por se tratar do mesmo objeto com vários títulos, é a Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública, a qual corresponde à versão em inglês *New Public Management*, à versão em espanhol *Nueva Gestión Pública* ou *Nueva Gerencia Pública* ou ainda a *Nuevo Manejo Público*, cujo conceito será definido mais adiante.

Definidos alguns termos desse estudo, percebe-se que, na evolução da gestão pública, houve uma constante pressão na busca da eficiência e da melhoria dos serviços. Tanto que foram sugeridas algumas proposições teóricas em forma de políticas públicas, algumas distintas das práticas antigas, outras nem tanto. O fato é que o público espera da Administração Pública o melhor atendimento de seus pleitos sociais e, na crescente evolução do mundo, os novos problemas que surgem requerem novas soluções.

BRASIL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO GOVERNO TEMER

O processo de reforma do Estado no Brasil começou no governo da Nova República com o fim da Ditadura Militar, em 1985, quando o então vice-presidente José Sarney ocupou a Presidência da República de 1985-1990, visto que Tancredo Neves faleceu antes de assumir o cargo. O Brasil já vinha passando por uma crise do regime autoritário, que se intensificou com conflitos políticos e sociais, nesse cenário, era preciso atualizar a administração pública, construindo um modelo de Estado forte capaz de enfrentar os desafios que estavam por vir, com direcionamento estratégico de longo prazo. Contudo, o foco foi tentar conter os erros cometidos durante o governo militar e atuar sobre problemas emergenciais.

As mudanças mais robustas vieram com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), com o fortalecimento da democratização em decorrência do controle externo da Administração Pública; a descentralização política, financeira e administrativa, que abriu a oportunidade para maior participação popular, e também incentivou a geração de várias políticas públicas; também pela profissionalização da burocracia, que instituiu a seleção meritocrática e universal, feita pelo concurso público. Mesmo assim, por uma série de problemas, como a ênfase ao patrimonialismo e a um modelo equivocado de previdência pública, muitas dessas ideias não se concretizaram da forma que deveria ter sido. Somados esses aspectos, mais a crise fiscal do Estado, na década de 1990, o maior incentivo ao funcionário público no final de carreira era se aposentar, pois o salário diminuía, mas a parcela de gratificação ficava mais robusta por função política, não por mérito profissional. Sarney fracassou tentando retomar o Estado desenvolvimentista, utilizando a economia como papel indutor do Estado e implementando uma nova reforma institucionalizada autoritária.

Fernando Collor de Mello foi presidente do Brasil de 1990 a 1992, com um governo marcado por ideias neoliberais e pela diminuição do Estado. O servidor

público foi apontado como o responsável por todos os problemas nacionais, mascarado pela caça aos marajás, que eram os funcionários públicos privilegiados de altos salários. Ainda assim, foi nesse contexto que, paradoxalmente, foi instituído o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, por meio da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Houve a extinção de órgãos e os primeiros cortes de pessoal do funcionalismo público. Ademais, o governo de Collor foi marcado pela privatização de diversas empresas estatais e pelo confisco dos ativos bancários dos brasileiros. Durante seu mandato foram propostos três ambiciosos planos para a economia, que estava em colapso com uma inflação descontrolada e com a taxa do Produto Interno Bruto no negativo. Mas, as denúncias de irregularidades e de corrupção levaram a abertura de um processo de *impeachment* (impedimento) na Câmara dos Deputados, que foi impulsionado pelo descontentamento popular, que levou uma quantidade maciça de pessoas para rua, movimento que ficou conhecido como ‘caras-pintadas’, e fizeram que o então presidente renunciasse ao cargo antes de ser condenado.

No interlúdio do governo de Itamar Franco, de dezembro de 1992 a janeiro de 1995, não houve grandes atos reformistas da gestão pública, ainda que se tenha feito um importante diagnóstico desse cenário. Em contrapartida, a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2003, foi muito atuante, com destaque para a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e a formulação de estratégias expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), dirigidas pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que percebeu que a administração pública mundial passava por reformas em função do surgimento da NGP, e acreditou que isso também deveria acontecer no Brasil. A proposta era aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal e transferir competências de caráter regional aos estados e municípios.

A partir do século XIX, iniciou-se uma onda de assemelhar a administração pública com a gestão do setor privado, sendo isso mais fortemente marcado nas últimas décadas do século XX, em função da proposta da NGP, que tinha os objetivos de: adquirir eficiência, reduzir custos e aumentar a eficácia na prestação de serviços, por meio de ideais neoliberais de enxugamento. A NGP recomenda a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção das ideias e mecanismo de mercado no governo, fatos que implicam que a Administração Pública que adote esse modelo irá apenas direcionar os serviços, sem executá-los obrigatoriamente, cabendo então ao governo executar apenas as suas funções exclusivas, garantindo o suprimento e a necessidade básica da sociedade. Nesse governo, houve uma preferência pela terceirização para instigar a competitividade entre os provedores privados, evitar monopólios e permitir uma maior flexibilidade na gestão, com o objetivo de inserir a indústria brasileira no plano internacional; era o que se chamava de ‘integração competitiva’. Nesse contexto, os servidores públicos seriam prestadores de serviços que desempenhariam as atividades-fim do Estado com maior eficiência e os cidadãos seriam entendidos como clientes, em vez de meros receptores de ação do Estado. Em suma, aponta-se que a NGP tem o foco no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho. O controle desse modelo é feito por meio de avaliação de

orçamentos e indicativos centrados em resultado, tal como ocorre em empresas privadas.

Abrucio (2007) destaca que os principais avanços obtidos com a reforma Bresser-Pereira foram, antagonicamente, a continuação e o aperfeiçoamento da reforma do serviço público, com melhorias substanciais das informações da administração pública, o fortalecimento das carreiras de Estado e o aperfeiçoamento da ideia da meritocracia. Em segunda ordem, foram as reformas de cunho legislativo, onde ganhou destaque a Emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998a), conhecida como emenda da gestão pública, que entre outras coisas, inseriu a eficiência como um princípio a ser cumprido na Administração Pública, estabeleceu tetos para os gastos com o funcionalismo público, determinou formas de controle de despesas e alterou o caráter rígido do Regime Jurídico Único; mas também cita-se a Emenda constitucional nº 20/1998 (BRASIL, 1998b), que versou sobre o sistema de previdência social. De forma menos palpável em termos legislativo, pode-se mencionar o empenho do ex-ministro em disseminar um rico debate sobre novas formas de gestão e melhorias do desempenho do setor público, por meio de um plano diretor. Nesse enredo, Abrucio (2007) frisa que o que falta nos dias atuais é exatamente um plano orientador de reformas na gestão pública. Em função das ideias disseminadas pela NGP, Bresser-Pereira tentou implantar um modelo gerencial voltado para resultados, que apesar de causar um certo choque no início, atualmente já se sabe que esse modelo é influente na atuação de gestores públicos. Ademais, foi proposta uma engenharia institucional para estabelecer espaços públicos não-estatais, nos quais as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são herdeiras desse movimento.

Esse modelo, segundo Silva (2014), não foi tão bem-sucedido quanto se esperava, mas é importante entender o contexto que justifica essa sentença. A estratégia de formulação de uma agenda de gestão pública foi ampla e bem definida, só que, para perseguir a missão proposta, seria necessário um grande engajamento das lideranças políticas com um consenso mínimo no núcleo duro do executivo e isso não aconteceu por divergência de opiniões, por resistências políticas, como também houve uma prevalência do aspecto econômico sobre o aspecto gerencial. Ademais, o legado do governo de Fernando Collor foi de uma total descrença do serviço público, culminado com o desmoronamento do Estado. Assim, quando houve as primeiras propostas do governo de Fernando Henrique Cardoso, o sentimento era de que seguiria o mesmo caminho feito pelo ex-presidente Collor.

Antes disto, três grandes ações de reforma tinham sido feitas em períodos autoritários, como o modelo Daspiano, que tem seu nome derivado do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado no governo de ditadura de Getúlio Vargas (1930-1945), com o objetivo de promover a estruturação básica do aparelho administrativo, sendo que, foi quando se instituiu o concurso público, houve ainda o Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), publicado no governo militar de Humberto Castelo Branco (1964-1967), que dispunha sobre a organização da Administração Federal, com o objetivo de tentar extinguir a forte estrutura burocrática que o Brasil vivenciava, e também o Programa Nacional de Desburocratização (PrND) (BRASIL,

1979), criado no governo militar de João Figueiredo (1979-1985) com o propósito de dirimir o excesso de burocracia. Todavia, a falta de experiência democrática, de reformas e a imposição a níveis subnacionais fizeram com que muitas ações da reforma fossem descontinuadas.

O segundo mandato do governo do Fernando Henrique, ainda que tenha incorporado algumas ações proposta por Bresser-Pereira, começou com a extinção do MARE e, por consequência, a agenda de gestão pública foi empobrecendo. A evolução da gestão por etapas, onde a reforma gerencial vinha em seguida da gestão burocrática, fez criar um atrito desnecessário com os setores da burocracia estratégica, sendo que, nessa situação, o mais indicado seria ter tratado esse movimento como dialético, onde simultaneamente seriam incorporados aspectos weberianos, com a criação de novos instrumentos de gestão. Abrucio (2007) defende que alguns aspectos do modelo weberiano, sem o formalismo e a rigidez burocrática, deveriam constituir uma alavanca de modernização em prol da meritocracia e da separação entre o público e o privado. Em relação ao setor econômico, ainda que com relativa estabilidade monetária do Plano Real, as iniciativas desenvolvimentistas também foram abandonadas. Por outro lado, no plano distributivo, características importantes do neoliberalismo foram implementadas, como uma série de políticas sociais universalistas, como a elevação do salário mínimo real e as transferências de rendas feitas por meio dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação Ademais, para criar uma sinergia entre as ações do governo federal e as dos entes federados, reforçando os laços interestaduais, foi criado o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), atuantes até os dias atuais.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2011, continuou uma série de iniciativas do governo anterior em relação à modernização do Estado brasileiro, como o governo eletrônico e um maior debate, em várias partes do Brasil, sobre o Plano Plurianual e também, uma série de programas sociais, com o Bolsa Família (decorrentes do Bolsa Escola) e o Programa Fome Zero (substituto do Programa Comunidade Solidária, oriundo do governo de Fernando Henrique).

Em 2003, o governo começou priorizando três agendas de gestão. Na Agenda de Governança, o exemplo mais significativo foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), apelidado de 'Conselhão', que vislumbrava ajudar na interlocução entre o governo e a sociedade, mas que não teve o sucesso esperado, por ter uma agenda pulverizada e pelo conselho não ter o mesmo impacto que teria uma política pública reformista; na Agenda Gerencial, buscou-se orientar as ações do Estado com foco em resultados e no cidadão, sendo o Plano de Gestão: um Brasil para Todos o programa de destaque nesse âmbito; e, na Agenda da Profissionalização (ou Reforma Burocrática), houve iniciativas de recomposição da força de trabalho, com o aumento dos salários dos funcionários de carreira da União, e também o número de carreiras do Estado, limitações de ocupação de funções de livre provimento, entre outras ações. Destaca-se também, no âmbito da melhoria da gestão pública, a criação, em 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), com a finalidade de melhorar

a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, extinto em 2017. Ademais, ressalta-se o Pacto para a Melhoria da Gestão Pública estabelecido em maio de 2008 entre o Ministério de Planejamento e o CONSAD, pela melhoria da gestão, registrado na Carta de Brasília, sobre Gestão Pública (BRASIL, 2009), que reforçou as três agendas de gestão, a qual Moraes (2014) afirma conservar-se atual em suas orientações.

Outras experiências no campo da gestão pública no governo de Lula se deram no plano federativo, com o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros, embora suas primeiras formulações tenham ocorrido no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esses dois programas são os primeiros de modernização das instituições subnacionais comandadas pelo governo federal. Ressalta-se, que antes, no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), que teve caráter pioneiro no auxílio aos governos estaduais na área financeira, diferentemente dos dois programas do governo Lula, onde o foco foi a gestão pública.

Marini (2009), no seu levantamento de políticas públicas, lista muitas ações, conferências, programas e leis implantadas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os quais contemplaram várias áreas de gestão, como: econômica, licitação, tecnologia da informação, anticorrupção, entre outras. Todavia, Sallum Junior (2013) acrescenta que outras áreas não foram contempladas, como o processo de privatização, que ficou estagnado, e também pouco se fez para melhorar velhos problemas do Brasil, como a situação previdenciária e a questão tributária, herança que ficou para os próximos governos. Bresser-Pereira (2011, p. 1) infere que, durante os oito anos em que Luiz Inácio Lula da Silva foi presidente, o Brasil mudou, e mudou para melhor, e que, entre algumas conquistas, houve “um governo de centro-esquerda que beneficiou os pobres (reduziu seu número para a metade) e a burocracia pública [...]”. Com opinião oposta à questão de legado, Silva (2014, p. 6) aponta que “[...] nos dizeres do próprio presidente Lula, seu governo terminou sem que fosse possível deixar um legado de reforma da gestão pública e rapidez de resposta do Estado”. Silva (2014) justifica que, durante o governo de Lula, não houve uma formulação de política de gestão pública ampla que demandasse um apoio maciço. Pelo contrário, houve uma estratégia mais pragmática quanto ao tema gestão pública, não questionando a base e a essência da gestão pública brasileira, mas utilizando ferramentas de gestão pontuais, de forma a incrementar cada política pública proposta.

Para Silva (2014), a construção da Agenda Nacional de Gestão Pública, em 2009, foi o aspecto mais significativo nessa tentativa de orientar a gestão pública, mas essa ação não teve tempo suficiente para ser maturada. Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013) concluem que, embora nos dois mandatos de Lula tenha-se dado ênfase aos programas sociais e de inclusão, a administração pública societal não foi consolidada como se era esperado, pois continuaram sendo reproduzidas as mesmas práticas gerencialistas da reforma de 1995, sendo que A. Paula (2005)

justifica isso pelo fato de não ter tido uma aliança política forte e representativa no governo.

O governo Dilma Vana Rousseff teve seu primeiro mandato de 2011 a 2014, sendo reeleita para governar um segundo mandato, de 2015 a 2018. Entretanto, em 2016, isso foi interrompido por um processo de *impeachment* (impedimento), assumindo então o vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia. Silva (2014) observa que, até aquele momento, na gestão de Dilma, não era possível identificar uma agenda de gestão pública ampla e definida. Apesar disto, houve estratégias pontuais, como a atuação da Casa Civil, da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) e da intensificação da influência do Movimento Brasil Competitivo (MBC), que atuou junto com órgãos de consultorias em prol da Administração Pública Federal. A CGDC foi criada pelo Decreto nº 7.478/2011 (BRASIL, 2011a), no primeiro ano do governo Dilma, com o objetivo de formular políticas e medidas específicas para a racionalização do uso de verbas públicas, bem como para implementar, coordenar, controlar e aperfeiçoar a gestão pública, a fim de melhorar a eficiência (utilização dos recursos no processo), eficácia (alcance dos resultados), efetividade (produção de um efeito real), transparência (de acordo com o princípio constitucional da publicidade) e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados aos cidadãos no âmbito do poder executivo, ou seja, a CGDC atuava como um sistema de monitoramento de políticas, programas e ações para a Casa Civil, sendo também um braço operacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

O MBC foi criado em 2001, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, por meio do aumento da competitividade do país, característica do movimento da NGP. O MBC apareceu no final do governo de Lula de maneira acanhada, com a Agenda Nacional de Gestão Pública, ganhando mais destaque junto com a CGDC no início do governo Dilma. Ainda que no governo Lula tenha havido um aumento na contratação de servidores públicos, percebeu-se que houve também um aumento de serviços de consultoria, situação essa que se ressaltou no governo Dilma, onde a CGDC fazia o diagnóstico e abria caminho para que as consultorias implementassem as soluções. No âmbito da participação popular, Moraes (2014) destaca a implantação da chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), ou Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011b) que procura assegurar a transparência nos atos dos órgãos públicos nos três níveis de governo, para consolidar mais a participação da sociedade, e o Decreto nº 8.243/2014 (BRASIL, 2014), que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, que buscam estabilizar a participação popular como método do governo. Em 2016, a então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, retomou a ideia do CDES, o 'Conselhão', com o objetivo de encontrar alternativas que levassem o Brasil a superar a crise econômica e política, mas também não houve tempo de se consolidar em razão do desenrolar político que culminou no seu afastamento da presidência.

Quanto ao governo de Michel Temer, de 2016, com previsão até 2018, destaca-se que é um desafio analisar um governo que está em curso, mas percebe-

se que, assim como ocorreu no início da redemocratização, esse mandato está sendo marcado por ações que tentam conter os problemas emergenciais que ficaram dos governos anteriores. Isso porque o Brasil passa por uma severa crise econômica, crise na previdência, enraizamento da corrupção, entre outros problemas nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Nesse enquadramento, a atenção está sendo dada a um pacote de reformas, que engloba: funcionalismo público, leis trabalhistas, política e previdência social.

Como ação desse governo, destaca-se a chamada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos (BRASIL, 2016) criada para controlar os gastos públicos, tal como foi feito no governo do Fernando Henrique Cardoso, com a Emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998a). Todavia, ressalta-se que ações de congelamento de gasto público implicam diretamente no congelamento de ações de inovação e melhoria para os agentes e para os serviços públicos, em especial para áreas mais críticas como saúde e educação. Nota-se também que, assim como ocorreu nos anos de 1990, o maior incentivo do servidor em fim de carreira é se aposentar o quanto antes, sob o risco de não conseguir ter esse direito, visto a insegurança que se instalou no serviço público. O que se nota é que tal como ocorreu no governo de Fernando Collor de Mello, os servidores públicos novamente passaram a ser apontados como os responsáveis por todas as mazelas do país, enquanto a corrupção política vai ficando cada vez mais escancarada, e o próprio presidente vai tentando se defender das acusações que lhe vão sendo impostas. Por esse cenário, pressupõe-se que não se pode esperar uma grande atenção para alguma tentativa, em curto prazo, de melhoria da gestão pública.

Ademais, destaca-se que esse governo revogou a política pública chamada de Gespública, a partir da publicação do Decreto nº 9.094/2017 (BRASIL, 2017) que dispõe sobre a simplificação ao atendimento ao usuário e, entre outras coisas, institui a Carta de Serviços ao Usuário, antes chamada de Carta de Serviços ao Cidadão no âmbito do Programa Gespública.

Em síntese, afirma-se que o contexto de formação da administração pública brasileira, em geral, é contado pelos episódios de reforma que os vários governantes empreenderam no início do seu mandato. Alguns foram estruturantes, outros mais modernizantes, mas, independentemente de seu alcance, todos geraram impactos nas estruturas administrativas e institucionais do Estado, negativamente ou positivamente.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

“A globalização e a complexidade do mundo contemporâneo têm acentuado as dificuldades e mesmo a incapacidade dos governos nacionais de resolverem por si sós, problemas de progressos” (MOTTA, 2013, p. 89). As transformações das estruturas sociais brasileiras e a consolidação do ambiente democrático do país demandam um Estado mais ágil na identificação dos gargalos e na construção de políticas efetivas. Contudo, são tantas situações a serem melhoradas e modificadas

na administração pública, que parece ainda ser um caminho pouco trilhado, mesmo que já tenham surgido muitas propostas de melhorias.

Ainda assim, nas últimas três décadas, o tema reforma do Estado foi presente na agenda política. É perceptível que houve uma preocupação com a gestão pública e um esforço de integrar a administração e a política com a participação popular, mas o que se observou foi uma dicotomia: houve avanços e inovações, entretanto, os resultados foram desiguais para o conjunto do Estado; as políticas foram fragmentadas, de caráter estratégico pontual ou operacional e no geral, perderam força quando ocorreu a alternância do governo, ou ainda de um novo mandato. Drucker (2002) afirma que, para administrar um negócio, seja ele qual for, deve se basear em tendências previsíveis que persistam a moda ou a novidade do dia. Por isso, pode-se afirmar que o modelo sistêmico será o mais indicado para costurar esses *gaps* (lacunas) deixados entre uma agenda de reforma e outra.

Sobre a história recente das reformas da gestão pública no Brasil, apontam-se quatro aspectos que merecem destaque. O primeiro é o da relevância, que, segundo Marini (2009) e Moraes (2014), os políticos têm uma baixa percepção sobre a relevância da gestão como forma de alcance dos resultados governamentais, priorizando obras de maior apelo à população, nos segmentos mais pobres como saúde e educação, do que focar mais na qualidade da gestão administrativa. O segundo aspecto é a combinação entre diversidade e fragmentação, pois embora nos últimos anos tenha havido esforços e políticas públicas de melhoria da gestão pública, essas ações não foram executadas de forma integrada, em razão da pluralidade de visões, valores, atos empreendedores e coalizações em diferentes graus de convergência, somando ainda a desigualdade entre os estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista.

O terceiro é o compartilhamento federativo das iniciativas de melhoria da gestão, que, para Marini (2009), nos últimos anos, tem se mostrado positivo, com importantes iniciativas nas três esferas do governo, sendo o maior exemplo disto a Carta de Brasília sobre Gestão Pública (BRASIL, 2009), que propõe estratégias e ações para a melhoria da gestão pública. Mas, para Moraes (2014), é um problema pela forte heterogeneidade regional entre os entes subnacionais e suas arraigadas tradições de autonomia, sendo então fundamental a construção de um federalismo cooperativo. O último aspecto é o caráter incompleto das reformas empreendidas sobre a administração pública, visto que as agendas de reformas são iniciadas, mas passado o tempo são substituídas, sem que haja um aprofundamento dos modelos que responderam positivamente.

Mas, o que se nota é que o Brasil está atolado em uma crise de governabilidade, onde a “[...] a corrupção sabota a implementação das políticas públicas [...]” (BUCCI, 2015, p. 3) e atrasa mais ainda qualquer avanço que o Brasil possa ter em termos de melhoria de gestão pública, por isso que a situação política do país implica diretamente sobre o desenvolvimento das ações em prol da Administração Pública. “[...] ou o País reformula o seu Estado, ou o desenvolvimento ficará como um sonho distante” (ABRUCIO; GAETANI, 2008, p. 49). A peleja segue sendo a de transformar a gestão pública em um instrumento da ação coletiva da

sociedade brasileira. É preciso que atores políticos e intelectuais, em caráter de urgência, criem e implementem uma agenda de reforma da gestão pública, que seja transversal, de ampla divulgação e acessível para a sociedade, concatenada com os avanços teóricos das políticas, de tal modo que tenha força para sustentar uma reforma de maneira ampla e contínua, e que a sociedade possa controlar e exigir os resultados previamente planejados, para que assim a população possa voltar a se reconciliar com o estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007. Edição Especial Comemorativa.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Agenda, Aprendizado e Coalizão. In.: COSTA, Luciana Costa (Coord.). **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto no 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 1979. Seção 1, p. 10109.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23935.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado**. Brasília: 1995.

BRASIL. Emenda constitucional nº 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito

Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 jun. 1998a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda constitucional nº 20, de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Carta de Brasília**. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011. Cria a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC, do Conselho de Governo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mai. 2011a. Seção 2, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011b. Edição Extra. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mai. 2014. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Seção 1, p. 2.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: COSTA, Luciana Costa (Coord.). **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Deus foi brasileiro no governo Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 jan. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft02012011111.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BUCCI, Eugênio. Rouba, mas faz obra social. **Época**, São Paulo, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/eugenio-bucci/noticia/2015/10/rouba-mas-faz-obra-social.html>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **La gerencia en la sociedad futura**. Bogotá: Editorial Norma, 2002.

MARINI, Caio. **Inventario das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília, MP/SEGES, 2009.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Gestão pública e desenvolvimento: proposições para uma agenda de governo. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 13. n. 2, p. 10-20, jul./dez. 2014. Especial Eleições.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n. 1. jan./fev. 2013. ISSN: 0034-7590.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RIBEIRO, Lívia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2013, p.1-15.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo. In: Luiz Carlos Bresser Pereira (Org.). **O que esperar do Brasil?** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, v. 1, p. 61-72.

SILVA, Lucas Ambrósio Lopes da. A Câmara de políticas de gestão, desempenho e competitividade: Uma nova estratégia para a política federal de gestão pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2014, p.1-22.

CAPÍTULO 2

PERSPECTIVAS DE UMA NOVA GESTÃO PARA UM NOVO ESTADO

Com os conhecimentos adquiridos quando se revisa o passado, considerando o que se aprende com o presente e prospectando com o que a literatura aponta como tendência, construiu-se esse texto com o objetivo de informar as perspectivas de um novo caminho para a gestão pública.

Identifica-se que a administração pública no Brasil foi moldada em diferentes formas de gestão, onde cada uma representa um determinado contexto histórico, econômico e político, a saber: patrimonialista, burocrática, gerencial, societal, e tem uma forte tendência a se tornar sistêmico.

No resgate da recente história da administração pública nacional, percebe-se que, nos últimos anos, o Estado tentou se organizar mais fortemente em torno de duas destas vertentes: a gerencial, inspirada no movimento internacional da NGP, concebida e implantada no Brasil com a Reforma do Estado, durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que, como já citado, instiga uma abordagem empresarial para a gestão, que foca na redução de custos, na eficácia e na eficiência dos aparelhos do Estado, propondo a clientelização dos cidadãos; e a societal, que nasceu e ainda está se fortalecendo nas mobilizações populares e nas experiências alternativas do Governo, como conselhos gestores, fóruns temáticos e orçamento participativo, mas que ainda não tem um projeto político totalmente definido. Vale destacar que acreditaram que, a partir do ano de 2003, quando o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ganhou as eleições, essa forma de gestão se tornaria marca do governo federal, por ele ser afiliado a um partido de esquerda à época.

Apesar do modelo gerencial se rotular como a ‘nova administração pública’, A. Paula (2005, p. 47) aponta que isto já é uma disputa antiga, e que a nova administração pública “é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos, [...] em outras palavras, a nova administração pública está sempre sendo reinventada [...]”.

Bresser-Pereira (1998) previu que, no século XXI, o Estado seria social-liberal, porque continuaria a proteger os direitos sociais e liberais, além de influenciar cada vez menos a economia, fazendo uso de controles de mercado e menos controle administrativo. Mais recentemente, Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), com base em outros autores, apontaram que a tendência seria o novo modelo societal, já institucionalizado no meio acadêmico e em vigor, como também o modelo sistêmico, onde o Estado se articula com diversos atores, como empresas e organizações da sociedade civil, estabelecendo redes de políticas públicas; ideia atribuída a Castells (1998), no que ele chamou de ‘Estado-Rede’, cujo foco é difundir o poder em redes, não que isso elimine o Estado-nação, mas o redefine, compartilhando sua autoridade, transformando a administração pública de uma abordagem clássica de sistema fechado para uma abordagem contemporânea de sistema aberto, além de ultrapassar a visão mecanicista (poder centralizado e hierarquia formal) para uma

visão orgânica de funcionamento (trabalho em grupo e comunicação em todos os níveis da organização).

Diante do cenário contemporâneo de variações importantes no que se refere à globalização dos meios de comunicação e informação, e a interdependência dos mercados mundiais, que faz os Estados se unirem via instituições de cooperação, o Estado passa a ter que se moldar a um novo modelo de organização, no qual deixa de ser um provedor e executor exclusivo para ser um coordenador, compartilhando a responsabilidade de tomada de decisão entre parceiros externos (com outros Estados e países) e internos, entre os diferentes níveis de governo (União, Estados e municípios), entre as esferas de um mesmo âmbito (Executivo, Legislativo e Judiciário) e outras entidades da sociedade civil (empresas, organizações, associações, etc.), constituindo elos entre essas partes. Nesse modelo, o Estado se torna liberal e, por haver um enfoque local, o governo pode atuar de forma mais próxima das necessidades de suas comunidades, que é uma característica do modelo societal.

Klering, Porsse e Guadagnin (2010) apontam que, no Brasil, desde 1990, há indícios do modelo sistêmico, por meio de programas federais desenvolvidos pelos três níveis de governo e diversos atores, como o programa do Sistema Único de Saúde que foi criado em 1988, pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). No entanto, essa forma de organização ainda está bastante incipiente e ainda não foi institucionalizada no meio acadêmico, ainda que já esteja pulverizada em ações pontuais de governo. Destaca-se que, para que esse novo desenho organizacional se torne efetivo é necessária a construção de diferentes arranjos entre o Estado, a sociedade e as empresas.

Castells (1998) apontou oito princípios que funcionam como pré-requisitos para a construção do Estado-rede:

- a) A subsidiariedade, que se relaciona com a descentralização de poder e recursos até aos níveis mais próximos da sociedade, conceito esse amplamente difundido na forma gerencial;
- b) A flexibilidade na organização e na atuação administrativa, onde o estado passaria da função de decretador para negociador;
- c) A coordenação para que a descentralização e a flexibilidade não acabem dissolvendo o Estado;
- d) A participação cidadã, que é o foco do modelo societal;
- e) A transparência administrativa, também empregada no modelo gerencial e aludida no modelo societal, na qual a sociedade tem como verificar os atos do governo;
- f) A modernização tecnológica da administração, também preconizada no modelo gerencial e executada pela inserção das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs);
- g) Transformação dos agentes da administração por meio da profissionalização, conceito mencionado desde o modelo burocrático, onde os agentes são contratados e promovidos por meritocracia;

- h) A retroação, que consiste num constante processo de avaliação e correção de processos, e remete à ideia de resultados, empregado no viés gerencial, como também na avaliação de ações indicada pelo modelo societal.

Sob um olhar reflexivo, nota-se que esses princípios do modelo sistêmico são um conjunto de *benchmarking* de outras formas de governo. Melhor dizendo, ele incorpora as melhores ideias desenvolvidas nas formas de gestão anteriores e insere a coordenação, para que não ocorra *downsizing* (achatamento) da própria figura do Estado. Isso corrobora a ideia de que um novo modelo de gestão não necessariamente deve se extinguir para a inserção de um outro, na verdade, mais se relaciona, em partes, com uma reengenharia que prima por repensar e redesenhar principais processos de gestão do Estado para alcançar melhores rendimentos. A grandeza desse modelo é consolidar boas ações de gestão em um tom de cooperação com os envolvidos, gerindo as turbulências entre o local e o global.

DESAFIOS PARA A RENOVAÇÃO DA AGENDA DE REFORMAS

Uma agenda de reforma da gestão pública brasileira depende de políticas, e não apenas de ideias e análises, até porque compromissos mútuos já foram assumidos no âmbito da Carta de Brasília (BRASIL, 2009). Bresser-Pereira (2008, p. vi) diz que “os caminhos serão vários, porque a reforma tem uma amplitude de instituições e de práticas muito grandes”. Por isso, o primeiro passo, nesse sentido, é diagnosticar o que já foi feito de forma consistente, para que essas boas práticas gerem a força necessária para conscientizar os políticos e a sociedade de sua necessidade, pois como postulam Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 1) “o grande entrave dessas reformas é que não basta alterar a estrutura administrativa, é preciso que essas mudanças administrativas estejam enraizadas nas mentes dos governantes e gestores, envolvendo uma ampla gama de atores”.

No Brasil, teve a Agenda Comum de Gestão Pública União - Estados (BRASIL, 2013, p. 2) a ser implementada no período de 2013-2016, com a finalidade de “estabelecer diretrizes e prioridades de investimento no campo de fortalecimento da gestão pública”. Entre os seis objetivos definidos, destacam-se três deles: melhorar a qualidade dos serviços públicos, melhorar a eficiência e qualidade do gasto público e instrumentalizar as instâncias de participação social. Sendo que, do levantamento previamente exposto, percebe-se que a questão fiscal foi o aspecto mais relevante e propulsor das reformas e das inovações propostas. Igualmente, nota-se que a gestão pública é secundária no contexto das chamadas políticas sistêmicas, se comparado a outras atividades-fim do Estado, que já são organizadas há décadas e possuem agendas específicas, como saúde e educação, por exemplo. Contudo, destaca-se que, depois da criação do CONSAD e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN), houve uma melhoria desse quadro, visto que temas

da gestão pública viraram pauta para as reuniões dos conselhos e as experiências interestaduais passaram a ser debatidas e compartilhadas.

A Agenda Comum (BRASIL, 2013) se estruturou em dez eixos temáticos:

- a) Eixo 1 - Modelos jurídico-institucionais da Administração Pública, para incitar estudos de novos documentos que favoreçam agilidade e qualidade da ação governamental;
- b) Eixo 2 - Gestão de Pessoas, para viabilizar a sintonia entre a gestão de pessoas e a gestão por resultados;
- c) Eixo 3 - Tecnologia da Informação, com vistas à inserção de recursos tecnológicos para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos;
- d) Eixo 4 - Compras Governamentais, para incentivo a elaboração de novas soluções para os processos de compras governamentais;
- e) Eixo 5 - Atendimento aos Usuários dos Serviços Públicos, para o desenvolvimento de métodos e instrumentos gerenciais para o atendimento aos cidadãos;
- f) Eixo 6 - Gestão Patrimonial, para estimular propostas de marco regulatório para a gestão patrimonial;
- g) Eixo 7 - Planejamento, Monitoramento e Avaliação, para o fortalecimento da função planejamento como *mister* à gestão e a tomada de decisões;
- h) Eixo 8 - Orçamento Público, para desenvolvimento de estudos que aprimorem a gestão orçamentária e a de gastos públicos, em função da transparência, eficiência e qualidade;
- i) Eixo 9 - Gestão de Desempenho Institucional, para a elaboração de referencial comum de excelência na gestão pública;
- j) Eixo 10 - Apoio à Melhoria e à Iniciação da Gestão Municipal, para promover o apoio dos estados em relação a melhorias da gestão dos municípios.

Esses eixos serviram como diretrizes a serem seguidas por todas as partes envolvidas, que, organizados em forma de agenda, visaram garantir que fossem desenvolvidos, independentemente de mandatos.

Abrucio (2007) sintetiza que a renovação da agenda reformista deve passar por quatro eixos estratégicos, para a modernização do Estado brasileiro. São eles: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência (*accountability*, que é a obrigação de prestar contas).

Quanto à profissionalização da burocracia, em primeiro plano deveria haver uma redução dos cargos em comissão, visto que o número excessivo de cargos abre brecha para a corrupção. “A profissionalização do alto escalão governamental é condição *sine qua non* para o bom desempenho das políticas públicas” (ABRUCIO, 2007, p. 80). Como segunda proposta, aponta-se que ideal seria que esses cargos comissionados fossem ocupados por funcionários de carreira com mérito curricular, sendo isto feito de maneira transparente, mas também seria importante que alguns cargos fossem ocupados por profissionais do mercado e da academia para que esses implementassem novas ideias a administração pública, trazendo

conhecimentos e incorporando técnicas mais atualizadas. Em terceira instância, o autor aponta que a profissionalização da burocracia federal também está atrelada a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado. Um quarto aspecto seria o aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, pois “não adianta pensar em reforma administrativa se a cultura e mentalidade dos governantes e gestores não condizem com os paradigmas das reformas” (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013, p. 12). Por fim, a melhoria do relacionamento entre o Estado e os sindicatos dos servidores públicos, para regularizar direitos de greve, negociações coletivas, direitos e deveres do governo e dos funcionários. Mais do que a necessidade de oferecer serviços públicos melhores, deve-se transformar a imagem da burocracia junto à sociedade. Nesse contexto, Moraes (2014) comenta que o neodesenvolvimentismo requer um Estado inteligente e competente, com estruturas mais horizontais e flexíveis para a participação cidadã, para tanto necessita de profissionais capacitados e integrados com a administração e suas funções básicas.

O segundo eixo estratégico é o da eficiência, diretamente relacionada ao orçamento. Existe um descompasso entre o que é decidido no Legislativo e o que é desenvolvido no Executivo. Isso por que o orçamento aprovado se torna autorizativo, e não impositivo. Outro aspecto, nesse eixo, são as metas governamentais, que, para Abrucio (2007), só podem ser efetivamente cumpridas se houver um monitoramento e avaliação adequados. Se isso não ocorrer, torna-se muito difícil aumentar a eficiência da máquina pública, sendo que Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013, p. 12) chegam a afirmar que “alguns documentos estratégicos originados das reformas foram elaborados sem fornecer qualquer prazo para alcançar os objetivos propostos”.

A efetividade é outro eixo fundamental, visto que as políticas públicas têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos aos cidadãos, mensurada por indicadores de impacto, ou seja: para se analisar o resultado, é necessário que antes se definam as metas e os indicadores. Todavia, aponta-se que, por mais que isso seja amplamente disseminado nas literaturas, na prática seu uso é escasso. Assim, para fazer uma transformação gerencial mais do que fazer alterações institucionais, é necessário mudar a cultura política dos atores envolvidos nesse processo, para que seja adotado esse novo modelo de gestão. Ainda nesse âmbito, existe um problema de cooperação entre os níveis de governo, fazendo com que ações sejam fragmentadas. Para Abrucio (2007, p. 83) “a lógica segmentada das políticas públicas deve igualmente sofrer uma transformação. Ações intersetoriais e programas transversais devem ser priorizados”. Quanto mais articulado horizontalmente e verticalmente forem as políticas, as ações e as relações; mais possibilidades existirão dessa coalização se tornar consistente para o fortalecimento da regulação dos serviços públicos e da garantia da qualidade dos serviços executados e prestados.

Aumentar a transparência e a *accountability* é o último eixo estratégico para uma agenda de reformas. Nos últimos anos quanto à transparência, o Brasil avançou muito, devido ao Portal da Transparência e ao Governo Eletrônico. Entretanto, ainda

precisa cumprir seus papéis institucionais onde não são efetivos, fazendo valer um controle político e social dos agentes governamentais. Isto é, tratar o dinheiro público como sendo verdadeiramente dinheiro 'do público'. Moraes (2014) indica que o Estado use intensivamente as novas TICs para tornar o trabalho mais simples e rápido. Arelada ao quesito transparência, tem a responsabilidade. Contudo, nota-se que os eleitores não têm uma relação próxima com os eleitos e, mais grave ainda, é que uma grande parcela do eleitorado, não tem memória política, o que dificulta a cobrança das promessas. Ainda assim, é possível utilizar os meios virtuais e as ferramentas eletrônicas para que o cidadão interaja com o poder público e cobre resultados dos que foram eleitos.

De modo semelhante a Abrucio (2007), Coelho (2013) aponta que a renovação da agenda de reforma e inovações da Administração Pública deve ser orientada por três aspectos: Eficiência (processo), que se relaciona com a dimensão econômico-financeira; Eficácia (metas), que se relaciona com a dimensão administrativo-institucional; e Efetividade (impacto), que se relaciona com a dimensão sociopolítica da gestão contemporânea.

Coelho (2013) afirma que a agenda de reforma do Estado nem sempre é linear e consensual, sendo condicionada por variáveis internas e externas. Moraes (2014) aponta que o Estado deve estar antenado com a sociedade do conhecimento para implantar uma agenda neodesenvolvimentista ajustada ao momento contemporâneo e complementa que esse novo modelo de governança pública deve ser transparente, fundamentado na gestão pública voltada para resultados, com foco no cidadão, com eficiência, eficácia, efetividade e excelência na utilização dos recursos de toda ordem.

Aponta-se que mudanças incrementais são mais factíveis e usuais do que as grandes reformas estruturais no setor público. Isso porque as práticas administrativas cotidianas conseguem conscientizar os indivíduos de forma gradual, sem trazer frustrações por modificações bruscas. Aqui não se pretende esgotar todas as medidas que poderiam viabilizar a construção de uma agenda de reforma virtuosa e robusta, mas apresentar aspectos gerais que são clamados nas teorias e que foram constatadas em experiências anteriores.

CONSIDERAÇÕES QUANTO UMA POSSÍVEL REFORMA NA GESTÃO

Na redemocratização do país, a forma de governo pulou de patrimonial para burocrática, e em seguida passou a utilizar o modelo gerencial, em função do movimento internacional da NGP e, nos dias atuais, pela força das manifestações populares, segue em concomitância com um modelo societal. Essas sucessivas reformas aproximaram a gestão pública da gestão do setor privado. Moraes (2014) assinala que a conjuntura mudou, mas o arcabouço legal dos principais sistemas administrativos se manteve inalterável frente às exigências do momento contemporâneo. Ressalta-se que um modelo não necessariamente deve estagnar o outro, eles podem se entrecruzar na teoria e na prática da administração pública

brasileira. Entretanto, deve-se atentar que, enquanto houver vícios em uma forma de governo, os novos projetos de gestão permaneceram inacabados. Esses movimentos de gestão são fenômenos que deve independer de resultado eleitoral, pois eles derivam de uma evolução sociopolítica, como também são influências de outros movimentos internacionais.

O maior desafio está no ponto de partida, nos primeiros passos que levam à construção de uma agenda reformista capaz de impulsionar e dar sustentação às políticas de gestão pública. Isso exige um trabalho de longo prazo e de constante implementação. Por isso, essas reformas precisam de uma articulação política que coordene seus processos e que envolva os três níveis de governo e todos os ramos do poder. Ademais, muitos pesquisadores indicam que, além da forma cooperada, a busca por resultados e o foco no cidadão seriam a base da eficiência e da democracia administrativa, aumentando a articulação entre órgãos e entidades externas.

Acredita-se que instituições e processos deveriam ser repensados de tal maneira que fossem compatíveis com a participação ativa da população e que a avaliação feita por eles servisse como retroalimentação ao planejamento estratégico e operacional, respeitando, é claro, os limites e a realidade de cada estado brasileiro.

“As lutas sociais registradas nos anos de 1970 e 1980 foram propulsoras de uma gestão mais participativa, dialógica e deliberativa” (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013, p. 9). Juntadas a elas, tem-se as manifestações populares que ocorrem no Brasil desde 2013, que servem para mostrar aos governantes do Brasil que a população continua querendo fazer valer os seus direitos garantidos pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 1º, parágrafo único), em especial a parte que diz que “todo o poder emana do povo”, a população quer mais república e democracia, e menos corrupção, arbitrariedade e impunidade. “O Brasil tem pressa e está impaciente; o projeto básico inserido na Constituição permanece válido e legítimo; as práticas públicas têm que se ajustar a essa realidade” (MORAES, 2014, p. 11). É perceptível que os brasileiros passaram a se inteirar mais sobre o cenário político, e a ser mais participativos, tanto nos atos a favor do governo, quanto nos atos contra o governo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007. Edição Especial Comemorativa.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Carta de Brasília**. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Agenda Comum de Gestão Pública União-Estados**. Brasília: MP, SEGEP, 2013. 6 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: COSTA, Luciana Costa (Coord.). **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In.: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa do Brasil, 1998, p. 1-15.

COELHO, Fernando de Souza. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In.: BRASILIENSE, J. M.; DANTAS, H. (Orgs.) **Parceria Público Privado Social**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e a Fundação Vale, 2013.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Gestão pública e desenvolvimento: proposições para uma agenda de governo. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 13. n. 2, p. 10-20, jul./dez. 2014. Especial Eleições.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

RIBEIRO, Lívia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2013, p.1-15.

CAPÍTULO 3

QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

No cenário de novas tecnologias e conhecimento, transparência e competitividade, a população exige cada vez mais a excelência. Logo, a qualidade deixa de ser apenas um diferencial, e se torna uma obrigação, tanto para as empresas privadas quanto para as organizações públicas. Todavia, ressalta-se que a busca pela qualidade não se remete somente após a era da globalização. Já no início do século XX, havia uma preocupação com a manutenção da qualidade, feita informalmente por meio do controle de artesãos habilidosos.

Desde então, a qualidade deu grandes saltos, até chegar a Era Gestão da Qualidade Total, considerada um estado de excelência. Nesse contexto, a qualidade busca envolver além das diversas áreas funcionais das organizações, diversos conceitos que vão desde a liderança até os meios de controle dos processos produtivos. Dessa evolução, nota-se que o conceito de qualidade foi explorado de formas diversas, em tempos diferentes, sendo que nenhum deles pode ser entendido como absoluto, pois tem-se que a qualidade significa diferentes coisas para percepções diferentes.

Assim, o objetivo desse texto é compreender o conceito de qualidade pelo viés do setor de serviço e demonstrar a relevância dessa característica para a competitividade das organizações.

Essa investigação é importante pela necessidade dos cidadãos conhecerem os valores que devem ser resguardados na prestação de serviços públicos, considerando o que já foi planejado pelo Estado. Isso porque, no âmbito dos estudos sobre qualidade, o foco sempre é a satisfação do cliente. Destaca-se também a importância de oferecer algum tipo de contribuição aos agentes produtores, pessoas que agem no processo produtivo dos serviços.

DA INSPEÇÃO À GESTÃO DA QUALIDADE

Juran (1997, p. 97) denomina o século XX como o “século da produtividade”, onde a administração científica, idealizada por Frederick W. Taylor mudou radicalmente os métodos gerenciais, separando o planejamento da execução e, por consequência, trazendo várias mudanças para o mundo da qualidade. O sistema taylorista, no entanto, desfrutou certos resultados indesejáveis quando a ênfase foi dada à produtividade, relegando a qualidade a um segundo plano. Como reação, no setor privado, os executivos criaram um departamento central de inspeção, que depois evoluiu para o departamento da qualidade. Essa fase é conhecida com a Era da Inspeção, cujo objetivo era separar o produto bom do defeituoso, mantendo o foco no produto. Já no setor de serviços, a gestão da qualidade foi menos sistemática, confiando mais na supervisão; isso de um lado evitou muitos problemas de qualidade, mas, por outro lado, tornou o setor menos produtivo.

Em meio aos conflitos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os Estados Unidos da América criaram o Conselho de Produção de Guerra (WPB, em inglês *War Production Board*), que tinha um departamento com a função de oferecer treinamento de instrumentos estatísticos, com foco em controle e amostragem baseados na teoria das probabilidades, para que fosse alcançado o padrão de qualidade exigido aos produtos bélicos. A contribuição disso para a guerra foi irrisória, mas, para o campo da qualidade, foi muito significativo, pois, a partir de então, surgiram especialistas em qualidade que trabalharam sobre planejamentos e auditorias da qualidade, manuais de procedimentos, entre outras atividades que ficaram conhecidas como engenharia de controle da qualidade, sendo que esse momento ficou conhecido como a Era do Controle Estatístico, cujo objetivo era inspecionar os produtos por amostragem, visto que a produção em massa não tornava mais viável a averiguação de produto por produto. O foco, então, era no processo.

Como os Estados Unidos, a princípio, estavam mais focados na guerra do que no comércio, a produção de bens de consumo diminuiu. Em contrapartida, o poder aquisitivo de muitas famílias de militares que trabalhavam na guerra aumentou, o que atraiu para o mercado novos investidores, mas, devido à falta de experiência, a qualidade dos produtos era pouca. Os anos que sucederam após a Segunda Guerra Mundial foram de desenvolvimento tecnológico e industrial, o que provocou grandes transformações na administração e na ideia de qualidade.

Na década de 1950, destacaram-se alguns peritos em qualidade, os chamados 'gurus da qualidade'. Aponta-se que eles deixaram muitas contribuições, mas cada um deu um enfoque diferente para a administração da qualidade, e definiu a qualidade de forma diferente. Eles trataram de apresentar suas teorias às empresas estadunidenses, mas elas não deram valor.

A propósito, foi o cenário pós-guerra que marca a Era da Garantia da Qualidade, onde o foco era o sistema, que houve a revolução japonesa na qualidade, que impulsionou o Japão a se tornar uma superpotência econômica, sendo que, até então, a fama dos produtos daquele país era a de baixa qualidade. Mas, após perder a guerra, a ideia dos japoneses foi a de fortalecer o comércio por meio da melhoria da qualidade. Para isso, os empresários mandaram equipes a outros países para aprender sobre qualidade, traduziram literaturas estrangeiras sobre o assunto e convidaram dois gurus: William Edwards Deming, para explicar sobre métodos estatísticos, e Joseph Moses Juran, para palestrar sobre gestão da qualidade e a metodologia de melhoria anual.

A partir dos anos de 1970, após perderem mercado para a concorrência oriental, os empresários no ocidente, analisando o desempenho das indústrias japonesas e o desenvolvimento do Controle de Qualidade Total (TQC, em inglês *Total Quality Control*, e em espanhol *Control Total de Calidad*) japonês, perceberam que a satisfação do cliente quanto à qualidade do produto poderia ser utilizada como mecanismo de vantagem competitiva. Então, passaram a vincular qualidade com a satisfação dos clientes, e não ao atendimento às especificações. Essa visão impulsionou uma nova cultura organizacional, onde passaram a adotar a qualidade

em todos os aspectos do negócio, chamando isso de Gestão pela Qualidade Total (GQT, em inglês *Total Quality Management*, e em espanhol *Gestión de la Calidad Total*); o que sinaliza a fase contemporânea da qualidade, chamada de Era da Gestão da Qualidade Total, onde o foco é o negócio com um enfoque estratégico.

A qualidade total busca envolver além das diversas áreas funcionais das organizações, diversos conceitos que vão desde a liderança até os meios de controle dos processos produtivos, sendo que Carvalho e Paladini (2012) apontam que a evolução desse conceito é a excelência, quando se incorpora nesse processo os diversos interesses dos *stakeholders* (partes interessadas).

Dessa evolução, nota-se que o conceito de qualidade foi explorado de formas diferentes, em tempos diferente, sendo que nenhum deles pode ser entendido como absoluto, pois tem-se que a qualidade significa diferentes coisas para percepções diferentes.

Com base nas teorias sobre a qualidade, entende-se qualidade como um atributo de condição dinâmica, associada a produtos e a serviços, que começa com o entendimento das necessidades e expectativas dos clientes externos, e termina quando essas são satisfeitas, isto é, a qualidade é gerada ao longo de um processo produtivo que agrega valor ao produto ou ao serviço. Sendo, que no setor de serviços, a qualidade é sentida de modo intangível, se relacionando com a sensação de boa experiência e benefício ao cliente, enquanto nos produtos ela pode ser percebida no perfeito funcionamento, durabilidade, estética, e até na facilidade de manutenção.

Para o mercado, a qualidade é necessária como critério de competição e como condição de sobrevivência da organização, pois, quando satisfatória, a qualidade faz melhorar a reputação da empresa. Por isso que, nos dias atuais, a gestão da qualidade se tornou tão importante, pois além do objetivo estratégico de conquistar mercados e se manter nele, ela também serve para melhorar a eficiência do negócio, isso porque é entendido que a qualidade é projetada, desenvolvida e gerada no processo do produto, seja ele bens tangíveis ou serviços.

Para consolidar a qualidade, ao longo das décadas, especialistas foram desenvolvendo vários métodos, programas e ferramentas (qualitativas e quantitativas) de forma a inter-relacionar o sistema de gestão estratégico com o operacional. A visão holística da Gestão da Qualidade Total resulta do reconhecimento que injetar qualidade em um produto ou serviço demanda um amplo empenho de gestão em todas as etapas do processo, e que seu controle é tarefa de todos, pois como afirma Deming (1989, p. 15, tradução nossa) “uma companhia não pode comprar o caminho até a qualidade”.

QUALIDADE NOS SERVIÇOS

Em função do aumento da participação do setor de serviços na economia de grandes países e no crescimento de novos empregos que vêm surgindo nessa área, a qualidade nos serviços tornou-se uma preocupação fundamental e objeto de investigação a partir dos anos de 1980, tanto que tem levado muitos especialistas

da área de gestão da qualidade a desenvolver ferramentas e técnicas específicas para esse setor.

A diferença entre bens e serviços nem sempre é claramente definida, pois é difícil apresentar um exemplo de serviço puro ou de bem físico, isento de serviço associado. Decorrente disso, existem muitas definições para serviço, mas, em geral, todas se baseiam em três características de serviço: a grande maioria dos serviços é intangível, ou seja, não podem ser contados ou medidos para garantir a qualidade antes da venda; o desempenho do serviço varia de acordo com quem produz, com quem recebe (o cliente), e com o dia, por isso, é considerado heterogêneo; ademais, a produção e o consumo de muitos serviços são inseparáveis, isto é, são simultâneos e, por isso, são entendidos como perecíveis.

No âmbito de uma organização, entende-se que serviço é percebido como o resultado gerado por atos, processos ou performances, os quais visam atender às necessidades dos clientes externos; tem natureza intangível, embora também possa incluir elementos tangíveis e, em geral, é consumido enquanto se é gerado. Além disso, o serviço é produzido para o cliente ou para um bem de sua propriedade, por isso, haverá uma variação entre o grau de contato (interação) entre o cliente e o provedor do serviço.

Ressalta-se, também, que os serviços e o setor de serviços na economia recebem definições sutilmente diferentes. Isso devido à gama de setores que perfaz o setor de serviço, cada um com suas peculiaridades. Considerando essas diferenças, Fitzsimmons e Fitzsimmons (2014) classificam o processo de prestação de serviço por meio do conceito de divergência do objeto, ao considerar o direcionamento da atividade de serviço e o grau de contato com o cliente.

Aponta-se que não é simples definir e entender as nuances de serviço, igualmente não é quando se busca aferir qualidade nesses processos. Isso porque, como já visto, o conceito de qualidade varia muito. Por isso, afirma-se que avaliar qualidade no âmbito do serviço é uma atividade complexa em decorrência do tom subjetivo que tem. Ainda que um serviço tenha um procedimento padrão a ser seguido no seu processo de produção em geral, há a necessidade da interação entre o funcionário e o cliente, o que implica em uma análise personalizada, o que faz com que cada processo seja único.

Garvin (1984) quando analisa a qualidade pela abordagem baseada na produção, aponta um contraste de entendimentos, pois o usuário se baseia em elementos subjuntivos já enraizados nas suas preferências como consumidor (confiabilidade), enquanto o produtor baseia-se na objetividade, em fazer em conformidade com os requisitos, no fazer certo (conformidade). Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985) também notaram a existência de hiatos (*gaps*) entre a expectativa do consumidor e a percepção gerencial sobre essa expectativa (GAP 1), entre a percepção gerencial da expectativa do usuário e a especificação de qualidade no serviço (GAP 2), entre a especificação de qualidade no serviço e o serviço que de fato é oferecido (GAP 3), entre o serviço oferecido e aquilo que é comunicado ao usuário (GAP 4) e entre a expectativa do usuário e a percepção do serviço que lhe foi oferecido (GAP 5), sendo esse último a soma das outras quatro

discrepâncias e o principal problema acerca da avaliação da qualidade em serviços. Infere-se, então, que, mesmo que a qualidade e satisfação sejam constructos interligados, eles se diferem entre si.

Ainda assim, muitos autores se enveredaram por tentar medir a qualidade pelo viés do consumir. Destaca-se, entre outros, os trabalhos: de Grönroos, que, em 1984, considerava a qualidade percebida de um serviço pelo que foi esperado e pela imagem da empresa; de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985), que propuseram medir a qualidade, pela diferença (*gap*) entre expectativa e desempenho, no chamado modelo SERVQUAL, que, posteriormente, foi refinado para o SERVQUAL Ponderado; de Cronin e Taylor (1992), que desenvolveram um modelo baseado apenas na percepção do desenvolvimento de serviço, não na satisfação; de Caruana e Pitt, que, em 1997, conceberam o modelo INTQUAL, que foca nas ações internas que a organização que precisa implantar para garantir a qualidade; de Firdaus, que, em 2005, considerando outros modelos fundamentados na satisfação, desenvolveu o HEdPERF concebido para os serviços especificamente de setor de ensino superior; e de Yildiz e Kara, que, em 2009, quiseram detalhar a avaliação da qualidade de serviços em uma escola de educação física e apresentaram o modelo PESPERF.

Dessa gama de escalas de mensuração, constata-se que, embora seja consensual a existência de múltiplas dimensões para a caracterização da qualidade em serviços, não existe um denominador comum sobre a quantidade e conteúdo dessas dimensões. Nota-se que os itens das escalas que definem a qualidade de serviço variam entre os vários tipos de serviços. Nesse ensejo, ressalta-se a fala de Cronin e Taylor (1992, p. 65, tradução nossa), que afirmam que “[...] deve-se considerar as dimensões individuais de qualidade de serviço ao fazer comparações transversais”.

Zeithaml, Bitner e Gremler (2014) apontam que a qualidade do serviço é um elemento crucial das percepções dos clientes, mas não é o único. No caso de serviços puros, como educação, a qualidade do serviço entendida como o resultado técnico gerado, é sempre o componente dominante nas avaliações, mas, quando os serviços são oferecidos junto com um produto físico, como serviços de informática, a qualidade também é crucial, mas adiciona-se a percepção resultante da interação com as dimensões físicas. Ademais, nesse processo de avaliação da qualidade em serviço, a qualidade de interação (entre cliente e prestador de serviço) tem papel importante na percepção do cliente. Sendo que, Cronin e Taylor (1992, p. 65, tradução nossa) articulam que “a qualidade do serviço é um antecedente da satisfação dos consumidores, e que a satisfação do consumidor exerce uma influência mais forte sobre as intenções de compra do que a qualidade do serviço”. Por isso que, além de programas para promoção de qualidade, as organizações também precisam enfatizar programas de satisfação total do cliente e alinhar ambos, sob pena de perder clientes.

QUALIDADE NO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

“A qualidade dos produtos e serviços é diretamente proporcional à qualidade dos processos que os produzem”, “a gestão da qualidade está intimamente relacionada à gestão de processos” (LUCINDA, 2010, p. 22-33), “não há forma de definir qualidade sem atentar para o atendimento integral do cliente, não há forma de atender ao cliente sem qualidade no processo produtivo” (PALADINI, 1995, p. 13). Premissas como essas induzem que, na busca pela excelência, deve-se dar atenção à qualidade nos processos.

Com base na literatura de gestão, entende-se que processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas, em forma de ações e operações sistemáticas, definidas por procedimentos, normas e regras que, quando processadas, transformam *inputs* (insumos) em *outputs* (produtos, informações, documentos e/ou serviços), que são os resultados que têm valor para o cliente. Sendo que, toda organização tem processos que podem ser planejados, medidos e melhorados, sendo que a melhoria da qualidade se dá quando é feito um exame sobre o *output* do processo, que por sua vez, pode ser o *input* de um processo anterior, pois os processos organizacionais colaboram entre si para entregar aos clientes, internos ou externos, o resultado que necessitam, em geral agregado de algum valor.

No âmbito das organizações públicas, tem-se que a qualidade é uma característica que está relacionada aos processos gerenciais, onde se busca um resultado de excelência, com fins de satisfazer o cidadão, consoante a premissa “ser excelente sem deixar de ser público” (BRASIL, 2009, p. 20).

Fundamentando-se na taxonomia elucidada por Fitzsimmons e Fitzsimmons (2014), tem-se que, no setor público são produzidos variados tipos de serviços, de baixa e alta divergência, e, para cada tipo de serviço, existe um conjunto de processos específicos, com processamentos diversos. Chama-se a atenção para dois grupos de serviços muito recorrentes no serviço público: os sem o contato com os clientes (*back office*), que em geral são feitos por processos burocráticos, padronizados pelo que a lei determina, e os com o cliente fisicamente presente (*front office*), onde há a participação do cliente externo no processo produtivo.

O resultado desses dois conjuntos de serviços e os clientes a quem são destinados variam: no primeiro grupo, o resultado pode atender os clientes internos e externos, mas a ênfase é dada aos primeiros, onde o processo pode ser um subprocesso (processo em um nível maior de detalhamento), ou fazer parte de um macroprocesso (grande conjunto de atividades pelos quais a organização cumpre a sua missão), assim sendo, os *outputs*, em geral, são documentos (correspondências oficiais, processo, projeto, editais, entre outros); já no segundo grupo, a ênfase é dada aos clientes externos, ainda que também possam atender os internos, e o *output* será um serviço intangível (ações), que pode ser ou não agregado a um bem tangível, por isso, exige-se flexibilidade no processo produtivo, visto que o cliente participa do processo.

Outra definição didática, feita por Paladini (1995), distingue o processo em: processos de manufatura e processos de não-manufatura. Os processos de

manufatura são os feitos por procedimentos de produção de bens tangíveis, como é o caso da produção de documentos no serviço público. Nesse caso, são priorizados aspectos de qualidade que integram o desempenho do processo, como eficiência e produtividade. Já os processos de não-manufatura são os puramente intangíveis, como o caso da ação de prestar um serviço, e neles são priorizadas as relações diretas com o consumidor.

Por serem situações diferentes, a avaliação da qualidade dos processos também varia de um caso para outro. Para os processos de manufatura, podem-se estabelecer, com certa precisão, pontos a controlar no processo, por meio de programas de qualidade, controle estatístico, aplicação de normas e procedimentos padrões, por exemplo. Ao passo que, para os processos de não-manufatura, buscam-se medir a qualidade pela perspectiva do cliente, após a finalização dos serviços, tendo disponível para isso um leque de ferramentas (SERVQUAL, SERVPERF, entre outras) já citadas anteriormente. Outrossim, ressalta-se que, independentemente do tipo, é necessário compreender que tais melhorias no processo são feitas para promover a satisfação do cliente e, por isso, devem ser feitas de forma contínua.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A BUSCA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Juran (1997) prospectou que o século XXI deveria ser tratado pelos futuros historiadores como o 'Século da Qualidade', isso decorrente de duas forças motrizes: forte concorrência internacional e intransigentes demandas do mercado consumidor.

Contudo para os órgãos públicos brasileiro, já faz muito tempo, o estereótipo é de serviços sem qualidade. Sendo que por muitas vezes o prestador de serviços é que leva a culpa pelo mal serviço. Todavia, para a atual era, entende-se que a qualidade é gerada no processo produtivo, seja ele de bens ou serviços. Por isso que, na busca pela excelência, entendida como um elevado grau de qualidade, deve ser dada atenção aos processos, aí sim, o serviço chegará com qualidade na ponta final, que é o cidadão.

Muitos pesquisadores se enveredaram por estudar a qualidade e suas peculiaridades, mas nunca se chegou a um consenso definitivo, pois muitas são as grandezas que influenciam o entendimento sobre qualidade, e muitas são as variáveis que interferem na satisfação do cliente. Ainda assim, o Governo Federal há tempos tem buscado por mecanismos de melhorias, que foram empregados, no Brasil, em forma de política pública, de programa de melhorias ou até mesmo por atos normativos. Ademais, cita-se o leque de ferramentas de qualidade que a própria ciência da administração indica, e que por serem de livre acesso, poderiam muito bem serem empregados a qualquer área do setor público.

Todavia, o que se percebe é que a inserção de qualidade no serviço público não é prioridade, visto que o próprio serviço é o foco principal, sendo ele, por muitas vezes, feito de qualquer modo, isto é, sem um estudo sobre sua eficiência, eficácia e principalmente acerca a sua efetividade. Sobre esse aspecto, aponta-se que o

governo tem consciência que o serviço público precisa melhorar, exemplo disso é que em entrevista o ministro do planejamento externou que “o desafio atual do Estado brasileiro é promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos”, sendo que antes falava-se em modernização e agora fala-se em inovação, ainda nas palavras do ministro tem-se que “o importante é não desistir da tarefa de transformar a administração pública de forma a torná-la mais sistematizada, organizada e profissionalizada” (PORTAL BRASIL, 2016, p. 1).

Ishikawa (1986) aponta que a qualidade só é possível quando a gerência se compromete no processo e todas as pessoas envolvidas se responsabilizam pelo autocontrole. Ou seja, a qualidade só será um valor agregado ao serviço público brasileiro, quando houve o entendimento que ela está diretamente relacionada ao modo de gestão e deve fazer parte de um processo de melhoria contínua.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado**. Brasília: 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev. 2005. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia D simplificação**. 2. ed. Brasília: MP/SEGES, 2006. 240 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Documento de Referência**; Fórum Nacional 2008/2009. Brasília: MP, SEGES, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Serviço Federal de Processamento de Dados. **Guia de Gestão de Processos de Governo**. Brasília: MP, SEPRO, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MP, SPI, 2012. 64 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**. Brasília: MP, SEGEP, 2014. Versão 3/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 Pontos**. Brasília: MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2016.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Seção 1, p. 2.

CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: Teorias e Casos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier - ABEPRO, 2012.

CRONIN, J. Joseph Junior; TAYLOR, Steven A. Measuring service quality: a reexamination and extension. **Journal of Marketing**, Chicago, v. 56, n.3, p.55-68, july 1992.

DEMING, Willian Edwards. **Calidad, Productividae y Competitividad: La salida de la crisis**. Madrid: Diaz de Santos, 1989.

FITZSIMMONS, James A; FITZSIMMONS, Mona. J. **Administração de serviços: Operações, estratégia e tecnologia da informação**. 7. ed. Tradução de: Scientific Linguagem Ltda. Porto Alegre: McGraw-Hill Education, 2014.

GARVIN, David. A. Product Quality: An Important Strategic Weapon. **Business Horizons**, Bloomington, mar./apr., 1984. p. 40-43.

ISHIKAWA, Kaoru. **Qué es el control total de calidad?: la modalidad japonesa**. Traducción de Margarida Cárdenas. Bogotá: Editorial Norma, 1986.

JURAN, Joseph Moses. Qualidade no século XXI. **HSM Management**, São Paulo, n. 3, p. 96-104, jul./ago. 1997.

LUCINDA, Marco Antônio; **Qualidade: fundamentos e práticas para cursos de graduação**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade no processo: a qualidade na produção de bens e serviços**. São Paulo: Atlas, 1995.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, Valarie A.; BERRY, Leonard L. A conceptual model of service quality and its implications for future research. **Journal of Marketing**, Chicago, v. 49, n. 4, p. 41-50, fall 1985.

PORTAL BRASIL. Desafio do Estado é melhorar qualidade do serviço público, diz ministro. 2016. Disponível em:
<<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/09/desafio-do-estado-e-melhorar-qualidade-do-servico-publico-diz-ministro>>. Acesso em: 26 nov. 2017

ZEITHAML, Valarie A.; BITNER, Maty Jo; GREMLER, Dwayne D. **Marketing de Serviços**: A empresa com foco no cliente. Tradução de: Feliz Nonnenmache. 6. ed. Porto Alegre: AMGH Editora Ltda., 2014.

CAPÍTULO 4

ATOS DO GOVERNO FEDERAL PARA A MELHORIA DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Verificando as ações do governo federal, que tratam da modernização administrativa constata-se que ainda em período autoritário foram propostos atos de melhoria ao serviço público, pois já naquela época se reconhecia a necessidade de proteger os cidadãos contra o patrimonialismo e o formalismo da burocracia pública. Desde então, essas propostas foram sendo modificadas, tentando se adaptar ao momento corrente.

Diante disso, o objetivo desse capítulo é listar ações que governo federal vem desenvolvendo em prol de melhorias ao serviço público brasileiro. Isso se justifica, para que se possa entender a evolução que vem sendo proposta ao serviço público e o quanto ainda se faz necessário evoluir até que se atinja padrões de excelência, ademais, ressalta-se a importância de disseminar o uso de ações e políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade, visto que esses atos visam proporcionar vantagens para a sociedade como um todo.

NA ERA DE VARGAS (1930-1945)

No primeiro governo de Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945), em 1936, foi instituído o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) pelo Art. 8º da Lei nº 284/1936 (BRASIL, 1936), que entre outras competências, tinha por função: estudar a organização dos serviços públicos e propor melhorias, promover a realização dos concursos públicos, verificar questões relacionadas a comportamentos de funcionários públicos e quadro de funcionamento. Ademais, a própria lei versava sobre um reajuste de quadros e vencimentos do funcionalismo público civil da União. Esse ato é considerado o início de uma reforma na administração pública brasileira, no entanto, destaca-se que, antes houveram outras comissões com o objetivo de racionalizar à administração pública federal.

Em 1938, baseando-se em um mandamento expresso da Constituição de 1937 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-lei nº 579/1938 (BRASIL, 1938) e, então, extinto o CFSPC. O DASP subordinado diretamente a Presidência da República, tinha as competências de: estabelecer uma melhor estruturação básica do aparelho administrativo, organizar anualmente propostas orçamentárias e fiscalizar sua execução, promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo, por critérios de meritocracia, inspecionar os serviços públicos, entre outras coisas. Desde a sua criação até a saída de Vargas, em 1945, o DASP foi presidido por Luís Simões Lopes. Sendo, que dentre as principais realizações do DASP, ressalta-se a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo público, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Com a saída de Vargas do poder, o DASP foi reestruturado e suas funções passaram a ter apenas um caráter de assessoria, ainda assim ele funcionou até o ano de 1986,

quando foi substituído pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) (BRASIL, 1986), que também funcionava como órgão de assessoria para as atividades relativas à administração de pessoal civil, modernização da organização administrativa e a desburocratização. Daí então, com o passar dos anos foram sendo propostos novos decretos com o viés de reestruturação regimental e de quadro de cargos e funções do funcionalismo civil do governo federal.

NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1946-1964)

Já no período democrático, no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961), tem-se, como ações de melhoria em prol do serviço público, a criação da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) pelo Decreto nº 39.150/1956 (BRASIL, 1956a), que funcionava junto ao DASP. Ao COSB foi incumbido estudar formas de descentralização dos serviços mediante delegação de competências e a fixação de responsabilidade pela execução dos trabalhos, promover medidas juntos aos Ministérios acerca das rotinas que mereciam ser corrigidas e supervisionar as atividades de certas comissões ministeriais, traçando normas de sistematização da execução das atividades. Ainda em 1956, criou-se a Comissão de Estudos Administrativos (CEPA), pelo Decreto nº 39.855/1956 (BRASIL, 1956b), com a função de promover estudos para a reforma administrativa.

No período de governo de João Belchior Marques Goulart (1961-1964) foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, pelo Decreto nº 51.705/1963 (BRASIL, 1963), que entre outras coisas estabelecia, no Art. 2º, a urgência da reforma administrativa, afim de modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União. A ideia era a descentralização administrativa por meio da administração indireta, contudo as ações foram interrompidas pelo golpe militar.

NO REGIME MILITAR (1964-1985)

No governo de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), com os militares no governo, em 1964, foi criada a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, por meio do Decreto nº 54.401/1964 (BRASIL, 1964) com a incumbência de examinar projetos já elaborados e preparar outros com foco na obtenção de rendimento e produtividade da Administração Federal.

Cita-se, também, o Decreto-lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967) que dispunha sobre a organização da Administração Federal, com o objetivo de tentar extinguir a forte estrutura burocrática que o Brasil vivenciava. O fruto da reforma administrativa de 1967 foi um novo padrão para a administração pública brasileira, isto é, utilizando ideias do setor privado, normatizou-se procedimentos em diversas áreas administrativas e estruturou o setor público em administração direta (centralizada) e indireta (descentralizada). Desta descentralização surgiram inúmeras autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em 1972, foi instaurada uma nova iniciativa de modernização da administração pública com a criação da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), por meio de uma portaria ministerial, que tinha por objetivo implantar novas técnicas de gestão, em especial na administração de recursos humanos.

Já no governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), foi instituído o Ministério da Desburocratização, com a função de minimizar o impacto da estrutura burocrática na economia e na vida dos brasileiros, comandado nos anos iniciais pelo economista Hélio Beltrão. Neste governo foi criado também o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), consoante o Decreto nº 83.740/1979 (BRASIL, 1979), cujos propósitos era a revitalização e a agilização das organizações do Estado, com a melhoria e simplificação dos processos administrativos e descentralização da autoridade.

NA REDEMOCRATIZAÇÃO (DE 1985 AOS DIAS DE HOJE)

Com a transição para a democratização, as ações rumo a administração pública gerencial ficaram paralisadas. Sendo que, as mudanças mais robustas na gestão da qualidade administrativa só vieram com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), em razão do controle externo da Administração Pública e da descentralização política, financeira e administrativa, que abriu oportunidade para maior participação popular, e também incentivou a geração de várias políticas públicas.

Ainda que desde os anos de 1970 tivesse iniciado o movimento pela qualidade e produtividade, foi a partir dos anos de 1980, que elas se tornaram palavras de ordem no Brasil, em função da abertura de mercados, formação de blocos econômicos e a globalização. Visando, então, à modernização do Brasil, o governo federal lançou, em 1986, o Programa Brasileiro de Qualidade Federal (ProQP), cujo objetivo era melhorar a qualidade e aumentar a produtividade dos produtos e serviços, de modo a estimular e apoiar os esforços da sociedade brasileira na busca da competitividade internacional.

Em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o ProQP foi substituído, visto que por meio do Decreto nº 99.675/1990 (BRASIL, 1990), foi instituído o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, que tinha por objetivo orientar e coordenar as ações do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), cuja diretriz era a modernização industrial e tecnológicas do país. No âmbito do PBQP foram criados subprogramas, incluso o Subprograma da Qualidade e Produtividade na Administração Pública, que é considerando o embrião dos programas de qualidade no serviço público, o qual visava tornar os órgãos e entidades mais eficientes quanto aos recursos públicos e efetivos quando ao atendimento das demandas da sociedade, ou seja, focava na gestão de processos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), em 1995, com a Reforma do Estado, por meio do MARE, foi criado o Programa da Qualidade e Participação na Administração (PQPAP), que era o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado, cujo objetivo era “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos seus princípios, com ênfase na

participação dos serviços”, no qual a ênfase era nos resultados. Destaca-se que, esse programa propagava a mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial (BRASIL, 1997, p. 16).

Já em 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1996-2003), por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), foi estabelecido o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), que unificou as experiências anteriores e se focou no atendimento ao cidadão e às demandas da sociedade, ao invés dos processos burocráticos internos. Tanto que, nessa época, passou a ser instigado o uso de pesquisa de satisfação dos usuários do serviço público, a implantação de padrões de atendimento aos cidadãos e a busca de melhoria aos serviços de atendimento ao cidadão.

Em 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), substituindo o PrND e o PQSP, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, conhecido por Gespública, pelo Decreto nº 5.378/2005 (BRASIL, 2005, Art. 1º) como uma política pública de mobilização entre os órgãos e as entidades da Administração Pública “[...] com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”. Sendo que “a participação dos órgãos e entidades da administração pública no Gespública dar-se-á mediante adesão ou convocação” (BRASIL, 2005, Art. 5º). A visão do Programa, era que até o ano de 2015 a excelência deveria ser um valor preservado pelas instituições públicas e requerido pelos cidadãos. A principal referência do Gespública era o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), representado por um sistema de gestão, com o objetivo de aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. Mas, também ele contava com outros instrumentos: Gestão de Processos, Simplificação Administrativa, Carta de Serviços e Indicadores de Gestão. Além disso, disponibilizou um sistema de Auto avaliação da Gestão Pública, o Pesquisa.Gov, que até 2015, era intitulado de Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS), e promoveu, até o ano de 2010, o Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF), que premiava as organizações em categoria ouro, prata e bronze conforme o grau de aderências das práticas propostas pelo Gespública.

Em 2017, no governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018), o Programa Gespública foi revogado pelo Decreto nº 9.094/2017 (BRASIL, 2017), o qual estabelece a simplificação dos serviços públicos para atendimento ao cidadão, por meio da dispensa de reconhecimento de firma autenticada, e da construção de uma base de dados unificada entre os órgãos, que dispensará que o usuário tenha que entregar documentos que já conste nela. O decreto, também, institui a Carta de Serviços ao Usuário, que é o novo nome para a Carta de Atendimento do Cidadão, criada no âmbito do Gespública, e determina a utilização de pesquisa de satisfação, por meio de uma ferramenta disponibilizada no Portal de Serviços do governo federal, ação semelhante ao Pesquisa.Gov, criado no âmbito do Gespública.

OS ATOS SÃO FALHOS?

Do levantamento das ações realizadas pelo governo federal para melhoria do serviço pública, nota-se que muitos destes atos apenas trocaram de nome, ou de forma, quando, em geral, houve a troca de governo, permanecendo a mesma essência: a organização administrativa e a desburocratização. Disto se conjectura, que esses atos foram falhos, visto que passados quase um século desde a ação de Getúlio Vargas, que é considerada um marco nas reformas administrativas, a forma de governo ainda é a burocrática e ainda têm muitas queixas acerca do serviço público.

Como apontando por Alverga (2003), existe um grande número de pesquisadores, nacionais e estrangeiros, que se enveredam a estudar o porquê das reformas administrativas terem falhados, e com base nesses estudos, o supracitado autor aponta três aspectos: a dependência da trajetória, a abordagem organizacional e argumentação sociológica.

Dependência de trajetória significa que “eventos anteriores em uma sequência influenciam resultados e trajetórias, mas não necessariamente induzindo à ocorrência de movimentos futuros na mesma direção” (PIERSON, 2000, p. 252), isso porque o enraizamento de certos comportamentos dificulta a mudança de trajetória institucional. Pierson (2000, p. 253) diz ainda que “cada ponto ao longo de uma trajetória particular produz consequências que fazem essa trajetória mais atraente para o próximo período. À medida que esses efeitos começam a se acumular, eles geram um poderoso círculo virtuoso (ou vicioso) [...]”, ou seja, os agentes podem ficar tão habituados a um certo procedimento, que mesmo que ele já esteja ultrapassado ou até mesmo errado, vão continuar o executando, pois, o ato de aprender um novo modo, implica custos aos agentes.

A abordagem organizacional se relaciona aos grupos que se dedicam a executar determinada atividade, sendo que March e Olsen (1989) indicaram que no processo de mudança, são três os tipos de grupos envolvidos: os indivíduos que operam nas instituições, as próprias instituições e o conjunto de outras instituições; as quais, podem ter objetivos fins incompatíveis, o que implica na criação de obstáculos que impedem a efetiva mudança do ambiente institucional. Os referidos autores apontam, ainda, a pouca atenção dada pelos principais atores políticos para a reforma administrativa, de tal forma que as ideias de mudanças que não tem relação com as suas reais intenções são facilmente descartadas. Nesse sentido, Rezende (2002) conjectura, que no caso da Reforma do Estado, de 1995 por meio do MARE, havia uma discordância de ideias, entre quem formulou a reforma, com o objetivo de aumentar a eficiência do desempenho da burocracia pública, e os setores relevantes do funcionalismo público, que desejavam manter o baixo desempenho burocrático, para a perpetuação do poder de influência sobre a máquina administrativa.

Já a argumentação sociológica diz respeito a tentativa de implantar no Brasil ações e ideias que são aplicadas em outros países, o que faz distorcer os conceitos que estão envolvidos no ato, por não encontrarem correspondência com a prática social que é executada e nem serem conexas com as necessidades administrativas do país. Souza

(1994) cita como exemplo disso, o caso do DASP que tentou implantar no Brasil as mesmas ideias de meritocracia implantadas nos Estados Unidos da América, à época, sendo que a tentativa de modernizar provocou um estranhamento de valores políticos predominantes, que era o favoritismo e as lealdades grupais, assim, houve a não aceitação social da ação de melhoria.

Quanto aos programas de melhoria, por meio de um estudo bibliométrico, foi feito um levantamento dos problemas que precisavam ser transpostos para que de fato o Programa Gespública, vigente na época da pesquisa, fosse implantando nas organizações, o que ajudaria a viabilizar a excelência no serviço público (PAULA, 2015). Verificou-se que existe uma dicotomia entre o que o Governo propõe e o que de fato é executado, visto que é incentivado a desburocratização, contudo na prática aumentam-se os controles e as etapas como forma de garantir a eficiência, além do que, o Governo indica se seja feita uma aproximação com o cidadão, em contrapartida os órgãos públicos não tem recursos suficientes para gastar com a logística de aproximação com a sociedade. Disto, já se pode perceber que existe uma falta de entendimento entre quem planeja as ações e quem de fato as executa.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE MELHORIAS PROPOSTOS PELO GOVERNO FEDERAL

O governo federal brasileiro, consciente que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial, tem buscado por modelos de gestão para melhorar a qualidade e a produtividade dos seus serviços.

Percebe-se que, a cada nova geração de reformas e implantação de programas de melhoria, foi incorporado o legado positivo das ações anteriores, mas também alguns aspectos foram modernizados pelo uso das tecnologias. Em um primeiro momento, as medidas eram apenas gerencialistas, sendo que agora, além disso, busca-se incorporar ações socialistas no governo, isto é, se antes o Estado tinha o papel protagonista do desenvolvimento, atualmente tem um trabalho compartilhado entre as três esferas e a sociedade, que conclama por ações.

Como visto, houve avanços duráveis e eventuais retrocesso, mas ainda assim, é notório que a administração pública e os serviços prestados melhoram, não ao ponto de ser excelente, como foi previsto no Programa Gespública, mas ganhou transparência e se modernizou muito, se comparado aos objetivos do DASP.

Em nível macro, observa-se que esse lento avanço é justificado pelo fato das reformas estarem sempre em segundo plano por quem ocupa o poder, ademais, como conjecturado por Alverga (2003, p. 41-42):

Os próprios políticos brasileiros, atores institucionais que operam no contexto político-administrativo nacional, resistem à realização da reforma do Estado, por considerarem que vão perder poder, se ela for implementada, na medida em que não mais indicarão os titulares de cargos importantes na Administração Pública

Federal, que passarão a ser preenchidos por burocratas de carreira, concursados e selecionados por mérito.

Ou seja, existe um sistema de mérito, mas que não é legitimado na prática social, pois o patrimonialismo ainda está arraigado nas pessoas que ocupam o poder. Em nível micro, tem-se que os programas e as políticas públicas de melhoria não obtêm êxito, pelo descaso dos atores envolvidos, pois como visto mudar implica em algum custo, e também por que os agentes favorecidos por arranjos institucionais em curso tendem a reforçar a continuidade do que lhe beneficia.

Outrossim, ressalta-se que os passos iniciais já foram dados, daí então é só aperfeiçoar, sendo que esse processo de melhoria deve empreender esforço de todos os agentes envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 3, p. 29, 2003.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 out. 1936. Seção 1 - Suplemento, p. 1.

BRASIL. Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, extingue o Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 set. 1938. Seção 1, p. 15168.

BRASIL. Decreto nº 39.605, de 16 de julho de 1956. Aprova o Regimento da Comissão de Simplificação Burocrática (C.O.S.B.) e das Subcomissões Ministeriais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1956a. Seção 1, p. 13413.

BRASIL. Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956. Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 1956b. Seção 1, p. 16043.

BRASIL. Decreto nº 51.705, de 14 de fevereiro de 1963. Dispõe sobre o escopo da reforma dos serviços públicos federais e as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 1963. Seção 1, p. 1689.

BRASIL. Decreto nº 54.401, de 09 de outubro de 1964. Cria Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 out. 1964. Seção 1, p. 9558.

BRASIL. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 1979. Seção 1, p. 10109.

BRASIL. Decreto nº 93.211, de 03 de setembro de 1986. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 set. 1986. Seção 1, p. 13275.

BRASIL. Decreto nº 99.675, de 07 de novembro de 1990. Institui o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 nov. 1990. Seção 1, p. 21239.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado**. Brasília: 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev. 2005. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Seção 1, p. 2.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: Free Press, 1989

PAULA, Izabel Alinne Alves de. Sob a luz do Gespública, qual o caminho para a excelência? In: CHAVES, Elisângela André da Oliveira et al. (Orgs). **Gestão pública: a visão dos técnicos administrativos em Educação das Universidades Públicas e Institutos Federais**, Volume 2 [Livro eletrônico]. Salvador: Pontocom, 2015. p. 68-72.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000

REZENDE, F. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**.

São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

SOUZA, Nelson Mello. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 1, p. 54-70, 1994.

CAPÍTULO 5 INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO DA QUALIDADE

Com o objetivo de auxiliar aqueles que buscam ampliar os conhecimentos sobre boas práticas para a administração pública, em especial sobre o setor de serviço, foi feito um levantamento de ferramentas capazes de promover a melhoria da qualidade. Sendo que, esses instrumentos e técnicas são condizentes com os preceitos da atual Era de evolução da qualidade, que é a Gestão da Qualidade, que surgiu no Japão no período pós-guerra.

Carpinetti (2010, p. 17) aponta que foi a partir da década de 1950 que a “gestão da qualidade ganhou uma nova dimensão, expandindo-se para as etapas mais a montante e a jusante do ciclo de produção, envolvendo toda a organização”. A partir deste período tornou-se claro que a qualidade se relaciona à satisfação dos clientes e que é uma vantajosa ferramenta competitiva.

Esta Era instigou uma nova cultura organizacional e uma nova forma de gerenciamento, tornando-se popular e sendo associada à Gestão da Qualidade Total (TQM), que é entendida como “uma filosofia de permanente melhoria em tudo que fazemos” (JUNEJA et al., 2011, p. 93) ou ainda, “como uma estratégia de fazer negócios que objetiva maximizar a competitividade de uma empresa por meio de um conjunto de princípios de gestão, métodos e ferramentas de gestão de qualidade” (CARPINETTI, 2010, p. 23).

Quanto aos modelos e ferramentas da TQM, Batalha (2008, p. 58) aponta que existem diversos, oriundos de distintas partes do mundo: americanos, europeus, japoneses e brasileiros. Sendo que cada um possui “uma receita própria de implementação” e todos eles têm foco no atendimento as exigências do cliente.

Dentre as características que surgiram neste período, destaca-se: o comprometimento da alta administração, o foco no cliente, a participação dos trabalhadores, a gestão da cadeia de fornecedores, o gerenciamento de processos e a abordagem de melhoria contínua.

Carpinetti (2010) esmiúça mais estas características que ele denomina princípios. Segundo o autor, a Gestão da Qualidade como estratégia competitiva parte da premissa que a conquista e manutenção do mercado dependem do *foco no cliente*, então surge à necessidade da *visão sistêmica (do processo)* para identificar e implantar ações ao processo produtivo que irão agregar valor no produto final. Tendo em vista que esta era é marcada pela competição, é fundamental o cumprimento de ações de *melhoria contínua* no processo e que as *decisões tomadas sejam baseadas em dados e fatos* oriundos do planejamento estratégico. E para que este conjunto de atos obtenha resultados favoráveis é necessário um alto *comprometimento* dos que lideram.

Estes princípios caracterizam as práticas do modelo japonês de Gestão da Qualidade, implantado na década de 1970. No Brasil, essas práticas de TQM foram amplamente disseminadas e executadas nas décadas de 1980 e 1990. Mas partir de 2000 houve uma queda na implantação de programas de Gestão de Qualidade Total e, paralelamente este termo caiu em desuso, sendo substituído por Gestão da Qualidade. No

entanto, a mudança terminológica não afetou a importância deste modelo de gestão, que continuou crescente.

Considerando que a atual Era da Qualidade valoriza a produção da qualidade no processo, Paladini (1995, p. 18) enfatiza que na Gestão da Qualidade no Processo, todas as alterações no processo produtivo (estratégia da otimização dos processos) são feitas para alcançar a satisfação do cliente e se bem conduzidas, estas mudanças tendem a ter efeitos benéficos imediatos. Segundo o autor estas mudanças são feitas em três etapas.

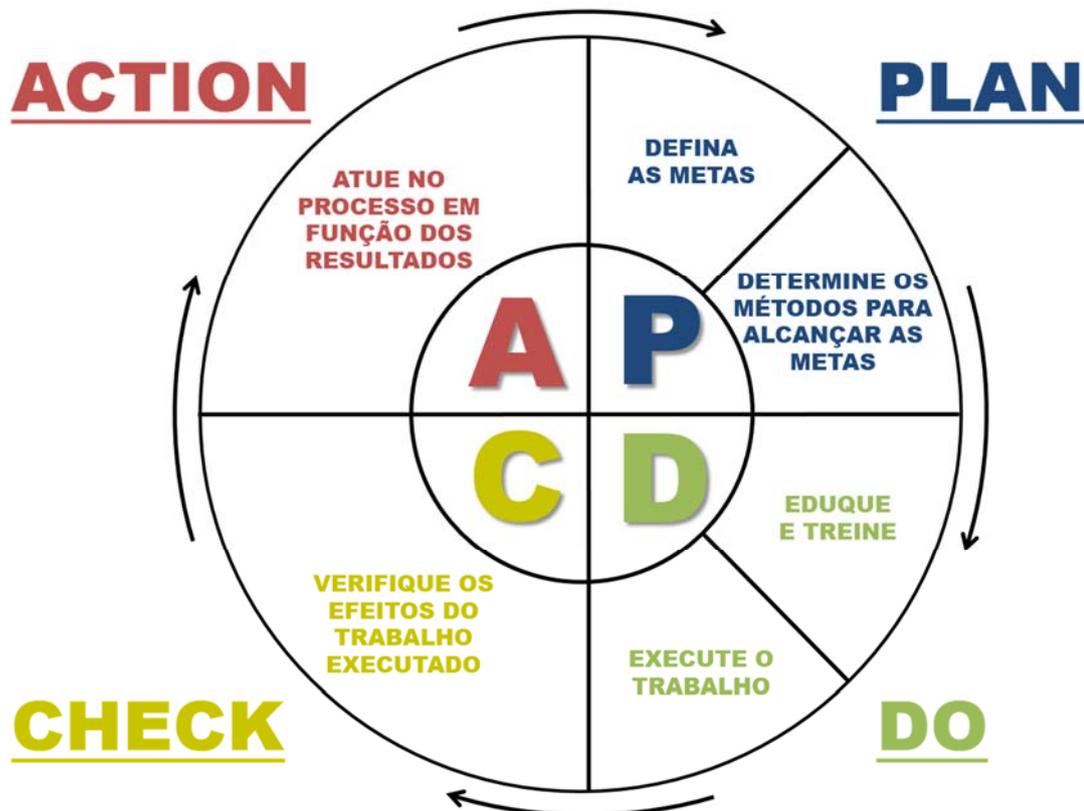
Na primeira etapa são executadas ações essencialmente corretivas, onde a meta é mitigar desvios da produção, acabando com encargos suplementares. A segunda etapa consiste em atividades preventivas, focadas em eliminar causas de falhas do sistema, retirando as variáveis que podem lesar de alguma forma o sistema. Nesta etapa se admite a noção de perda como toda e qualquer atividade que não agrega valor ao produto. Na terceira e última etapa, inicialmente consolida-se os resultados das etapas seguintes e em seguida executam-se atividades que buscam gerar resultados favoráveis a organização de forma duradoura, isto é, definem-se potencialidades da produção, ressaltando o que o processo tem de melhor e o que é capaz de aprimorar. A natureza permanente desta última etapa caracteriza a melhoria contínua, sendo isto uma ideia típica da Gestão da Qualidade Total.

CICLO PDCA

Para o gerenciamento da qualidade do processo é indiscutível o uso do Ciclo PDCA para o controle de processos, pois é o método gerencial mais difundido nas literaturas de gestão (CARPINETTI, 2010; BATALHA, 2008; PEINADO; GRAEML, 2007; WERKEMA; AGUIAR, 1996a).

Esta ferramenta foi introduzida no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, por Willian Edward Deming, entretanto foi criado por Walter Shewhar, em torno de 1920. O Ciclo PDCA pode ser concebido como a consolidação dos princípios básicos da Gestão da Qualidade, pois ele viabiliza a visão sistêmica do processo para a melhoria contínua e é esquematizado conforme a Figura 01:

Figura 01 – Ciclo PDCA



Fonte: Campos (1994) *apud* Werkema e Aguiar (1996a).

As suas etapas, são:

- Planejamento: que consiste na identificação dos problemas e estabelecimento de metas para o alcance de soluções;
- Execução: com base no treinamento correto para o trabalho, executam-se exatamente as atividades previstas no planejamento;
- Verificação: etapa na qual se comparam os resultados alcançados com a meta planejada;
- Ação corretiva: onde ocorre a atuação no processo em função dos resultados obtidos, isto é, caso a meta tenha sido atingida, adota-se o plano proposto como padrão, caso contrário, reinicia o Ciclo PDCA para replanejar ações de melhoria.

Werkema e Aguiar (1996a) apontam que o Ciclo PDCA no Controle da Qualidade Total (TQC) funciona de duas formas:

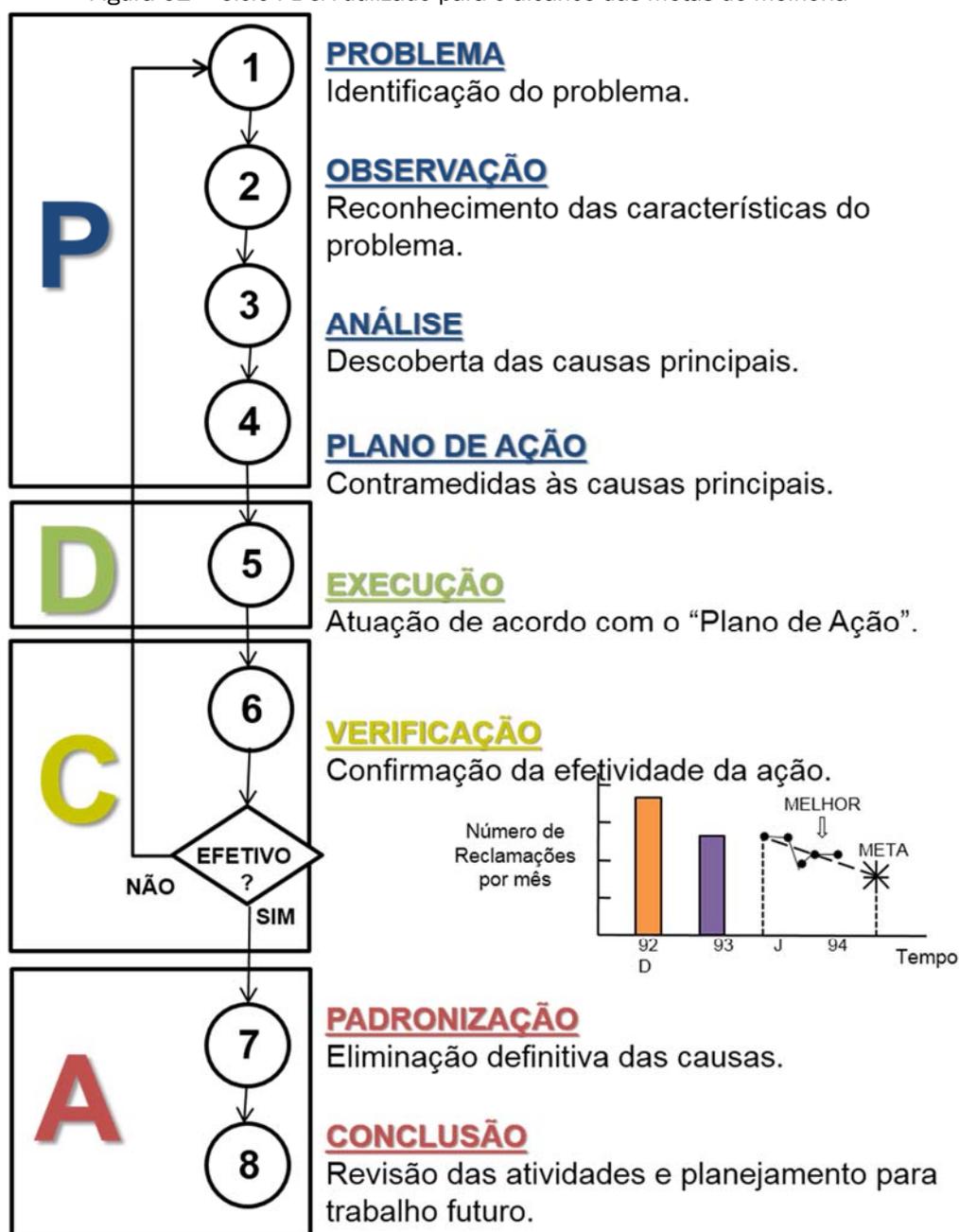
- Manutenção da Qualidade: utilizado para a conservação da qualidade. Com o objetivo de manter o Procedimento Operacional Padrão (POP), o ciclo neste modelo é chamado de SDCA, onde o S significa padrão (em inglês *Standard*). O SDCA é executado em cinco fases: meta padrão, POP, execução, verificação e ação corretiva;
- Melhoria da qualidade: empregado na ação gerencial de melhoria. As etapas do PDCA se subdividem nas etapas do Método de Análise e Solução de Problemas (MASP), onde cada meta de melhoria envolve um problema a ser resolvido. Este

método é desenvolvido em oito etapas: identificação do problema, observação, análise, plano de ação, execução, verificação, padronização e conclusão.

Considerando que o foco desta pesquisa é a melhoria da qualidade em processos vigentes, destaca-se as etapas do MASP, também conhecido como *Quality Control Story* (QC-Story).

- 1) Identificação do problema: busca-se pelas dificuldades mais críticas, e então são eleitos os problemas prioritários a serem corrigidos;
 - 2) Observação: faz-se o reconhecimento das características do problema;
 - 3) Análise: investigam-se as causas raízes do problema;
 - 4) Plano de ação: nesta fase, elabora-se um plano de ação para eliminar ou mitigar os efeitos indesejáveis;
 - 5) Ação: implantação do plano de ação;
 - 6) Verificação: consiste da avaliação dos resultados a fim de verificar se as ações foram eficazes para resolver ou minimizar os problemas. Em caso positivo, segue-se para a próxima fase, caso contrário, reiniciar-se o processo a partir da Observação;
 - 7) Padronização: faz-se a inserção das ações implementadas na rotina de operação do processo e,
 - 8) Conclusão: finaliza-se o processo com o registro de todas as ações exploradas.
- A Figura 02 descreve as fases do método MASP (CARPINETTI, 2010):

Figura 02 – Ciclo PDCA utilizado para o alcance das metas de melhoria



Fonte: Campos (1994) *apud* Werkema e Aguiar (1996a).

Ressalta-se ainda que, segundo Werkema e Aguiar (1996b), existem duas formas pelas quais a melhoria pode ser atingida por meio do Ciclo PDCA: melhorando-se continuamente os processos existentes ou projetando-se um novo processo ou fazendo-se modificações substanciais nos processos existentes.

Carpinetti (2010) aponta que uma característica marcante deste processo de melhoria é o uso da abordagem científica, onde o processo de tomada de decisão é fundamentado em dados e fatos oriundos de atividades logicamente sequenciadas e não de ‘achismo’. Assim, para cada fase do ciclo são indicadas ferramentas para a coleta, o

processamento e a disposição dos dados (ARAÚJO; PAULA; SILVA, 2012; WERKEMA; AGUIAR, 1996a).

FERRAMENTAS DA QUALIDADE

As ferramentas que ajudam na implantação da qualidade no processo são abundantes, mas segundo Corrêa e Corrêa (2004, p. 212) elas por si só não resolvem os conflitos, mas “apoiam e auxiliam pessoas na tomada das decisões que resolverão problemas e melhorarão situações”.

Pode-se dividir em três grupos as ferramentas para a gestão da qualidade no processo:

- a) Ferramentas tradicionais, classificadas como *As sete ferramentas da qualidade*: procuram conhecer o processo e então melhorá-lo;
- b) Novas ferramentas, conhecida como *As sete ferramentas gerenciais*: buscam otimizar o processo, isto é, subsidiam a própria melhoria e,
- c) Outras ferramentas: que visam organizar o processo e logo a melhoria se desenvolve por consequência.

As ferramentas tradicionais estão descritas no Quadro 01:

Quadro 01 – As sete ferramentas da qualidade

FERRAMENTA	CARACTERÍSTICA
Diagrama de causa-efeito	Também conhecido como gráfico espinha de peixe ou diagrama de Ishikawa (nome de seu criador). É uma ferramenta simples e eficaz na condução de <i>brainstormings</i> . Ilustra as relações existentes entre um problema e as possíveis causas-raízes desse problema.
Diagrama de dispersão	Ilustrado no sistema cartesiano de coordenadas, em espaço bidimensional. É um gráfico que mostra o relacionamento existente entre duas variáveis, em geral, é usado para relacionar causa-efeito.
Diagrama de Pareto	Está conceitualmente relacionado à Lei de Pareto, que estabelece que a maior parte dos problemas relacionados à qualidade (80%) advém de algumas poucas, mas vitais causas (20%). É bastante útil na apresentação de dados categóricos. É um tipo especial de gráfico de barras verticais que apresenta em ordem decrescente os dados de interesse em relação a sua frequência, combinada com um polígono acumulado no mesmo gráfico.
Fluxogramas	Também chamado de diagrama de processo. Permite a rápida visualização de como o processo opera, através da descrição de todas as fases do processo por meio de símbolos universalmente aceitos.
Folha de verificação	Dispositivo utilizado para o registro de dados, sendo construída conforme especificação do processo. Elas devem conter de forma clara, o procedimento correto a ser adotado e as verificações que devem ser feitas ao longo do processo a fim de evitar recorrência de problemas.
Gráficos de controle	Igualmente versado como cartas de controle de processos. Permite distinguir entre as causas comuns (crônicas) de variação do processo das causas atípicas.
Histograma	É um gráfico de barras que dispõe os dados obtidos em uma observação de forma a simplificar a comparação de suas frequências de ocorrência. A

	variável de interesse é exibida no eixo horizontal (eixo X) e no eixo vertical (eixo Y) é exposta a frequência (por número, porcentagem ou proporção) de observações do evento.
--	---

Fonte: Adaptado de Carpinetti (2010), Batalha (2008), Peinado e Graeml (2007), Levine et al. (2005), Corrêa e Corrêa (2004), Paladini (1995) e Werkema (1995).

As novas ferramentas gerenciais também são sete, conforme apresentadas no Quadro 02:

Quadro 02 – As novas ferramentas da qualidade

FERRAMENTA	CARACTERÍSTICA
Diagrama de afinidades	Agrupar ideias semelhantes relacionadas a um tema. Sua construção segue o mesmo processo de um <i>brainstorming</i> para o levantamento de ideias. O resultado mais expressivo desta ferramenta é a organização de ideias que aparecem desconexas.
Diagrama de árvore	Tem por objetivo o desdobramento de uma ação em níveis hierárquicos. Pode ser usado para representar os requisitos de um produto requeridos pelos clientes, esboçar o desdobramento de ações para se atingir um objetivo, ou ainda, detalhar as atividades de desenvolvimento de um produto.
Diagrama de atividades	Também chamado de diagrama de setas. É associado à Técnica de Avaliação e Revisão de Projeto (PERT), que é um método probabilístico. É utilizado para programar a execução de atividades. Representa graficamente as atividades e suas relações de dependência.
Diagrama de processo decisório (<i>Process Decision Program Chart</i>)	Por meio de um diagrama de árvore, mostra-se a correlação entre as decisões tomadas e as consequências destas, o que implica na sistematização do processo de decisão. Esta ferramenta viabiliza detectar situações não previstas e, assim, abortar tal circunstância ou então neutralizá-la.
Diagrama de relações	Chamado também de diagrama de dependência. Essa ferramenta constitui um mapa de relações de causa e efeito. Pode ser usado como um complemento ao diagrama espinha de peixe, já que ele mostra de forma mais clara as cadeias de relacionamento de causa e efeito.
Matriz de priorização	Arranjo de dados que mostra, a critérios de prioridade, ações inter-relacionadas, isto permite uma fácil visualização de um conjunto de variáveis que intervêm no processo,
Matriz de relações	Estrutura que busca identificar relações de vinculação entre requisitos da qualidade do produto e características de projeto do produto. Usa-se uma simbologia para destacar o grau das relações existentes, o que facilita a visualização de toda a estrutura.

Fonte: Adaptado de Carpinetti (2010) e Paladini (1995).

Quanto às demais ferramentas, existem variâncias na literatura. Paladini (1995) menciona sete ferramentas derivadas das novas estruturas de produção, são elas: Perda Zero é um método de gestão que identifica as perdas no processo e ajuda a evitar desperdícios na produção; Células de Produção é uma forma de organização que divide o processo em etapas, que são executadas imediatamente uma após a outra, de modo que

o fluxo da produção seja contínuo; Kanban é entendido como método ou sistema que busca eliminar ações que comprometem a eficiência do processo, além de facilitar os processos de entrega e produção; Manutenção Produtiva Total (TPM) tem por objetivo corrigir e prevenir falhas, com vistas a eliminar perdas geradas durante a produção; Círculos da Qualidade é entendido como uma técnica de gestão participativa que ajuda a identificar problemas e encontrar soluções; JIDOKA é um dos pilares do sistema Toyota de Produção, se relaciona com automação com inteligência humana, isto é, esta ferramenta permite à máquina e ao operar detectar falhas e interromper imediatamente a produção, e Qualidade na Origem que é um mecanismo que busca promover a produção da qualidade logo na primeira etapa do processo.

Werkema e Aguiar (1996a) fazem referência a outras ferramentas da qualidade, que eles rotulam de 'outras ferramentas estatísticas', que são: Índices de Capacidade de Processos, Repetibilidade e Reprodutibilidade, Amostragem, Teste de Hipóteses, Análise de Regressão, Planejamento de Experimentos, Otimização de Processos, Análise Multivariada, Inspeção por Amostragem e Confiabilidade.

Peinado e Graeml (2007) citam gráficos demonstrativos, estratificação e *brainstorming*. Carpinetti (2010) citam outras três ferramentas bastante difundidas, que são: Programa 5S que ajuda a criar a cultura de disciplina na organização, além de identificar e problemas e gerar oportunidades de melhoria; Mapeamento de Processos que é um instrumento gerencial que permite identificar informações, fluxo, recursos partes envolvidas para que tudo na organização seja desenvolvido conforme foi planejado, e 5W1H que é um plano de ação que por meio de seis perguntas identifica e caracteriza ações a serem executadas, como também as responsabilidades de quem irá fazê-las.

Já a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) (2015) aponta ferramentas como: *Business Model Canvas* (BMC) que é indicada para a definição do modelo de negócios; *Balanced Scorecard* (BSC) que define indicadores de desempenho; Matriz SWOT que ajuda a identificar força, fraqueza, oportunidade e ameaças à organização; *Benchmarking* que compara capacidades entre as organizações; Gerenciamento do Relacionamento com Clientes (CRM) que, como o próprio alude, é utilizado para melhor entender os o grupo de clientes da organização; Seis Sigma que estabelece metas de desempenho para a melhoria de processos gerenciais; *Failure Mode and Effect Analysis* (FMEA) que é importante para identificar falhas e ajuda no desenvolvimento de soluções, além de ferramentas como o Diagrama de Ishikawa, o Kaban e as Normas ISO.

CONSIDERAÇÕES A RESPEITOS DOS INSTRUMENTOS PARA QUALIDADE

Por vivenciamos uma época de incertezas e muitas mudanças, a excelência se tornou palavra de ordem para as organizações que queiram se manter ativas e competitivas nos seus nichos. Sendo, que a excelência é entendida como alto grau da qualidade, e sabendo-se que pela atual Era da evolução, a qualidade é gerada no processo produtivo, percebe-se que a literatura é recheada de instrumentos e modelos que dão

suporte a gestão e viabilizam a inserção de qualidade durante a construção do bem ou serviço.

No cotidiano de uma organização, seja pública ou privada, fazer uso desses instrumentos gerenciais é vital para que as atividades sejam corretamente executadas, mais ainda quando se busca por melhoria contínua e pela oferta de qualidade como valor agregado ao serviço/produto. Isto porque, o uso desses recursos tende a alinhar os processos gerenciais com os resultados efetivos que a organização almeja alcançar, possibilitando a identificação de fatores que podem estar interferindo negativamente no processo produto, os quais devem ser eliminados.

Em um curso sobre ferramentas, certa vez o instrutor Antonio Tadeu Pagliuso, da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), foi questionado por alguns gestores sobre o porquê de determinadas ferramentas de gestão, ao serem aplicadas, produzirem sucesso em certos casos e fracasso em outros, ao que ele respondeu que “o que existe é a falta de compreensão sobre a ferramenta, além da adaptação a cada caso, considerando a maturidade da organização, assim como a sua cultura organização” (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2015, p. 6).

Destaca-se que quando se estuda ‘As sete ferramentas da qualidade’, logo se depara com a célebre frase de Kaoru Ishikawa que diz que “95% dos problemas relacionados à qualidade podem ser resolvidos com o uso de sete ferramentas quantitativas básicas” (CORRÊA; CORRÊA, 2004, p. 212). Parece simples, e é. Tanto que essas ferramentas são amplamente utilizadas em qualquer meio gerencial. Para utilizá-las não precisa de um estudo especializado, mas se faz necessário um profundo conhecimento dos processos organizacionais e de distinguir qual ferramenta usar, para cada situação.

Nenhum autor aponta que o uso de uma ferramenta gerará mais resultado benéfico ao processo do que outra. Mas, existe um consenso que durante o processo de melhoria pode-se e deve-se fazer uso de várias ferramentas. Sendo que a literatura sugere ferramentas para cada fase do processo, use-as.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Larissa Barreto de; PAULA, Izabel Alinne Alves; SILVA, Ocilde Custódio da. Estudo sobre uso do Ciclo PDCA na gestão da qualidade de processos no setor de serviços. In.: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 19., 2012, Bauru. **Anais eletrônicos...** Bauru: Faculdade de Engenharia Bauru, 2012. p. 1-12. ISSN 1809-7189. Disponível em: <http://www.simpep.feb.unesp.br/anais_simpep.php?e=7>. Acesso em: 21 mar. 2013.

BATALHA, Mário Otávio (Org.). **Introdução à engenharia de produção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro. **Gestão de qualidade: conceitos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

CORRÊA, Henrique Luiz; CORRÊA, Carlos Alberto. **Administração de produção e operações - manufatura e serviços: uma abordagem estratégica**. São Paulo: Atlas, 2004.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. #12 Ferramentas de Gestão. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2015. 19 p.

JUNEJA, Deepak et al. Adaptability of Total Quality Management to Service Sector. **International Journal of Computer Science & Management Studies**, India, v. 11, n. 02, p. 93-98, 2011. ISSN: 2231 -5268.

LEVINE, David M. et al. **Estatística - Teoria e Aplicações usando o Microsoft® Excel em Português**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2005.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade no processo: a qualidade na produção de bens e serviços**. São Paulo: Atlas, 1995.

PEINADO, Jurandir; GRAEML, Alexandre Reis. **Administração da produção: operações industriais e de serviço**. Curitiba: UnicenP, 2007.

WERKEMA, Maria Cristina Catarino. **As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1995.

WERKEMA, Maria Cristina Catarino; AGUIAR, Silvio. **Planejamento e análise de experimentos: como identificar e avaliar as principais variáveis influentes em um processo**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1996a.

WERKEMA, Maria Cristina Catarino; AGUIAR, Silvio. **Otimização estatística de processos: como determinar a condição de operação de um processo que leva ao alcance de uma meta de melhoria**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1996b.

CAPÍTULO 6

MODELO DE EXCELÊNCIA DA GESTÃO

A Fundação Nacional de Qualidade (FNQ) é a responsável pela criação de um Modelo de Excelência da Gestão (MEG), que desde a sua criação, em 2001, vai se aperfeiçoando a fim de manter contemporâneo o estado da arte da gestão para a excelência e de estar alinhado ao cenário mundial. Em outubro de 2016 foi lançada a 21ª edição, com o objetivo de estimular e dar apoio as organizações brasileiras no desenvolvimento e manutenção de sua gestão, para que se tornem sustentáveis, cooperativas e gerem valor para a sociedade.

Ainda que o modelo tenha direitos reservados, a própria fundação disponibiliza gratuitamente em seu portal <<http://www.fnq.org.br/>> guias sobre a aplicação do modelo e sobre assuntos relacionados à gestão organizacional. Sendo que para se aprofundar melhor no assunto se faz necessário a realização de alguns cursos. Assim, o objetivo desta pesquisa é divulgar o MEG, com vistas a ajudar aqueles que buscam por mecanismos de implantação e manutenção de processos gerenciais.

Destaca-se que o MEG é um modelo de referência que pode ser aplicado em qualquer tipo ou porte de empresa, sendo suas principais características: ser um modelo sistêmico, baseado na aprendizagem e melhoria contínua; não prescritivo, visto que o modelo não é normatizado, mas permite a reflexão sobre o modo de gestão e, adaptável a todo tipo de organização, pois ele respeita a cultura existente (FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, 2013).

O novo MEG é baseado em oito Fundamentos da Gestão para a Excelência, os quais se desdobram em Temas, que por sua vez, são concretizados em Processos.

OS OITO FUNDAMENTOS DA GESTÃO PARA EXCELÊNCIA

Os fundamentos que formam o MEG “são um conjunto de valores e princípios que revelam padrões culturais internalizados nas organizações de Classe Mundial” (FUNDAÇÃO DE EXCELÊNCIA DA GESTÃO, 2016a, p. 9), que são entendidos como tangíveis e mensuráveis, quantitativa ou qualitativamente, por meio de processos e resultados. São eles:

- a) Pensamento sistêmico: que compreende e trata as relações de interdependência e seus efeitos entre os *stakeholders*, e entre eles e o ambiente de interação. Sendo os temas desdobrados: Alinhamento e Tomada de decisão;
- b) Compromisso com as partes interessadas: pelo estabelecimento de pactos entre as partes e suas inter-relações com as estratégias e processo. Com os seguintes temas: Requisito das partes interessadas, Cliente, Relacionamento com as partes interessadas, Fornecedor e Força de Trabalho;

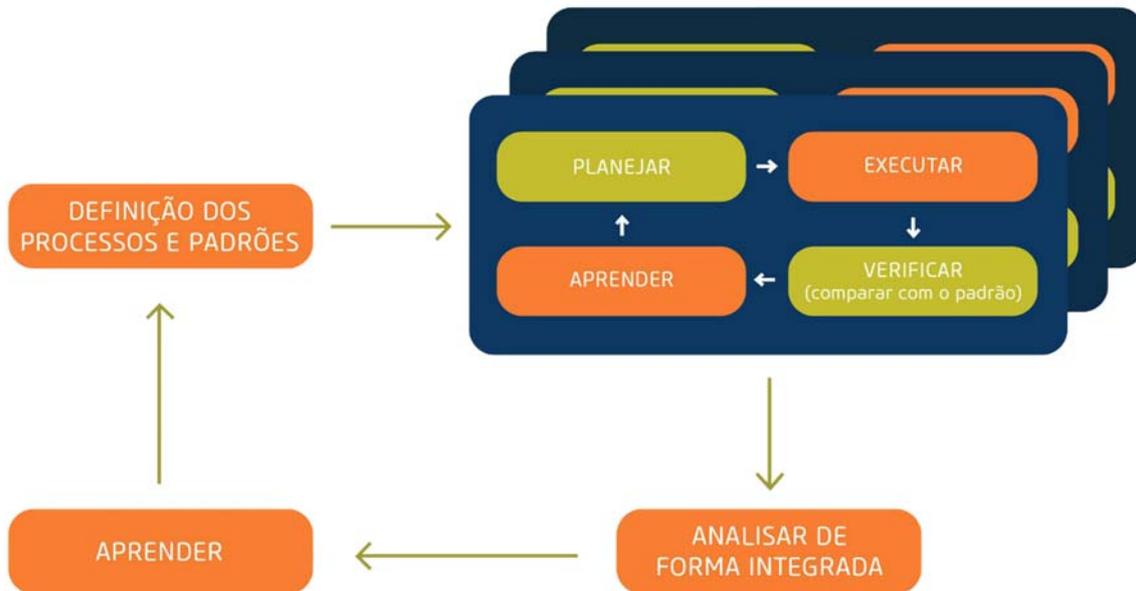
- c) Aprendizado organizacional e inovação: por meio do conhecimento, busca-se alcançar novos patamares de competência para a organização e para os recursos humanos. Os temas são: Aperfeiçoamento, Conhecimento, Competências essenciais e Inovação;
- d) Adaptabilidade: se relaciona com a capacidade de ser flexível para mudança em tempo hábil, decorrente da necessidade de atendimento das novas demandas do mercado e de alterações no ambiente. Sendo os temas: Capacidade de mudar e flexibilidade;
- e) Liderança Transformadora: diz respeito a capacidade de liderança dos gestores, de forma ética, inspiradora, exemplar e comprometida com a excelência. Relacionando-se com os seguintes temas: Valores e princípios organizacionais, Governança, Cultura organizacional, Olhar para o futuro e Sucessão;
- f) Desenvolvimento sustentável: é sobre a responsabilidade da organização com os impactos de suas ações, na sociedade e no meio ambiente. Os temas são: Econômico-financeiro, Ambiental e Social;
- g) Orientação de processos: é decorrente da necessidade de entender que a organização é definida por um conjunto de processos que precisam ser gerenciados visando à eficiência e eficácia das atividades. Com os seguintes temas: Informações organizacionais, Gestão por processos e Produto;
- h) Geração de valor: são os próprios resultados: econômicos, sociais, ambientes e dos processos, que podem ser potencializados em nível de excelência. Sendo o tema: Resultados sustentáveis.

Cada Fundamento de desdobra em Temas, que se consolidam por meio de Processos, que são explicados por Detalhamentos com sugestão de Ferramentas e Metodologias que podem ser utilizadas na gestão por processos.

DIAGRAMA DO CICLO DE GESTÃO

A Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) utiliza uma variação do Ciclo PDCA, para a aplicação do Modelo de Excelência em Gestão, é que o Ciclo PDCL, composto pelas fases: Planejar (do inglês, *Plan*), Executar (do inglês, *Do*), Verificar (do inglês *Check*) e Aprender (do inglês, *Learn*). Conforme Figura 03:

Figura 03 – Ciclo PDCL



Fonte: Fundação Nacional de Excelência (2016a).

As fases são assim entendidas:

- Planejamento: Momento em que as atividades, processos de projeto ou padronização são definidos, com foco nos resultados a serem alcançados e nos sistemas, que inclui indicadores, objetivos, metas, processos, ativos, entre outros recursos internos ou externos;
- Realização: Diz respeito a execução das atividades ou processos, com vistas a gerar valor ao negócio, aos relacionamentos, a qualidade de vida profissional e pessoal dos recursos humanos, ao aspecto socioambiental e ao próprio retorno econômico-financeiro, se for o caso;
- Verificação: Se relaciona as atividades ou processos de mediação ou avaliação dos resultados e sistemas, igualmente definidos na etapa de planejamento e,
- Aprendizado: Envolve as atividades e processos de melhoria corretiva ou preventiva, na busca de solução de problemas reais ou potenciais, como também de inovação e da melhoria contínua.

MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO (MEG)

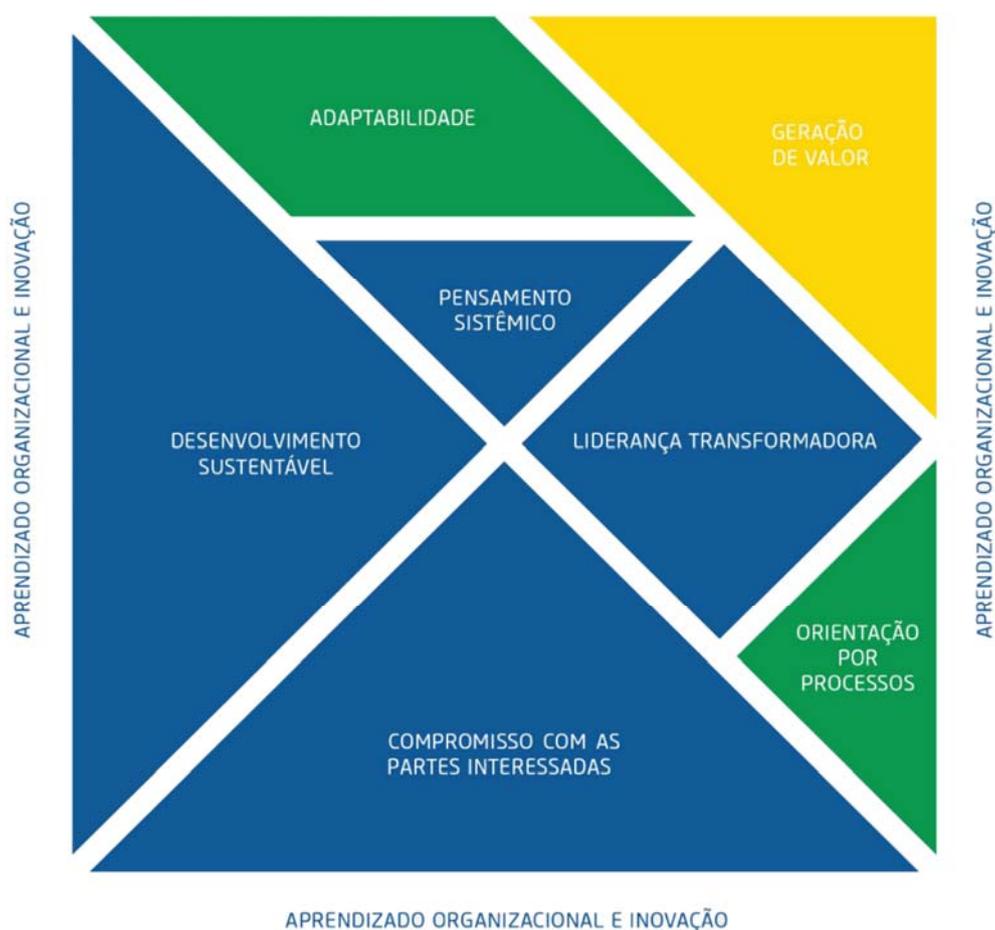
Nesta última versão, a FNQ buscou por um diagrama que fosse adaptável a necessidade de cada organização, assim foi feito uso do Tangram, um antigo quebra-cabeça chinês, que possibilita a construção de mais de 5.000 figuras diferentes. Esse diagrama reúne os oito fundamentos, sendo que suas cores representam as etapas do Ciclo PDCL.

A ideia de diagramar o MEG com o Tangram é deixar evidente que não é a organização que deve se adaptar ao Modelo, mas que o MEG serve de referência para o modelo que já é adotado pela gestão da organização.

A adoção do MEG por uma organização é um processo cíclico de autoconhecimento. O primeiro passo é a auto avaliação do sistema de gestão da organização, em comparação aos preceitos do MEG, que gera um relatório de avaliação. De posse desse relatório, é feita uma avaliação, que apresenta os pontos fortes e oportunidades de melhorias percebidas pelos examinadores. Daí, então, a organização define planos de melhoria, que são priorizados de acordo com o impacto do seu desempenho. Destaca-se que partes desses planos tem caráter estratégico e por isso são incorporados ao planejamento estratégico, outros tem caráter tático, assim são implementados como melhoria de processos cotidianos, e outros tendem a ser postergados. De qualquer forma todos os planos são controlados. E por fim, é feita uma revisão das ações executadas para alimentar o próximo ciclo de melhoria (BONFA, 2010).

O diagrama do MEG pode ser observado no esquema da Figura 04:

Figura 04 – Modelo de Excelência em Gestão
APRENDIZADO ORGANIZACIONAL E INOVAÇÃO



Fonte: Fundação Nacional de Excelência (2016a).

PROGRAMA DE EXCELÊNCIA DA GESTÃO (PEG)

A Fundação Nacional de Qualidade (FNQ) também desenvolve o Programa de Excelência da Gestão (PEG) que é executado juntamente com instituições parceiras. O objetivo do Programa é implementar uma cultura de auto avaliação e capacitação que incite as organizações a investirem na melhoria da sua gestão organizacional, com base no MEG.

Todo o processo é guiado pelo princípio da aprendizagem e da melhoria contínua. A organização participante segue as seguintes etapas: planejamento, sensibilização, capacitação, diagnóstico e auto avaliação, identificação do plano de melhorias e capacitações.

CASOS REAIS

Em uma pesquisa realizada pela Serasa Experian, a pedido da FNQ, entre os anos de 2000 e 2013, foi possível identificar que as empresas que fazem uso do MEG apresentaram um maior desempenho financeiro, em relação ao faturamento e ao lucro, como também investiram mais. Já em outra pesquisa, realizada em 2013, pela FNQ, em uma amostra de 212 organizações brasileiras, filiadas a FNQ ou associadas a instituições parceiras, constatou-se que 99,53% dos pesquisados acreditam que investir em melhoria da gestão ajuda no aumento da competitividade da empresa [FUNDAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE, [201-]].

Nota-se que um grande percentual de gestores tem consciência que para garantir a eficiência e a efetividade dos serviços/produtos, para alcance de resultados e retorno financeiro, se for o caso da organização, o primeiro passo é investir na melhoria dos processos. Diante disso, vale a pena destacar, a título de exemplificação, algumas empresas que melhoraram seus resultados com o uso do MEG.

ELETRONORTE

Em 1998, a Eletrobras Eletronorte – Superintendência de Geração Hidráulica (OGH) adotou o Modelo de Excelência da Gestão (MPE), sendo isso um fator determinante para que a empresa caminhasse rumo a excelência. Em 2009 e 2010, a empresa foi destaque no Prêmio Nacional da Qualidade, sendo premiada em 2011, 2014 e 2015, o que fez que ela conquistasse em 2016 a categoria *Summa cum laude*, que reconhece as organizações que são premiadas por três anos seguidos.

Quanto ao fator liderança, aponta-se que o Sistema Eletrobrás atua de forma unificada e participativa, de forma que todas as unidades signatárias trabalhem em torno dos eixos principais da organização, que é: energia limpa a integração e a sustentabilidade. Para o planejamento e estratégias, a empresa faz uso de Planejamento Estratégico, Plano de Negócios e de uma Metodologia da chamada de

“Execução Premium” de Kaplan e Norton, além de relatórios e sistemas de reuniões para o controle das ações.

Os pilares da relação com o consumidor são a análise e o desenvolvimento de mercado e o relacionamento de excelência. Quanto para a sociedade, a empresa zela pela responsabilidade socioambiental, trabalhando para eliminar, minimizar ou compensar os impactos socioambientais, como também busca fortalecer a sociedade e comunidades vizinhas, compartilhando seu domínio de conhecimento tecnológico e de gestão.

Para o fluxo de informação e conhecimento a Eletrobras Eletronorte usa sistemas de informação técnico-operacionais que subsidiam as equipes de produção e disponibilizam dados *on-line*. Destaca-se também os conhecimentos que sustentam as estratégias e operações que são compartilhadas pelas Escolas de Excelência do Portal de “Educação Corporativa ELB/ELN”.

Para uma melhor integração entre as pessoas, adota-se o trabalho baseado em equipes matriciais multidisciplinares, temporárias ou permanentes com autonomia para gerir processos e melhorá-los. Os processos são divididos em grupo, para que a companhia possa projetar e assegurar atendimento harmônico as partes envolvidas, além de controlar demandas pelo uso de indicadores. E o resultado de todas essas ações é que a empresa tem se destacado no maior reconhecimento à gestão das organizações do país, que é o PNQ (FUNDAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE, 2016b).

SENAC RS

O Senac do Rio Grande do Sul foi uma das organizações que se destacaram no Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ), no ano de 2016. Desde 2010, quanto participou pela primeira vez do PNQ, já recebeu 125 troféus, distribuídos nas modalidades Bronze, Prata, Ouro e Inovação, sendo que em 2015 foi destaque no critério Clientes.

Uma das premissas do Senac RS é educar para o trabalho, com o compromisso de praticar um sistema de gestão de excelência. Assim, a organização se estrutura a partir do foco do cliente e do mercado. Quanto ao critério de liderança, aponta-se que há um engajamento para a cultura da excelência e do aprendizado organizacional, e para incentivar os colaboradores no tema de qualidade, todo ano é realizado a Semana da Qualidade.

Os processos gerenciais são baseados na Norma ISO 9001, bem como nos requisitos legais e regulamentos necessários para a execução das atividades, nos preceitos da FNQ, conforme o MEG, ademais os processos são verificados no Sistema de Avaliação do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP) e no Prêmio Qualidade RS.

Quanto as estratégias e planos, tem-se que o ciclo de planejamento, que é anual, inicia-se com a realização da pesquisa SWOT, que junto com outros dados e estudos, compõe o chamado Book de Planejamento. Esse documento, então é

enviado às unidades educacionais para servir de subsídio para a realização dos Seminários de Planejamento, que é onde define-se as estratégias para o ano seguinte. Com essas informações, os diretos preenchem a Ferramenta de Planejamento, que servirão para a construção do Mapa Estratégico, que logo é desdobrado nos Mapas Táticos por Unidade, nos quais constam objetivos táticos, indicadores, metas e planos de ação.

Como o Senac RS busca se estruturar pelo foco do cliente, a comunicação é uma das grandes preocupações da organização. As informações colhidas pelos clientes é que vão definir os critérios de segmentação do mercado, e esse perfil de mercado potencial também vira dado no Book de Planejamento. Destaca-se também o critério sociedade, visto que o Senac RS desde que passou a se responsabilizar com o desenvolvimento sustentável de seus produtos, processos e instalações, busca inovar e aprimorar sua atuação de forma socialmente justa, economicamente viável e ambientalmente ética. Neste âmbito, aponta-se que a organização aposta no Programa Jovem Aprendiz e também possui um programa de acessibilidade.

O Senac RS, para a área de pessoas, adota um modelo de gestão biológica, isso é, tem-se uma estrutura para o exercício de uma liderança, mas com menos hierarquias e mais compartilhamentos. Funciona como uma rede, que permite um melhor fluxo de comunicação. Isso sendo facilitada pelo viés de informações e conhecimentos, que fazendo uso de sistemas de tecnologias, que por meio de banco de dados, garante manter as informações e dados sempre atualizados, confidenciais, íntegros e disponíveis para toda a força de trabalho.

Com tudo isso, os resultados do Senac RS têm sido alcançados, e assim ele segue contribuindo com a excelência no segmento de ensino. Isso pode ser verificado, entre outras situações, nas 2.892 ações sociais educativas que a organização realizou nos últimos três anos de atividade, contribuindo para o desenvolvimento de um grande número de pessoas em situação de vulnerabilidade (FUNDAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE, 2016c).

SABESP – UNIDADE DE NEGÓCIO SUL

Desde o ano de 2001, a Sabesp Unidade de Negócio Sul adotou o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) e começou a trilhar o caminho da excelência. Em 2010 foi destaque no Critério Clientes, em 2012 foi finalista no Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), em 2013 manteve-se finalista e também conquistou a Medalha de Ouro no Prêmio Ibero-americano no Qualidade e em 2016 foi premiada no PNQ. Ressalta-se que a visão da unidade é ser referência mundial na prestação de serviços de saneamento, de forma sustentável, competitiva e inovadora, com foco no cliente.

Para alcançar seus objetivos a Sabesp – Unidade de Negócios Sul busca, no quesito liderança, que as suas práticas de governança sejam integradas e inseridas num planejamento que foca na continuidade do desenvolvimento e a implantação de planos de ações. Busca-se mante-se a liderança engajada e inspiradora, para

fomentar a participação da força de trabalho na realização das estratégias, incentivando a cultura da excelência, aprendizado e inovação.

Para as estratégias e planos, busca-se manter um processo de planejamento operacional, participativo e estruturado, com vistas a sustentabilidade do negócio, tanto nos aspectos econômico, ambiental e também social. Para propagar e fixar nos colaboradores a estratégia da organização, anualmente é realizada o Dia do Compromisso.

Para estreitar a relação com o cliente, a organização faz uso do programa Somos Todos Clientes (STC) que busca a excelência na prestação dos serviços, além de focar na melhoria do relacionamento e eliminar as não conformidades do processo. Mas, também se cita o Programa Técnico de Atendimento Comercial Externo (TACE), que um profissional vai até a casa do cliente para verificar problemas reportados e para apurar o consumo de água.

CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO MEG

Devido à instabilidade econômica que o Brasil tem atravessado, tem-se notícias que muitas empresas pararam de crescer e muitas até mesmo fecharam suas portas, gerando demissões em massa. Ainda que as organizações públicas, não provoquem demissão ao mesmo nível, os seus serviços prestados também sobre com as crises.

Para tentar garantir uma estabilidade no mercado, e mesmo uma melhoria contínua dos seus produtos ou serviços, muitos gestores tem buscado por instituições de apoio, como também por mecanismos para melhorar seu modelo de gestão e suas estratégias e processos. Neste contexto, destaca-se o Modelo de Excelência em Gestão (MEG) que por sua flexibilidade pode ser aplicado em organizações de todos os portes e setores de atuação.

A Fundação Nacional de Qualidade (FNQ) acredita que organizações de sucesso são aquelas que trabalham com planejamento, indicadores, funções e responsabilidade bem definidas e que a adoção ao MEG gera uma visão sistêmica, que viabiliza a disseminação de valores e condutas éticas, que quando vivenciada por todos na organização, transforma-se em resultados e otimiza os processos.

No *site* da FNQ e em artigos publicados por ela é possível encontrar muitos cases de sucesso, de organizações de variados setores, que quando se adotaram o MEG passaram a observar melhorias tanto na sua administração, quanto na sua relação com os clientes e o retorno que isso dar, em termos financeiros ou de fidelidade.

Dos cases levantados, identificou-se que a FND para contemplar todas as frentes na nova cultura organização, prima pelos seguintes critérios: liderança, estratégias e planos, clientes, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados. Disso, observa-se que para assegurar uma gestão para a excelência nas organizações brasileiras esses critérios têm que ser planejados e alinhados, de tal forma que fique enraizado na organização e nos seus envolvidos a

cultura de gestão sustentável, pois isso funciona como um ciclo de melhorias, tanto para a organização como para o meio em que ela está inserida.

Com os preceitos da FND e observando a aplicação do MEG, nota-se que para uma organização, seja pública ou privada, de pequeno, médio ou grande porte, o passo inicial de melhoria é se conhecer, por isso que independente da metodologia a ser adotada, primeiramente é necessário fazer uma auto avaliação, logo, segue-se o ciclo da metodologia, iniciando sempre pelo planejamento, depois faz-se o uso das ferramentas indicadas, e por fim, faz-se uma nova avaliação, que representa o controle, e serve para retroalimentar o ciclo. Nesse circuito de evolução, destaca-se que é muito importante que a liderança estimule o compartilhamento de conhecimentos e das práticas entendidas como geradoras de bons resultados, além de apoiar todo o processo.

A busca pela excelência não é um caminho curto, nem simples, visto que as vezes envolve mudanças de processos, de pensamentos, de uma cultura já consolidada, todavia, os pequenos resultados que são alcançados ao longo do caminho, servem para mostrar que as transformações são necessárias e que valem a pena, não só para o sucesso da organização, como também para a melhoria da força de trabalho e para a qualidade que vai embutida no serviço ou produto que é gerado para o cliente.

REFERÊNCIAS

BONFA, Sergio. Modelo de Excelência da Gestão da FNQ e Normas NBR ISSO 9004/ NBR ISSO 9001: Modelos Complementares ou Concorrentes. In: Congresso Nacional Excelência em Gestão, 6, 2010, Niterói-RJ. **Anais eletrônicos...** Niterói-RJ, 2010. p. 1-14. Disponível em: <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T10_0215_1308.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. #15 MEG: Cases de Sucesso. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, [201-]. 16 p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Modelo de Excelência da Gestão - MEG. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2013. 18 p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. #24 Novo Modelo de Excelência da Gestão - MEG. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2016a. 21 p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Organização é Premiada pelo terceiro ano consecutivo e é a primeira a ganhar a categoria Summa cum laude. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 16 nov. 2016b. Disponível em: <<http://www2.fnq.org.br/informe-se/artigos-e-entrevistas/cases-de->

sucesso/organizacao-e-premiada-pelo-terceiro-ano-consecutivo-e-e-a-primeira-a-ganhar-a-categoria-summa-cun-laude>. Acesso em: 05 dez. 2017.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Senac RS é uma das Premiadas no PNQ 2016. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 16 nov. 2016c. Disponível em: <<http://www2.fnq.org.br/informe-se/artigos-e-entrevistas/cases-de-sucesso/senac-rs-e-uma-das-premiadas-no-pnq-2016>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Sabesp Sul é uma das Premiadas do PNQ deste ano. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 16 nov. 2016d. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/informe-se/artigos-e-entrevistas/cases-de-sucesso/sabesp-sul-e-uma-das-premiadas-do-pnq-deste-ano>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

CAPÍTULO 7

ESTRATÉGIAS PARA O USO DA QUALIDADE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA

A qualidade depois da explosão da globalização se tornou uma das palavras chaves mais difundidas junto à sociedade, no meio dos negócios e na área de gestão. No setor público sua concepção está relacionada à agilidade, confiança, precisão, boa experiência no atendimento, etc., todavia, nota-se que ainda existem muitas queixas sobre os serviços públicos, oriundas tanto do público externo, como dos próprios servidores públicos. O governo federal consciente disso, ao longo dos anos tem buscado solucionar essa questão gerencial, criando programas de melhoria e tentando modernizar suas ferramentas administrativas, ademais a literatura de administração aponta diversas ferramentas que podem viabilizar essa melhoria gerencial. No entanto o problema persiste.

Numa investigação anterior, foi feito um levantamento sobre aspectos que impedem as organizações públicas de aderirem esses instrumentos de melhoria, tendo sido apontados aspectos como: entendimento do programa, falta de comprometimento da liderança da organização com programas de melhoria, inexperiência institucional com programas de qualidade, baixa capacitação dos servidores, escassez de exemplos consolidados, a própria burocracia, entre outros fatores (PAULA, 2015).

Diante desse problema, e sabendo que na atual Era da Qualidade assume-se que a qualidade é gerada no processo produtivo questionou-se: O que precisa ser feito para que as organizações públicas, de fato, possam inserir qualidade nos seus processos produtivo? Assim, o objetivo dessa pesquisa foi levantar estratégias para a prática, controle e resguardo da qualidade na gestão administrativa de uma organização pública.

Ressalta-se que os resultados desse levantamento fornecem subsídios aos pesquisadores sobre qualidade e aos gestores que pretendem inserir qualidade na gestão administrativa da sua organização. Além de servir de apoio a formação conceitual científica de estudos sobre implantação da qualidade no serviço público brasileiro.

QUALIDADE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA

O modo de inserção da qualidade, em produtos e serviços, variou conforme as chamadas Eras da Qualidade. Sendo que, no momento contemporâneo, na Era da Gestão da Qualidade Total (GQT), a qualidade passou a ser adotada em todos os aspectos do negócio.

Sobre esse momento, Batalha (2008) aponta algumas características: o comprometimento da alta administração, o foco no cliente, a participação dos

trabalhadores, a gestão da cadeia de fornecedores, o gerenciamento de processos e a abordagem de melhoria contínua.

Carpinetti (2010) esmiúça mais estas características que ele denomina princípios. Segundo o autor, a gestão da qualidade como estratégia competitiva parte da premissa que a conquista e manutenção do mercado dependem do foco no cliente, então surge à necessidade da visão sistêmica (do processo) para identificar e implantar ações ao processo produtivo que irão agregar valor no produto final. Tendo em vista que esta Era é marcada pela competição, é fundamental o cumprimento de ações de melhoria contínua no processo e que as decisões tomadas sejam baseadas em dados e fatos oriundos do planejamento estratégico. E para que este conjunto de atos obtenha resultados favoráveis é necessário um alto comprometimento dos que o lideram.

Ou seja, no âmbito de qualidade total todas as partes interessadas no negócio e no desenvolvimento do processo produtivo têm responsabilidade pelo alcance da qualidade em atendimento às exigências e satisfação do consumidor, nesse ensejo é que estoura o conceito de excelência, amplamente debatido e almejado no setor de serviço.

Um dos grandes problemas para a gestão da excelência é que grande parte dos envolvidos não sabe o que é, ou pensa que isso é função de um só departamento, ou não sabe como torná-la real. A noção de excelência é abstrata e subjetiva, tal como o conceito de qualidade, que se permeiam. No cenário, onde se busca a excelência pela qualidade, tem-se que a excelência é a superioridade da qualidade, que pode variar em graus ou padrões em função da percepção e avaliação subjuntiva entre diferentes pessoas. Em serviço, a excelência é uma filosofia de trabalho que molda todos os trabalhadores e as ações administrativas, em função do foco constante na satisfação total dos clientes, sendo que “[...] ou a excelência em serviços está em todas as pessoas na organização, ou ela não existe” (MARQUES, 2006, p. 23).

ESTRATÉGIAS PARA A PRÁTICA, CONTROLE E RESGUARDO DA QUALIDADE

Para identificar ações necessárias para que as organizações públicas, de fato, possam inserir qualidade nos seus processos produtivo, foi realizado um estudo de caso, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), no período de novembro de 2016 a janeiro de 2017, no qual os dados foram coletados por um levantamento tipo *survey* (BABBIE, 1999), por meio da aplicação de questionário e por realização de entrevistas.

Pelo fato da tomada de decisão partir da alta gestão das organizações, os questionários foram endereçados aos indivíduos ocupantes do cargo de alta direção das unidades que compõe o Instituto, ou na impossibilidade deles responderem, uma pessoa delegada poderia participar da pesquisa. Destaca-se que, atualmente a

Instituição é composta de 15 (quinze) *campi*, mais a unidade da Reitoria, sendo que foram devolvidos 09 (nove) questionários corretamente respondidos.

Para garantir a validade das respostas, também foram realizadas entrevistas em 02 (dois) setores estratégicos: Auditoria Geral e Coordenação de Governança e Controle Interno, os quais dão suporte na implantação e execução de programas sistêmicos da Instituição, com o objetivo de minimizar conclusões equivocadas.

Ressalta-se que em razão das informações terem sido cedidas por pessoas, servidores da instituição pesquisada, foi solicitado autorização a um Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos, aprovado consoante o Parecer nº 2.019.223. Nestes moldes, foi assegurada a preservação de nomes e funções dos respondentes.

No questionário e nas entrevistas, foi solicitado, em forma de questão aberta, que fosse indicado pelo menos duas estratégias, sendo de igual modo solicitado nas entrevistas. Ao todo, foram indicadas trinta e oito estratégias, que com auxílio do *Software DSCsoft®*, foram organizadas em onze categorias: Auditoria, Capacitação, Comunicação, Controle, Gestão, Governo Federal, Programa de Qualidade, Servidor, Setor, Sistema de Informação e Sociedade.

Essas estratégias, tal como foram escritas no questionário e consoante à ideia central dos discursos das entrevistas, estão dispostas no Quadro 3.

Quadro 3 - Estratégias categorizadas

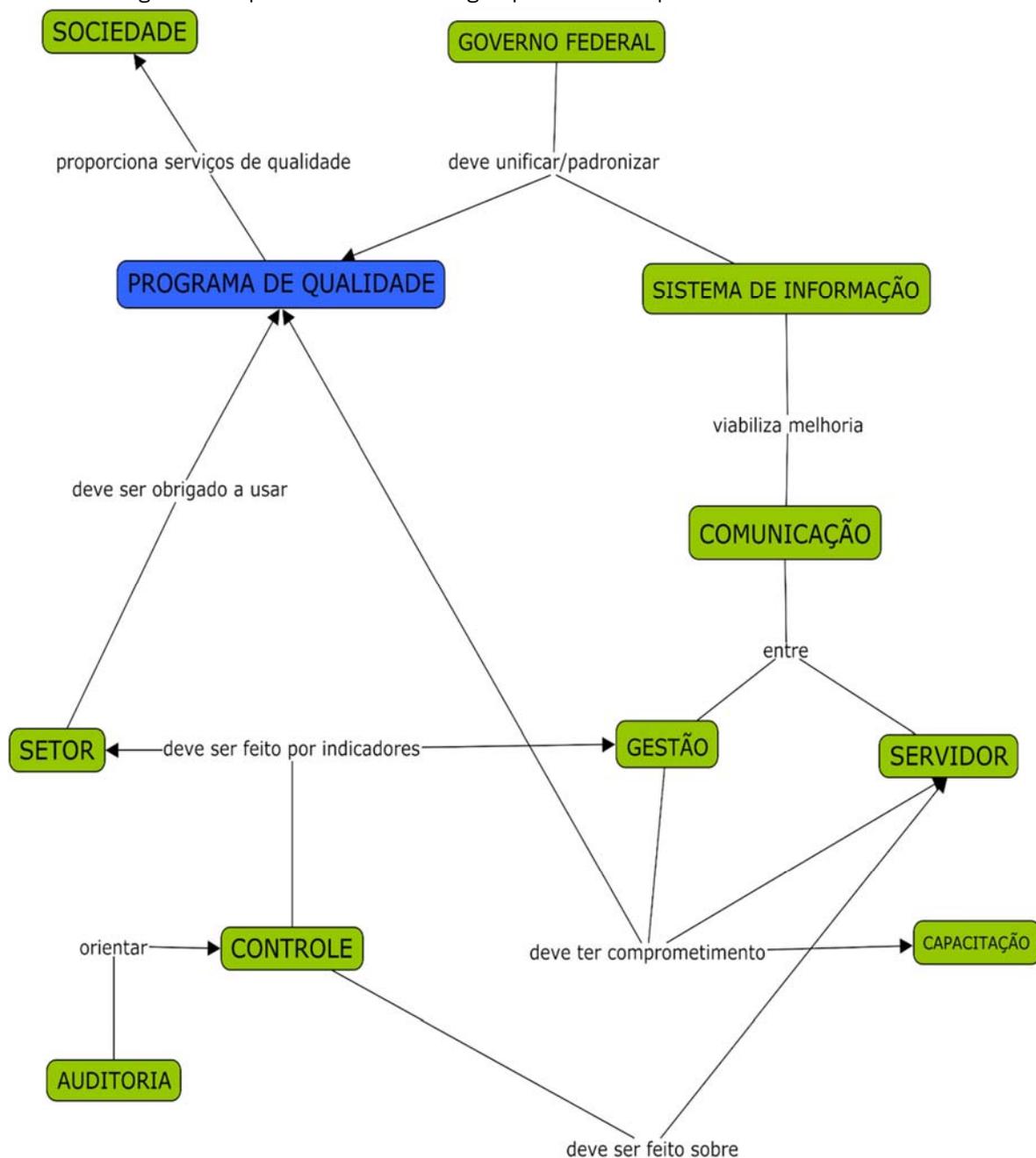
CATEGORIA	ESTRATÉGIA
Auditoria	4. Empenho da auditoria interna na orientação pedagógica e corretiva das atividades, sejam burocráticas, sejam didático-pedagógicas; 12. Auditoria Preventiva.
Capacitação	3. Treinamento dos fiscais de contratos e gestores de contrato; 8. Programa Contínuo de Capacitação; 13. Capacitação contínua de servidores; 31. Cursos de capacitação <i>in company</i> sobre liderança e assuntos específicos de administração.
Comunicação	14. Gestão participativa - As decisões poderiam ser tomadas depois que fossem ouvidos os profissionais envolvidos diretamente nos processos gerenciais e operacionais cotidianos; 24. <i>Feedback</i> de comunicação; 26. <i>Feedback</i> aos servidores sobre o alcance ou não dos objetivos e metas; 33. Assuntos relevantes deveriam ser repassados diretamente aos interessados e isso deveria ser registrado por documentos; 34. Em transição de gestão deveria ser obrigado fazer relatório e reuniões de transição.
Controle	10. Transparências nas ações desenvolvidas; 16. Controle melhor; 27. Esclarecimento e acompanhamento de indicadores em diversos níveis hierárquicos.
Gestão	6. Comprometimento das chefias imediatas; 28. Mudança de gestão do órgão;

	35. Contratar uma empresa para viabilizar implantação de programas de qualidade.
Governo Federal	29. Enxugar os programas do governo federal que tratem do mesmo assunto; 30. Unificar sistemas do governo federal que tratem do mesmo assunto; 37. Os órgãos superiores do governo federal deveriam padronizar os procedimentos que fossem aplicados nos órgãos semelhantes subordinados de todos os estados.
Programa de Qualidade	17. Política ou programa de melhoria (para o modelo burocrático) sem infringir as leis e que se mostrasse confiável; 18. Adoção do Gespública; 38. Utilização de ferramentas como o Gespública.
Servidor	1. Políticas de valorização e conscientização da importância do servidor para a instituição; 5. Maior controle sobre os afastamentos de servidores; 7. Implantação de ponto eletrônico de maneira uniforme em todas as unidades; 21. Motivação dos funcionários: qualidade de vida laboral; salários compatíveis; 22. Reconhecimento do seu trabalho.
Setor	15. Elaboração de relatórios de atividades dos setores anualmente e comissão para realização destes; 19. Adoção do Planejamento Estratégico Setorial com a criação do Pensamento Estratégico por Setor; 20. Análise SWOT por Setor; 32. Os setores deveriam monitorar mais efetivamente as ações que delegaram a outras pessoas ou setores; 36. Obrigar a todos os setores a participar da implantação de programas de qualidade.
Sistema de Informação	2. Implantação de todos os módulos do Sistema Integrado de Gestão 9. Sistema Integrado de Gestão.
Sociedade	11. Envolvimento da comunidade acadêmica nas tomadas de decisões; 23. Interação com o público-alvo da instituição de forma a proporcionar celeridade nos processos; 25. Serviço de qualidade.

Fonte: A autora (2017).

Com base nas categorias identificadas e na relação entre as estratégias construiu-se o mapa conceitual esquematizado na Figura 5.

Figura 5 - Mapa Conceitual - Estratégias para o uso da qualidade



Fonte: A autora (2017).

Para mostrar a importância dos programas de qualidade para a qualidade administrativa, a categoria **Programa de Qualidade** foi entendida como o conceito central do mapa e, a partir dela, foi construída a teia de relações.

Considerando que existem queixas sobre a falta de padronização de sistemas, programas e até mesmo processos oriundos de órgãos subordinados ao **Governo Federal**, este, por meio de suas equipes de trabalho, deveria padronizar **Programas de**

Qualidades e Sistemas de Informações, a fim de evitar distorção de procedimentos e dados.

Nesse âmbito ressalta-se a fala do Entrevistado A, que aponta que o governo federal tem muitos programas e sistemas similares, o que dificulta seus usos:

Eu acho que o governo federal deveria unificar um programa só e focasse nesse programa para que todo mundo aplicasse, até mesmo em termo de sistema, pois o ensino tem um problema terrível em tratar os seus indicadores, por que tem que alimentar um sistema do MEC, tem que alimentar num outro sistema, num outro, num outro e num outro... e, às vezes, usa nomenclaturas diferentes para a mesma coisa, então, eu acho que o governo federal poderia ser mais objetivo, do que criar um monte de lei, um monte de programa [...] (ENTREVISTADO A, 2017, 37min 48s-38min 21s).

Pensamento esse, reafirmado pelo Entrevistado B (2017, 21min 25s-27s) quando aponta que “[...] tem que criar manuais e padronizar”. Ou seja, percebe-se que o governo federal tem muitos programas e leis com a essência semelhante, então, uma estratégia para facilitar o acesso e o cumprimento deles, seria o enxugamento desses documentos ou ainda a criação de manuais que reunissem todas as normativas que dizem respeito ao assunto específico. Isso feito, a organização tende a se organizar e se expandir de forma harmônica.

Nesse âmbito, vale a pena destacar, pelo fato de ter sido citado como estratégias pelos respondentes, que o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que era uma política pública implantada desde o ano de 2005, foi revogado a partir da publicação do Decreto nº 9.094/2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre mecanismos de simplificação ao atendimento do serviço público.

Sobre as padronizações de processo, aponta-se, ainda, que as técnicas devem ser ensinadas por alguém capacitado, indica-se que elas devam ser planejadas por quem de fato executa as ações, os especialistas no assunto. Ademais, como vantagem para o uso da padronização, cita-se que na ausência do servidor que executa um determinado procedimento, qualquer outra pessoa poderia dar andamento ao processo, sem prejudicar o andamento do serviço.

O **Sistema de Informação** em uso na instituição que serviu de cenário para pesquisa é o Sistema Integrado de Gestão (SIG), composto de diversos módulos, mas nem todos implantados, disso observa-se que não existe ainda uma unificação, e que mudanças de sistemas tendem a ocasionar perdas de informações. Ainda assim, tem-se que o uso de sistemas de informação unificado tende a melhorar a **Comunicação**, que é uma dimensão muito importante para a Gestão e para o Servidor.

Na instituição pesquisada, talvez pelo fato do estado do Amazonas ser a maior unidade federativa do Brasil e abrigar a maior rede hidrográfica do mundo e a Floresta Amazônica, existem muitos problemas de logística, que indiretamente implica na questão da **Comunicação**, como pode ser percebido pelos relatos:

- [...] eu acho que ainda falta esse link, do meio com o fim (ENTREVISTADO A, 2017, 7min 32s-34s).

- Fragilidade na comunicação (ENTREVISTADO A, 2017, 22min 23s).

A **Comunicação** deveria ser feita de forma que possibilitasse aos Servidores serem mais participativos na **Gestão**, e que eles obtivessem retorno de suas ações desenvolvidas em prol dos objetivos e da missão institucional.

Nesse ensejo, aponta-se a questão da comunicação, que implica na governança da organização. Esse fator foi apontado pelo Entrevistado A como um aspecto limitador para a implantação da qualidade na gestão, sendo citado como exemplo as resoluções aprovadas no conselho superior da instituição, mas que, pela falta de execução, percebe-se que a informação não chega a quem se destina. Isso se assemelha ao que ocorre com o Programa Gespública, que existe há mais de dez anos, mas muitos gestores ainda não têm conhecimento sobre o Programa. Disso pondera-se que a falha de comunicação parece ser um problema já crônico do serviço público.

Para fortalecer a **Comunicação** e a **Gestão**, sugere-se a realização de reuniões periódicas entre os representantes dos setores estratégicos com o setor de comunidade interna, isto com o objetivo de apresentar o planejamento a ser desenvolvido, o resultado das ações anteriormente planejadas e oportunizar que as pessoas que executam o plano possam contribuir com a organização. Isso ajudará a transparecer o controle de ações, evitará problemas de comunicação e aclarará a importância do papel do servidor no alcance dos planos e metas institucionais. Desse modo, o **Servidor** poderia se sentir mais valorizado.

Nesse ponto, tem-se que a **Gestão** deveria ser mais comprometida, em especial com a valorização do Servidor, com a implantação de **Programa de Qualidade** e a **Capacitação**, que deveria ser planejada para ser um programa contínuo ofertado a todos os servidores, inclusive para os próprios gestores, sobre cursos de liderança e assuntos relativos à administração, sendo que isso poderia ser feito *in company*, como forma de economizar recursos e para atingir uma maior demanda.

A literatura aponta que a capacitação é um aspecto de suma importância quando se pretender melhorar os níveis da organização (BRASIL, 2014; MARINI, 2009; RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013; SALLUM JUNIOR, 2013), devendo ser realizada por todos os servidores, desde a alta gestão até aquele que realiza o front office. O Entrevistado B citou, como exemplo, a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro, que prepara oficiais superiores para o exercício das altas funções de Exército, sendo obrigatória para assumir algum posto. Os servidores civis do governo federal contam com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e se destina “a planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal” (BRASIL,

1986, Art. 2º), sendo que, diferentemente do Exército, a capacitação para assumir a grande maioria das funções ou cargos em instituições civis não é obrigatória.

Consoante às regras do Exército, pondera-se que o requisito de capacitação em escola própria para assumir altas funções também deveria ser adotado aos civis, para assegurar que o ocupante de um cargo de chefia tivesse instrução sobre aquilo que ele deve gerir. Ademais, isso seria uma forma de evitar politicagem, como citado pelo Entrevistado A, e seria posto em prática a meritocracia, valorizando a gestão de competência. Essa ação possibilitaria que os servidores se sentissem motivados em se capacitar para no futuro alcançar uma função. É certo que não há ninguém melhor para conhecer uma escola do que um professor, ou um hospital do que um médico; mas, para administrar organizações, o ideal é que essa pessoa de conhecimentos especializados também se capacite para melhor gerir e liderar.

Vale destacar que a ENAP oferta muitos cursos à distância para os servidores públicos, com direito a certificados de capacitação. O incentivo à participação nesses cursos é uma estratégia rápida e barata, pois os cursos são ofertados de graça e as aulas são virtuais. Aponta-se que uma política de incentivo seria promover essas aulas nos laboratórios da instituição e no turno de trabalho do servidor. Outrossim, a ENAP também promove cursos *in company*, entre outras variações e tipos de aulas.

Nesse contexto de instrução, destaca-se a categoria **Auditoria**, que serve para doutrinar sobre as formas de **Controle** que podem e devem ser exercidas. A respeito desses aspectos, destaca-se a fala do Entrevistado A (2017, 2min 20s-36s):

[...] o papel da auditoria é fiscalizar se os controles internos estão funcionando da maneira correta, então, trazendo para tua pergunta, como é que a gente vai conseguir refletir a questão da qualidade no serviço? Com o aprimoramento e eficiência dos controles internos [...].

Ou seja, a **Auditoria** orienta, não pune. No mais, o **Controle**, que foi fixado como um dos princípios fundamentais da Administração Federal pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), pode ser feito de diversas formas e sobre diversos aspectos, como sobre os **Servidores** pelo uso do ponto eletrônico, e sobre a **Gestão e Setores**, pelo uso de indicadores. Sendo que “[...] como a governança e o controle, todos são responsáveis pelos seus atos” (ENTREVISTADO B, 2017, 1min 50s-53s).

O **Setor**, para ser melhor controlado, deveria fazer uso de ferramentas de planejamento estratégico, como a Análise SWOT e fazer relatórios de atividades, além de passar a ser obrigado a usar Programa de Qualidade, para que fosse proporcionado serviços de qualidade a toda **Sociedade**, seja ela a interna com serviços mais padronizados e otimizados, ou a externa, com uma prestação de serviço efetiva.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS ESTRATÉGIAS PARA O USO DA QUALIDADE

Constata-se que há uma baixa adesão pelas organizações públicas, em relação as políticas públicas e programas que o governo federal propõe para melhoria da qualidade dos serviços e da gestão pública, decorrendo disso, que apesar de que há muitos anos o Governo venha tentado melhor o serviço público brasileiro, o desafio, ainda é mudar o estigma do modelo burocrático, não só para o modelo gerencial, mas também para colocar a gestão pública ao serviço de resultados dirigidos ao cidadão (modelo societal), trabalhando de forma sistêmica.

Percebe-se um dilema entre o que o Governo propõe em um programa e o que é de fato praticado nas entidades públicas. Isso faz refletir sobre a viabilidade dos programas e dos instrumentos recomendados pelo Governo frente à realidade das organizações brasileiras. Assim, ressalta-se ainda a diferença de realidades entre quem elabora o programa e quem o executa, o que faz abrir margem a deformações ou enganos.

Então, buscou-se levantar estratégias para a prática, controle e resguardo da qualidade, e notou-se que as pessoas envolvidas nos processos produtivos têm muitas ideias de melhoria a sugerir, por isso aponta-se que elas precisam ser ouvidas, por serem as especialistas em assuntos específicos. Percebeu-se que cada área que compõe a instituição tem aspectos que precisam ser melhorados, assim como pelo fato da disposição do serviço público ser de hierarquias, tem-se que as ações do governo federal influenciam diretamente sobre a forma que são tramitados os processos, seja isso bom ou ruim, por isso, afirma-se que as altas gestões precisam se organizar para servir de modelo.

Ainda que estas estratégias tenham sido levantadas em um instituto de educação, elas são genéricas para a gestão administrativa e podem adaptadas a qualquer organização pública.

Acredita-se que o sucesso dessas políticas e programas de gestão estão diretamente relacionados com a capacidade de gestão dos mesmos. Em outras palavras, para a implantação e implementação de qualquer programa de qualidade a mobilização, deve começar pelo gestor-líder. Deming (1989, p. 1) aponta que “a melhoria da qualidade é responsabilidade da direção”.

REFERÊNCIAS

ENTREVISTADO A. Entrevista concedida a Izabel Alinne Alves de Paula. 06 jan. 2017. Manaus, 2017. 1 arquivo .mp3 (59 min 32s).

ENTREVISTADO B. Entrevista concedida a Izabel Alinne Alves de Paula. 09 jan. 2017. Manaus, 2017. 3 arquivos .mp3 (1h 12 min 30s).

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. Tradução de: Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 519 p. Coleção Aprender.

BATALHA, Mário Otávio (Org.). **Introdução à engenharia de produção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 set. 1986. Seção 1, p. 14292.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev. 2005. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública - Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Seção 1, p. 2.

CARPINETTI, Luiz Cesar Ribeiro. **Gestão de qualidade: conceitos e técnicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DEMING, William Edwards. **Calidad, Productivida e y Competitividad: La salida de la crisis**. Madrid: Diaz de Santos, 1989.

MARINI, Caio. **Inventario das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília, MP/SEGES, 2009.

MARQUES, Fábio. **Guia prático da excelência em serviços**: como conquistar clientes aumentar os lucros e viver melhor. São Paulo: Novel, 2006.

PAULA, Izabel Alinne Alves de. Sob a luz do Gespública, qual o caminho para a excelência? In: CHAVES, Elisângela André da Oliveira et al. (Orgs). **Gestão pública**: a visão dos técnicos administrativos em Educação das Universidades Públicas e Institutos Federais, Volume 2 [Livro eletrônico]. Salvador: Pontocom, 2015. p. 68-72.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2013, p.1-15.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo. In: Luiz Carlos Bresser Pereira (Org.). **O que esperar do Brasil?** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, v. 1, p. 61-72.

Sobre a autora

IZABEL ALINNE ALVES DE PAULA Licenciada em Matemática (Universidade Federal do Amazonas, 2008). Especialista em Ensino de Matemática (Universidade Federal do Amazonas, 2009). Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas no Serviço Público (2009). Mestra em Engenharia da Produção (Universidade Federal do Amazonas, 2013). Doutora em Administração (Universidad Americana, Asunción/PY, 2017). É técnica-administrativo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, desde 2008. Possui mais de 12 anos de experiência no serviço público, no setor administrativo. Se dedica a pesquisar sobre melhorias do serviço, por meio da inserção de qualidade em processos. Tem artigos e capítulos de livros publicados sobre essa temática. E-mail: izabelalinne@hotmail.com

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-93243-68-4



9 788593 243684