

**O IMPACTO DO GERENCIAMENTO DA QUALIDADE
APLICADA AOS PROCESSOS NO ÂMBITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Rodrigo dos Santos Teixeira

Universidade Castelo Branco – UCB

E-mail: rodrigasantosteixeira@yahoo.com.br

Prof^a. M.Sc. Sonia Regina Martins de Oliveira

Universidade Castelo Branco – UCB

E-mail: soniar_adm@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo teve como objetivo investigar com referência à gestão da qualidade aplicado nos processos relacionados com a Administração Pública. Ao longo do estudo, buscou-se através de vários elementos textuais relacionadas com a Gestão da Qualidade Total e da Administração Pública, as fundações que poderiam ser extraídos, a fim de confirmar ou refutar a hipótese para o problema levantado. Foi utilizada uma metodologia baseada em um estudo de caso relacionado com a administração pública, foi usado até mesmo uma coleção de dados concisos, através de uma abordagem qualitativa envolvendo literatura, bem como a pesquisa quantitativa. A pesquisa explorou por meio de processamento de dados, a base necessária para uma análise comparativa dos resultados com a teoria, que tem como objetivo analisar a qualidade, a Administração Pública eo cidadão usuário. Verificou-se que, apesar de algumas iniciativas específicas em matéria de melhoria do serviço público que foram encontrados durante a construção deste estudo, ainda há uma grande distância do governo para com a população que cria uma maior percepção da qualidade sem serviço.

Palavras-chaves: Gestão – Administração Pública – Qualidade.

1. INTRODUÇÃO

As instituições públicas no Brasil sempre foram objeto de questionamento quanto à eficiência na prestação de serviço para a população, gerando em muitos casos o descontentamento de quem utiliza seus serviços, contrapondo diretamente com a finalidade na qual deveria atender, que diz respeito, ao exercício voltado ao interesse da coletividade, de acordo com os fins determinados pela Constituição e pelas leis que regem a conduta de todo servidor público.

Segundo Luiz Alberto Araújo (2005), a Administração Pública, cumpre seu papel, quando consegue atender o bem coletivo de forma que, cada um dos princípios constitucionais sejam observados fidedignamente, quando atua de forma imparcial, moral, quando age estritamente dentro da legalidade, quando busca a eficiência através da qualidade da prestação do serviço público ao usuário e emprega bem os recursos públicos a qual dispõe.

De acordo com o artigo 37, da Constituição Federal, há dois princípios fundamentais e que constituem a base estrutural de toda Administração Pública, que são a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e a Indisponibilidade do Interesse Público.

O Princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento de sua execução em concreto pela Administração Pública, visando proteger o interesse público, em supremacia ao interesse privado.

O Princípio da indisponibilidade do interesse público revela que os interesses públicos não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por serem inapropriáveis, sendo, portanto, interesses qualificados como próprios da coletividade e internos ao setor público. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre os interesses públicos confiados a sua guarda e realização.

Historicamente a Administração Pública passou por uma importante transformação, quando determinou a partir da Constituição Federal de 1988, que o ingresso no serviço público dependeria de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o que de certa forma trouxe uma maior moralização ao setor. Contudo, outras transformações têm demonstrado maior morosidade para acontecer e em função disso tem apresentado uma grande insatisfação aos seus usuários. Sendo assim, para que a Administração Pública possa exercer seu papel essencial de fomentar as necessidades primárias da população, quer quando presta diretamente seus serviços, ou quando delega a execução a entidades descentralizadas, é imprescindível que haja uma gestão de qualidade e participativa.

A gestão de qualidade sempre foi muito questionada no âmbito público, embora haja tido algumas reformas administrativas, visando modernizar a Administração, evidencia-se que ainda há muito para se evoluir, quando o assunto é qualidade. Isso porque a qualidade durante muito tempo era vista com enfoque apenas relacionado aos resultados e aos custos; somente muito tempo depois o conceito de qualidade evoluiu para visão de satisfação do cliente. A qualidade é definida por Renato Lobo (2010), como o conjunto das características de um produto ou serviço que lhe conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas.

A qualidade total representa, então, a busca da satisfação do cliente e de todos os demais interessados, e a busca da excelência organizacional. A TQM (Gerenciamento da Qualidade Total), foca a qualidade do gerenciamento do negócio, abrangendo de forma sistêmica a gestão do processo produtivo e a gestão organizacional, ou seja, a qualidade a partir do conceito de TQM passa a se inserir em um conceito mais abrangente, onde todos os processos produtivos e gerenciais podem e devem ser melhorados. Portanto, há hoje um grande desafio para a Administração Pública, no sentido de procurar alinhar o conceito de qualidade às atividades demandadas pelo poder público.

Neste panorama, a Administração Pública, representada por seus entes das três esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal, possui um enorme desafio, a fim de dinamizar seus processos, otimizar seus recursos e proporcionar a melhoria contínua de seus processos administrativos. A presente pesquisa buscará investigar de que modo a Administração Pública, através de seus órgãos representativos poderá utilizar-se dos conceitos de qualidade para melhorar a eficiência de seus processos e alcançar a conformidade dos serviços.

2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 EVOLUÇÃO DA QUALIDADE

Até a Segunda Guerra Mundial, a noção de qualidade baseava-se nas características físicas do produto ou serviço, isso porque o processo de transformação de um produto, bem como as rotinas de um serviço eram orientadas para uma sociedade monopolista, em que a procura era muito superior à oferta, desta forma não se havia uma preocupação com a qualidade final, de acordo com Renato Nogueiro Lobo (2010).

Ainda segundo o autor, por volta dos anos de 1950, essa atitude de total desinteresse às necessidades do mercado e de um fraco rigor na definição dos processos, compatível com a produção em massa, foi sendo substituída em virtude de o mercado se tornar mais exigente em relação à qualidade do produto ou serviço. A partir de então, a oferta aumentou, assim como a concorrência e os consumidores começaram a interrogar-se sobre a utilidade dos produtos que adquiriam e dos serviços que utilizavam. Como reação a essa nova atitude do consumidor, surgiram os primeiros estudos de mercado e desenvolveu-se o conceito de que a qualidade não podia ser atingida se os produtos tivessem mal concebidos, mal distribuídos e direcionados erroneamente.

Contudo, a conformidade só era realizada na inspeção final, ou seja, não havia um controle rigoroso durante os processos e rotinas de execução de um produto. Somente na segunda metade da década de 1950, os estudos que envolvem a qualidade tornam-se mais amplos, a partir de então, começam a surgir os princípios japoneses de qualidade, através do trabalho de W. E. Deming, que traz sua experiência aplicada durante a Segunda Guerra Mundial, ao controle de qualidade de processos utilizando-se técnicas estatísticas.

Segundo Isnard Marshall Junior (2010), a Gestão da Qualidade Total é uma abordagem gerencial baseada na participação de todos, dirigida para a satisfação do consumidor e dos membros da organização e da sociedade. É portanto, um modelo que busca a melhoria contínua de todos os processos, produtos e serviços dentro da Organização. Ainda de acordo com autor, os princípios da Gestão pela Qualidade Total (GQT), disseminados a partir de então, foram assimilados pela maioria das organizações. Desta forma, a qualidade passou a ser discutida na agenda estratégica do negócio e o

mercado passou a valorizar quem a possuía, e a punir as organizações hesitantes ou focadas apenas nos processos clássicos de controle da qualidade.

Nos anos 80, as empresas passaram a se antecipar às demandas de mercado, ou seja, as empresas buscaram identificar as necessidades latentes de um mercado e satisfazê-las. Sendo assim, as organizações começam a se esforçar para adequar seus negócios ao conceito de qualidade, buscando a eficiência nos processos. Desta forma, é oportuno registrar que:

O único conceito com significado a um nível nacional é produtividade... A produtividade depende de ambos: a qualidade e características dos produtos (que por sua vez determina o preço que elas comandam) e a eficiência com que são produzidas. (PORTER, p. 84, 1998).

2.2 KAIZEN

De acordo com Fernando Laugeni (2005), o termo *Kaizen* é formado pela junção de duas palavras, onde KAI, significa modificar, e ZEN, que significa para melhor. O *Kaizen* foi introduzido na administração a partir de 1986 por Masaaki Imai e tem sido associado à ideia de melhoria contínua, ou seja, como uma cultura voltada ao constante melhoramento com foco na eliminação de perdas em todos os sistemas de uma organização. Sendo assim, a filosofia *Kaizen* baseia-se na eliminação de desperdícios, bem como de tudo que não agregue valor nas etapas de produção, com base no bom senso, no uso de soluções baratas e o envolvimento através da sinergia de todos que estão responsáveis em trazer a melhoria contínua.

2.3 CONTROLE DA QUALIDADE TOTAL

De acordo com a literatura de Lobo (2010), o controle da qualidade é o conjunto de técnicas e atividades de caráter operacional, utilizados para satisfazer os requisitos da qualidade. O controle da qualidade envolvem técnicas e atividades de caráter operacional com os objetivos de acompanhar (monitorar) processos e eliminar as causas de deficiências em todas as fases do ciclo da qualidade de modo a atingir eficácia econômica.

Desta forma, evidencia-se que para praticar a gestão da qualidade é imprescindível o envolvimento de todos dentro da organização, ou seja, o elemento humano tem um papel fundamental, no que diz respeito aos aspectos da TQM. Para dar uma ênfase maior no que tange às pessoas envolvidas na melhoria contínua dentro das organizações, será abordado o item a seguir.

2.3.1 Envolvimento das Pessoas na Gestão de Qualidade

Segundo Laugeni (2005), para um envolvimento na qualidade de toda a empresa, são necessárias ações consistentes e coordenadas na área de recursos humanos, voltadas para cultura da empresa, desenvolvimento e treinamento de pessoal, de modo a trazer incentivos e o encorajamento ao trabalho em equipe.

2.3.2 Controle de Processos

Na visão de Paludo (2012), um processo compreende uma série de atividades, racionalmente sequenciais e inter-relacionados, que devem ser executadas para se obter determinado resultado pretendido. É um modo de transformar insumos em produtos para atender a necessidade de algum cliente. O autor destaca ainda, que o processo inicia com a identificação de uma necessidade e termina com a entrega do produto (bem ou serviço) ao cliente.

Segundo a Fundação Nacional de Qualidade (FNQ), os processos são um conjunto de atividades inter-relacionadas que, executadas numa sequência determinada, conduzem a um resultado esperado, transformando insumos (entradas) em bens ou serviços (saídas), que assegure o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes e outras partes interessadas.

Para o GesPública (2005), que é um Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o “processo é um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao cliente/cidadão”. O foco do programa está na gestão por resultados orientada para o cidadão, a finalidade é melhorar o serviço e aumentar a competitividade.

De acordo com o *PMBOK* (2008), realizar o controle da qualidade é o processo de monitoramento e registro dos resultados da execução das atividades de qualidade para avaliar o desempenho e recomendar as mudanças necessárias.

Campos (1992) afirma que o principal objetivo é a motivação do ser humano. Baseia-se numa gestão participativa, para se atingir a melhoria contínua. Para o autor o círculo “é um grupo pequeno para conduzir de forma voluntária atividades de controle de qualidade dentro da mesma área de trabalho”.

Ainda segundo o autor, o controle de processo é a essência do gerenciamento em todos os níveis hierárquicos da empresa, desde o presidente até os operadores. Campos (1992) salienta que o primeiro passo no entendimento do controle de processo é a compreensão do relacionamento causa-efeito. Assim sendo, sempre que algo ocorre (efeito, fim, resultado) existe um conjunto de causas (meios) que podem ter influenciado. De acordo com esta relação os japoneses criaram o “Diagrama de causa e efeito”, também chamado de “Diagrama de Ishikawa”, o diagrama foi desenvolvido para representar a relação entre o efeito e todas as possibilidades que podem contribuir para ele, segundo Lobo (2010).

Assim sendo, para aumentar a produtividade, deve-se agregar o máximo de valor (máxima satisfação das necessidades dos clientes) ao menor custo. O autor destaca, a importância de agregar valor em todas as etapas, ou seja, desde controlar as entradas, o processo de transformação, até a saída final, seja de um produto ou serviço, para satisfação do cliente.

Desta forma, vale salientar que:

Processo é a transformação de um conjunto de *inputs* – que podem incluir ações, métodos e operações – em *outputs* que satisfazem às necessidades e expectativas do cliente na forma de produtos, informação, serviços ou – de modo geral – resultados (JOHN S. OAKLAND, p. 23, 1994).

Segundo os autores há diversas pessoas alcançadas pelos processos produzidos diariamente, sobretudo, no serviço público; portanto, deve-se alocar os recursos para os clientes que são tocados de maneira mais significativa. Os processos que atendem plenamente às questões dos clientes são processos feitos com qualidade. Ainda na visão dos autores, para compreender as necessidades dos clientes deve-se ir além das exigências explicitadas formalmente, é preciso descobrir as necessidades não mencionadas.

2.4 PROGRAMA 5S (*housekeeping*)

As atividades de 5S tiveram início no Japão, logo após a Segunda Guerra Mundial, para combater a sujeira das fábricas, tendo sido lançado formalmente no Brasil em 1991, conforme Lobo (2010). Cada S é conhecido pelas seguintes denominações, de palavras japonesas, que será apresentada na tabela a seguir:

5s	Produção	Administração
<i>Seike</i> (arrumação)	Identificação dos equipamentos, ferramentas e materiais necessários e desnecessários nas oficinas e postos de trabalho.	Identificação de dados e informações necessárias e desnecessárias para decisões.
<i>Seiton</i> (ordenação)	Determinação do local específico ou <i>lay-out</i> para os equipamentos serem localizados e utilizados a qualquer momento.	Determinação do local de arquivo para pesquisa e utilização de dados a qualquer momento.
<i>Seisoh</i> (limpeza)	Eliminação de pó, sujeira e objetos desnecessários e manutenção da limpeza nos postos de trabalho.	Sempre atualização e renovação de dados para ter decisões corretas.
<i>Seiketsu</i> (asseio)	Ações consistentes e repetitivas visando a arrumação, ordenação e limpeza e ainda manutenção de boas condições sanitárias e sem qualquer poluição.	Estabelecimento, preparação e implementação de informações e dados de fácil entendimento que serão muito úteis e práticas para decisões.
<i>Shitsuke</i> (autodisciplina)	Hábito para cumprimento de regras e procedimentos especificados pelo cliente.	Hábito para cumprimento dos procedimentos determinados pela empresa.

Fonte: Campos (1992).

Paludo (2012) ressalta que o 5S é um programa voltado para os funcionários, que busca promover os bons hábitos no ambiente de trabalho, como forma de melhorar a produtividade. Sua utilização pelas organizações proporciona vantagens como: segurança no trabalho, hábitos em geral mais saudáveis, maior limpeza e organização, combate ao desperdício, melhoria nos relacionamentos, melhoria dos produtos ou serviços, espírito de equipe, e melhoria em geral do ambiente de trabalho.

2.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS

A Administração é a ciência que trata das organizações; a ideia central de administração é a ação corrente calculada para realizar determinados objetivos desejados, de acordo com Paludo (2012). Segundo o autor, o termo administração é utilizado tanto para designar funções de planejamento e direção, como para designar as atividades de execução. A Administração compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade. Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, é possível distinguir três modelos diferentes de Administração Pública: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

2.5.1 Administração Pública patrimonialista

Paludo (2012), destaca o patrimonialismo, como o primeiro modelo de administração do Estado. Nele não havia distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares, ou seja, tudo que existia nos limites territoriais, era tido como domínio soberano da maior autoridade do Estado, que desta forma podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade.

No entendimento de Luiz Carlos Bresser (2001), o patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância da autoridade maior do Estado, distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. Portanto, o autor relata que, o Estado era tido como propriedade do soberano, e o aparelho do Estado (a administração) funcionava como uma extensão de seu poder. Em face da não distinção entre o público e o privado, a corrupção e o nepotismo foram traços marcantes desse tipo de administração.

2.5.2 Administração Pública burocrática

De acordo com Paludo (2012), em face da desorganização do Estado em termos de prestação de serviços públicos e da ausência de um projeto de desenvolvimento para a nação, um novo modelo de administração se fazia necessário. Segundo o autor, era preciso reestruturar e fortalecer a Administração Pública para que pudesse cumprir suas novas funções. Deste modo, surge na segunda metade do século XIX, a Administração Pública burocrática, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. O modelo burocrático trouxe novos conceitos à Administração Pública, como a separação entre bem público e privado, ainda segundo o autor.

Para Max Weber a burocracia era a organização por excelência. O caráter “racional” da burocracia significa escolher racionalmente os meios adequados para alcançar os fins desejados. Portanto, de acordo com Paludo (2012), quando Weber estabelece a burocracia, ele visava promover uma divisão do trabalho, um sistema de regras com direitos e deveres, um sistema de processos, de modo a apontar sempre para a imparcialidade e impessoalidade nas relações entre as pessoas, ou seja, tal modelo buscava garantir a eficiência nas organizações.

Contudo Paludo (2012) ressalta que muitas pessoas acabam por confundir o termo burocracia com suas disfunções, ou seja, em muitos casos a sociedade não compreende o

conceito exato de burocracia estabelecido por Weber. Deste modo, o autor aponta como disfunções da burocracia o excesso de regras e regulamentos, ao amontoado de papelório, à rigidez dos procedimentos, ao descaso pelo cliente-cidadão, bem como tudo aquilo que acaba por engessar o bom funcionamento da administração.

2.5.3 Administração Pública gerencial

De acordo com Paludo (2012), o mundo passava por transformações bem como a sociedade e toda a economia, portanto, era necessário que a Administração Pública também mudasse para dar conta de atender às exigências da nova ordem mundial, sendo assim, a Administração Pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. O autor destaca que a eficiência da Administração Pública passava pela redução de custos e pelo aumento da qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário.

2.5.4 A Qualidade na Administração Pública

Em 1990, para incentivar a busca pela qualidade e a redução de custos, Collor lançou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP. O objetivo do programa era apoiar o esforço de modernização da empresa brasileira, através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país, (PALUDO, 2012). Ainda segundo o autor, foi então criado o subprograma Qualidade e Produtividade na Administração Pública, voltada para área pública. Este programa buscava a sensibilização para a qualidade no setor público, com ênfase em ferramentas e melhorias de processo. O programa estabeleceu uma meta para a Administração Pública: aumento do nível de satisfação dos usuários de dez por cento ao ano.

Paludo (2012) destaca que em meados dos anos 90, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrea, tal plano compreendia uma reforma administrativa do aparelho do Estado, com o propósito de modernizar a Administração Pública, de modo a se aproximar do modelo gerencialista de administração, ou seja, era necessária a modernização para adequar o Estado e Administração à nova ordem econômica. De acordo com o autor, este plano de reforma administrativa apresentou dois programas como instrumentos de administração de qualidade e da melhoria das práticas na Administração Pública Federal: o Programa de Qualidade e Participação, de aplicação geral na Administração Pública Federal, que era o principal instrumento de mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial na Administração Pública; e o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, voltado a promover a readequação das estruturas administrativas dos Ministérios.

O Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública foi instituído em 1996, como instrumento básico da modernização da gestão pública, com ênfase nos princípios da qualidade e da participação dos funcionários no nível operacional. Buscava, portanto, não apenas uma mudança na forma de gestão, mas também na cultura das organizações, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários, buscava também introduzir novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo de erros e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho, com vistas a uma maior qualidade dos serviços.

Já por volta de 2005, outro programa foi lançado, pelo governo Lula, o GesPública – Programa Nacional de Gestão Pública e desburocratização, com o objetivo de promover uma gestão pública de excelência. Este programa tinha como principais características: ser essencialmente público, ser contemporâneo, estar voltado para a disposição de resultados para sociedade e ser federativo (PALUDO, 2012).

Kanaane e Ferreira (2010) defendem que para a Administração Pública alcançar a qualidade, é preciso que ela possua antes de qualquer coisa, uma postura estratégica na organização, ou seja, que os valores presentes no serviço público direcionem o “pensar estratégico”, associando-o às condições intrínsecas (internas) e extrínsecas (externas) à organização, potencializando a conduta de quem as representa. Contudo, de acordo com os autores, é possível identificar entraves e limitações burocratizadas, atuando como fatores impeditivos quanto à mobilização e versatilidade das organizações públicas. Sendo assim, para que haja alterações significativas na administração pública visando agilizar os processos de trabalho, faz-se necessário a adesão a programas de qualidade focados nos serviços realizados pela organização. Deste modo, os autores destacam que a transformação da administração pública requer mudanças estruturais, das regras e dos processos, e medidas efetivas objetivando a criação que visa contemplar as posições das partes envolvidas, ou seja, possibilitando ao cidadão-usuário influenciar no direcionamento das políticas públicas na qual está inserido. Neste contexto, cabe ressaltar que além das reformas administrativas, que tinham como propósito trazer um maior dinamismo aos entes públicos, outras políticas foram sendo criadas ao longo dos anos, visando melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

2.6.2 A excelência em Serviços Públicos

Segundo Paludo (2012), durante o tempo em que predominou a administração burocrática, não se havia preocupação com o cidadão e com o atendimento de suas necessidades, preocupava-se apenas com os procedimentos internos e dava-se pouca importância aos resultados efetivos. Ainda de acordo com autor, foi com o advento da administração gerencial que a orientação para o cliente-cidadão foi incorporada à Administração Pública (de forma lenta, gradual e contínua).

Após anos de reformas administrativas, algumas mudanças ainda que lentas tem reformulado a administração, e modernizado a mesma; como a descentralização das decisões, formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos a criatividade e orientação para o cliente-cidadão, colocando o cidadão como a razão da existência do ente público e buscando facilitar sua participação nas decisões e na fiscalização da atuação administrativa (PALUDO, 2012).

Segundo o autor, a questão da excelência em serviços públicos está atrelada às melhorias acumuladas no decorrer do processo de modernização, à utilização de ferramentas de qualidade, à situação orçamentária financeira do Estado para custeio da prestação dos serviços e ao padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Neste contexto, vale ressaltar que

A excelência na prestação de serviços públicos corresponde ao grau máximo/ótimo dos serviços prestados – quase impossível de ser atingido – no

entanto, advoga-se ser possível e atribui-se aos programas de qualidade a missão de atingir a excelência (PALUDO, p. 252, 2012).

O autor destaca ainda que a conquista da excelência nos serviços públicos decorre de um amplo conjunto de fatores, muitos dos quais associados à incorporação de novas filosofias gerenciais, de novas tecnologias, de princípios e ferramentas de qualidade, do desempenho de recursos humanos, com um amplo engajamento dos servidores públicos e participação e controle da qualidade.

Para Paludo (2012), os seguintes pontos representam desafios para que os serviços sejam de excelência:

- A gestão pública – novos modelos de gestão baseados na inovação, no incentivo e na flexibilização (reorganizar a administração e os recursos disponíveis, otimizando-os).
- As condições de trabalho – os dirigentes públicos devem propiciar um ambiente de trabalho adequado que contribua para motivar os servidores a prestarem serviços e atendimentos de excelência.
- Os recursos humanos – além de capacitação contínua, deve ser criada uma nova cultura de atendimento ao cidadão e de comprometimento com a prestação dos serviços públicos de excelência.
- As novas tecnologias – devem ser amplamente utilizados para melhoria dos processos de trabalho e de comunicação, para fazer mais e melhor, com menor custo, sem comprometer a excelência.
- Os conceitos e ferramentas de qualidade – a implantação de conceitos e ferramentas de qualidade para melhorar o atendimento e a prestação de serviços, com vistas a alcançar a excelência.
- A comunicação com o usuário cidadão – criação de novos canais que possibilitam troca de informações e o conhecimento das expectativas, reclamações e necessidades dos clientes-usuários.
- Controle por resultados – necessariamente avaliar a atuação administrativa em face dos resultados alcançados e do nível de satisfação dos usuários quanto aos serviços prestados.

Portanto para Paludo (2012), a avaliação dos serviços trará para a administração o *feedback* necessário à manutenção ou ao aperfeiçoamento dos serviços. Em síntese, para que os serviços prestados sejam excelentes, toda a gestão deve estar orientada para a busca da excelência, tanto no discurso, quanto nas ações.

Dentro deste contexto, no início da década de 90, foi instituída a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), na qual representa um modelo de excelência em gestão, que consiste na representação de um sistema gerencial constituído por diversos fundamentos e critérios, que orientam a adoção de práticas de gestão nas organizações públicas e privadas, com a finalidade de levar as organizações brasileiras a padrões de desempenho reconhecidos pela sociedade e à excelência em sua gestão (PALUDO, 2012).

A FNQ definiu os fundamentos e os critérios de excelência em gestão, tendo como referência organizações de excelência em nível mundial. Portanto, os fundamentos, segundo o Caderno FNQ (2009), são os seguintes:

- Pensamento sistêmico, na qual reflete o entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo.
- Aprendizado organizacional, que busca o alcance de um novo patamar de conhecimento para a organização por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de experiências.
- Cultura de inovação, que traduz na promoção de um ambiente favorável a criatividade, experimentação e implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial competitivo para a organização.
- Liderança e constância de propósitos, visa ao desenvolvimento da cultura da excelência, à promoção de relações de qualidade e à proteção dos interesses das partes interessadas.
- Orientações por processos e informações, que agreguem valor e auxiliem na tomada de decisão.
- Visão de futuro, compreensão dos fatores que afetam a organização, seu ecossistema e o ambiente externo no curto e no longo prazo.
- Geração de valor, que busca o alcance de resultados consistentes, assegurando a perenidade da organização.
- Valorização das pessoas, criando condições para que elas se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio de comprometimento e desenvolvimento de competências.
- Conhecimento sobre cliente e mercado, na qual visa à criação de valor de forma sustentada para o cliente e, conseqüentemente, gerando mais competitividade nos mercados.
- Desenvolvimento de parcerias, a partir da plena utilização das competências essenciais de cada uma das partes, objetivando benefícios para ambas.
- Responsabilidade social, cuja atuação se define pela relação ética e transparente da organização com todos os públicos com os quais se relaciona.

Paludo (2012) destaca, portanto, que o modelo de excelência em gestão pública, adaptado do modelo da FNQ, expressa o estado de modernidade que todo ente público deve apresentar, e fomenta a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de melhorar o desempenho e a qualidade da gestão pública com vistas a aumentar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços prestados pelos entes públicos.

A adaptação do modelo geral para o modelo público de excelência fundamenta-se na seguinte premissa: a administração pública pode ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública. Esse Modelo encontra-se alicerçado num

binômio: princípios constitucionais da administração pública e fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea. Juntos, esses fundamentos definem o que se entende hoje por excelência em gestão pública (PALUDO, 2012).

Portanto, segundo o autor, embora atrelado aos princípios constitucionais que o regem, o aparelho administrativo do Estado, pode e deve buscar uma gestão por excelência, de modo a se aproximar ao modelo de gestão gerencialista, na qual é mais flexível e orgânico, ou seja, que sofre influência do ambiente externo e que busca uma maior modernização na prestação dos serviços públicos, por parte dos órgãos que os representam.

3. METODOLOGIA

O método de estudo aplicado na presente pesquisa é do tipo indutivo, por se tratar de um estudo de caso, onde parte-se da observação de um elemento particular para o geral, uma vez que a investigação se dá em torno de um caso específico, neste caso envolve a relação da Gestão de Qualidade aplicada na Administração Pública, portanto a análise se baseia em um fato determinado, não podendo suas conclusões serem generalizadas. A Taxonomia utilizada nesta metodologia foi a de Sylvia Vergara (2010). Quanto ao tipo de abordagem a pesquisa foi qualitativa, pois envolveram elementos bibliográficos por meio do estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, foi desenvolvido também um questionário com perguntas abertas, como base para interpretação. Será também quantitativa, pois se valerá de algumas perguntas fechadas, portanto de caráter numérico, através do qual analisar-se-á os resultados estatísticos obtidos após a aplicação do questionário.

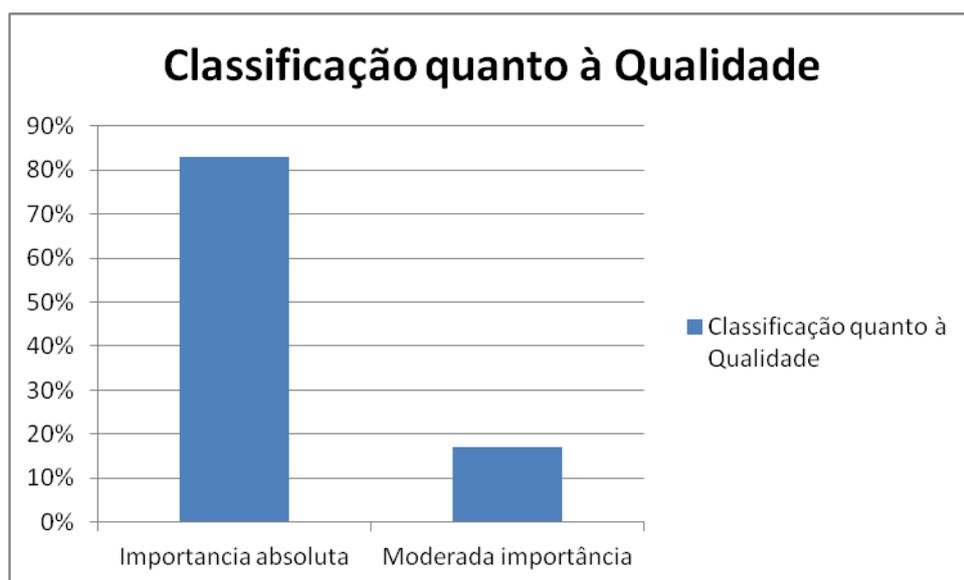
3.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO

A população que compôs o escopo da amostragem, foi formada por qualquer usuário da Administração Pública, ou seja, foram selecionados pessoas que utilizem algum tipo de serviço público em seu dia a dia; foram escolhidos ainda agentes públicos, pessoas que prestam algum tipo de serviço de natureza pública. A amostra, portanto, foi constituída de duas maneiras conjugadas: seleção de pessoas que não atuam em caráter profissional na Administração Pública, mas que demandam de sua prestação; Seleção de pessoas que atuam em caráter profissional em órgãos públicos, do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Na pesquisa de campo foram adotados os seguintes elementos:

- a) A observação do pesquisador nos locais que envolvem o objeto da investigação, ou seja, na Administração Pública;
- b) Elaboração de um questionário, onde foram exploradas as categorias de: qualidade, atendimento, desempenho e o conhecimento, como elementos a serem investigados para se chegar à resposta do problema. O questionário foi desenvolvido por meio de uma série de questões apresentadas ao respondente, por escrito, de forma impressa, contendo perguntas abertas, cujas respostas foram objetos de interpretação dos dados obtidos, bem como perguntas fechadas, onde foi realizada uma análise estatística das respostas obtidas.

3.1.2 Tratamento dos dados e interpretação



Fonte: autoria própria.



Fonte: autoria própria.

- Panorama das questões abertas

As perguntas abertas foram formuladas de modo a estimular os usuários da Administração Pública a expressarem suas considerações acerca da Administração Pública e aguçar no pesquisador o interesse em buscar em cada resposta elementos que permitam responder o problema que consiste na investigação central desta pesquisa. Deste modo, foram feitas duas perguntas, que abordaram sobre a capacitação como elemento

indispensável às boas práticas no serviço público; e também sobre a necessidade de mudanças a curto prazo na Administração Pública e que mudanças seriam estas.

A grande maioria dos respondentes considerou o conhecimento um elemento indispensável para tradução de uma boa prestação de serviços à sociedade, porém um número reduzido apontou que apenas o conhecimento não seria capaz de traduzir em boas práticas de serviço, argumentando que necessita de muito mais além disso, como por exemplo, aliar a capacitação obtida através da busca pelo conhecimento, à disposição de colocar em prática a prestação dos serviços em prol dos usuários.

Quanto à necessidade de mudanças a curto prazo, todos foram unânimes em apontar que sim, ou seja, que há necessidades emergenciais de mudanças, sendo os fatores mais apontados, diz respeito ao atendimento de melhor qualidade, a maior eficiência nos processos administrativos voltados à sociedade, a maior transparência nos atos públicos, dar mais atenção as reclamações dos usuários e maior disposição em solucionar os problemas. Na presente pesquisa foi realizada uma codificação das categorias, com o intuito de identificar a frequência citada de cada uma delas, que permitirá o posterior confronto dos dados com a teoria.

Frequência Citada	Qualidade	Atendimento	Desempenho	Conhecimento
Entre 1 e 9 vezes				X
Entre 10 e 18 vezes			X	
Entre 19 e 27 vezes	X	X		

Fonte: autoria própria.

3.2.1 Observação simples dos pesquisadores

Será discriminado a seguir os pontos mais relevantes durante o processo de observação:

- Baixo comprometimento com os prazos de execução dos serviços;
- Atendimento pouco humanizado ao usuário;
- Alta conformidade com as rotinas , evidenciando uma grande morosidade nos processos administrativos;
- Qualidade de serviços pouco desejáveis;
- Produtividade pouco satisfatória, devido ao excesso de departamentização;
- Alguns setores formados por grupos muito heterogêneos, que acabam perdendo o foco da finalidade do serviço;

- Rigidez provocada pelo excesso de normatização e falta de flexibilidade, que acabam engessando os setores públicos;
- Resistência às mudanças, por parte de alguns servidores que possuem um comportamento burocrata, uma vez que aprendidas as tarefas que determinam como fazer, acabam reagindo de forma contrária aos novos modelos de serviço, por lhe causarem insegurança;
- Resultados alcançados estão muitas vezes abaixo das metas estabelecidas.

3.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Tendo em vista o estudo realizado por meio da metodologia, será feito a seguir um confronto das quatro categorias pesquisadas, com a teoria utilizada como alicerce na fundamentação teórica desta pesquisa.

3.3.1 Qualidade

No que diz respeito à categoria qualidade, evidencia-se que uma grande parte das pessoas que responderam a pesquisa, julgaram que a Administração Pública necessita de melhorias na qualidade de seus serviços, para melhor atender aos usuários. Ao analisar este fato com a teoria, observa-se nos estudos de Lobo (2010) que a Qualidade Total representa a busca da satisfação do cliente e a busca da excelência organizacional. Deste modo, o autor defende que para alcançar a Qualidade Total é necessário que todos dentro da organização estejam engajados na melhoria dos serviços, de modo a desempenhar suas funções dirigidas para a satisfação do consumidor/usuário.

Para Junior (2010), a qualidade se torna elemento indispensável para satisfazer a necessidade do consumidor, quando se amplia o escopo de atuação da qualidade no ambiente organizacional, ou seja, segundo o que o autor aponta, a qualidade precisa ser vista desde sua concepção, até a entrega final de um produto ou serviço, além de promover continuamente seu processo de melhoria a fim de atender às necessidades latentes de conformidade dos consumidores/usuários.

No entanto, observa-se através dos resultados obtidos, que a qualidade desempenhada pela a Administração Pública, ainda denota um grande distanciamento do conceito de Qualidade Total.

3.3.2 Atendimento

Evidencia-se através dos dados obtidos pela pesquisa, que o atendimento foi um dos elementos mais citados na codificação das categorias, onde grande parte da amostra que respondeu o questionário apontou o atendimento como um setor que precisa ser melhorado pela Administração Pública.

Uma das ferramentas de qualidade que busca uma gestão participativa, por meio da motivação do ser humano é o Círculo de Controle da Qualidade (CCQ), onde busca-se estabelecer o controle da qualidade tanto no que diz respeito à qualidade no ambiente

interno da empresa, como a qualidade externa, ou seja, aquela refletida para o consumidor.

Em síntese pode-se dizer, que todo conceito relacionado ao Controle da Qualidade Total (TQC), está diretamente ligado a concepção de produtos e serviços melhorados, portanto, compreende-se no conceito de qualidade, que o atendimento é um dos fatores que afetam a prestação de qualquer serviço.

Pode-se observar ainda na fundamentação teórica desta pesquisa, a importância do atendimento ao cidadão quando se relatou sobre a excelência em serviços públicos. Paludo (2012) traçou um comparativo da Administração burocrática e de sua evolução para uma Administração gerencial, onde dentre outros aspectos há uma ampla preocupação com o atendimento das necessidades e anseios do cidadão.

3.3.3 Desempenho

O desempenho está diretamente relacionado à eficiência, ou seja, na melhor utilização dos recursos a que se dispõe. Nesta pesquisa, observou-se que a maior parte dos respondentes, apontou a prestação dos serviços públicos, quanto à eficiência, como sendo ruins, ou seja, um alto grau de deficiência deste elemento analisado na Administração Pública.

Ao confrontar este dado com a teoria, pode-se destacar o *Balanced Scorecard* (BSC) como uma das ferramentas de qualidade capaz de se alcançar resultados muito mais satisfatórios por meio de um sistema gerencial, onde analisa-se diversos indicadores de modo a alcançar a qualidade dos resultados, ou seja, por meio do BSC as organizações podem dirigir seus esforços em cada área que afeta o desempenho final. Deste modo, qualquer organização pode ter uma visão bem ampla de suas frentes de atuação e observar os indicadores de cada uma delas para um resultado com o desempenho desejado pelo consumidor final.

3.3.4 Conhecimento

Quanto ao conhecimento, observa-se que a maioria dos respondentes da pesquisa apontou a capacitação, como um elemento diferencial às boas práticas no serviço público. Neste contexto, pode-se destacar na teoria dois elementos que estão relacionados ao conhecimento, que são: a filosofia *Kaizen* onde o foco central está na busca pelo conhecimento, no treinamento e capacitação, capaz de proporcionar a eliminação de desperdícios, a otimização do tempo e desta forma alcançar a melhoria contínua; e o outro elemento relacionado ao conhecimento é a prática do *Benchmarking*, na qual está relacionado a difusão do conhecimento por meio de troca de experiências. Deste modo, o conhecimento apreendido se transforma em valor agregado para dentro da organização.

4. CONCLUSÃO

A pesquisa refletiu por meio dos elementos explorados na metodologia, que a Administração Pública possui uma enorme carência na prestação de seus serviços, no que se referem à qualidade, como se pôde observar através da análise feita através do questionário, e o posterior confronto com as literaturas utilizadas nesta pesquisa; a

pesquisa permitiu ainda evidenciar a importância que a Administração Pública tem com relação aos serviços que ela presta diretamente ou indiretamente através de seus órgãos descentralizados à sociedade. Destaca-se ainda o caráter social da pesquisa, uma vez que o objeto da investigação é de interesse de todos os cidadãos e os resultados obtidos a partir do tratamento dos dados, nos permite estabelecer uma reflexão entre a expectativa do usuário com relação aos serviços de natureza pública e o seu efetivo desempenho. Evidencia-se também o descontentamento da população que representou o universo da amostra desta pesquisa, com relação aos serviços prestados pela Administração Pública. A utilização do questionário possibilitou que os usuários apontassem os fatores mais críticos com referência às suas necessidades e anseios, servindo como material exploratório que fundamentou a análise de conteúdo.

Deste modo, observou-se que o Gerenciamento da Qualidade Total é capaz de impactar diretamente aos processos e serviços aplicados pela Administração Pública aos seus usuários, como demonstrou os resultados obtidos nesta pesquisa.

A presente pesquisa aponta ainda o atual distanciamento que há hoje, na prestação de serviços públicos e as teorias de qualidade vistas nesta pesquisa, além disso as categorias definidas corroboraram com os estudos e conclusões em relação ao caso estudado.

Pode-se destacar ainda que embora a Administração Pública tenha passado por um processo de evolução, que buscou transformá-la em uma Administração mais dinâmica e moderna, visando o cidadão/usuário, ainda há muito a se fazer, para aliar à execução de seus serviços a conformidade esperada pela sociedade.

Portanto, o estudo em torno da qualidade na Administração Pública, possibilita uma pesquisa muito abrangente que certamente pode ser continuamente explorada por outros pesquisadores.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. Op. Cit. P. 268.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. In: PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública: Teoria e Questões*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- CAMPOS, Vicente Falconi. *TQC Controle da Qualidade Total*. 8ª ed. Nova Lima – MG: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 1992.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 de outubro de 2012.
- FIEL FILHO, Alécio; KANAANE, Roberto e FERREIRA, Maria das Graças. *Planejamento, Processos, Sistema de Informação e Pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.
- KOTLER, Philip. *Administração de Marketing*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- LAUGENI, Fernando Piero; MARTINS, Petroni Garcia. *Administração da Produção*. 2ª ed. Saraiva, 2005.
- LOBO, Renato Nogueirol. *Gestão da Qualidade*. 1ª ed. São Paulo: Erica, 2010.
- MARSHAL JUNIOR, Isnard. *Gestão da Qualidade*. 10ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- OAKLAND, John S. *Gerenciamento da Qualidade Total*. São Paulo: Nobel, 1994.
- PALUDO, Vicente Augustinho. *Administração Pública: Teoria e Questões*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PMBOK. A Guide to the Project Management Body of Knowledge, 3ª ed. PMI, 2004; 4ª ed. PMI, 2008.
- PORTER, Michael E. *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York, The Free Press/London, Collier Macmillan, 1990.
- SPENDOLINI, Michael J. *Benchmarking*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.