

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

José El Abd Mohamad Badwan

**A GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O
ESTUDO DE CASO DO DAEB À LUZ DO MODELO DE EXCELÊNCIA
EM GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA GESPÚBLICA**

Porto Alegre

2010

José El Abd Mohamad Badwan

**A GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O
ESTUDO DE CASO DO DAEB À LUZ DO MODELO DE EXCELÊNCIA
EM GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA GESPÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso,
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul como requisito para a
obtenção do título de bacharel em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Tutor Orientador: Roberto Tadeu de Souza Jr.

Porto Alegre

2010

José El Abd Mohamad Badwan

**A GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O
ESTUDO DE CASO DO DAEB À LUZ DO MODELO DE EXCELÊNCIA
EM GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA GESPÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao
Curso de Graduação em Administração da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como
requisito para a obtenção do título de bacharel em
Administração.

Aprovado em 10 de Dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Prof. Dr. Fabio Bittencourt Meira

Ao meu pai, meu herói.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, o Clemente e Misericordioso, por estar sempre presente comigo. Agradeço aos meus pais, El Abd e Maria, pelo amor incondicional, e aos meus irmãos, Laila e Mohamad, pelo apoio nos momentos difíceis dessa trajetória. Não posso deixar de agradecer o empenho e a orientação imprescindível para este estudo, do amigo e Tutor-Orientador Roberto Tadeu e do Professor Doutor Diogo Joel Demarco. Agradeço a receptividade para esta pesquisa do Departamento de Água e Esgotos de Bagé, em especial a sua Direção Geral e aos colegas que participaram das entrevistas. Agradeço a Bibliotecária Tânia Fraga e sua equipe, por tornarem próxima a biblioteca da UFRGS num curso à distância, ao Professor Ronald Rolim, coordenador do pólo Bagé, pela constante disponibilidade para com os alunos, e a todos que de uma forma ou de outra participaram deste trabalho, reitero o meu mais profundo agradecimento.

“Seja você quem for, seja qual for a posição social que você tenha na vida, a mais alta ou a mais baixa, tenha sempre como meta muita força, muita determinação e sempre faça tudo com muito amor e com muita fé em Deus, que um dia você chega lá. De alguma maneira você chega lá.”

(Ayrton Senna)

RESUMO

Este trabalho objetivou analisar a gestão da qualidade na administração pública, a partir do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), trazido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), utilizando-se como objeto de estudo o Departamento de Água e Esgotos de Bagé (DAEB). Nesse sentido, se utilizou do referencial teórico realizado sobre gestão da qualidade, para análise e compreensão do tema em estudo, o que evidenciou o aspecto evolutivo do mesmo em diferentes contextos. O desenvolvimento de abordagens sobre qualidade, com a caracterização de diferentes períodos (eras da qualidade) e o aparecimento de teóricos de destaque sobre o tema representou um conjunto de fatores para a difusão e desenvolvimento de métodos e práticas pelo movimento da qualidade e excelência em organizações públicas e/ou privadas. O método utilizado, nessa pesquisa, foi o estudo de caso, tal procedimento ocorreu através de observação direta do pesquisador e de entrevistas realizadas com os diretores de departamento do DAEB, pois se entendeu que todo movimento pela qualidade, implícito ou explícito, formal ou informal, direcionado ou não por um modelo ou programa, depende de pessoas que ocupam funções gerenciais. Os resultados obtidos permitiram um diagnóstico da gestão da qualidade na organização pesquisada, a partir dos seus departamentos. Neste estudo percebe-se que um modelo de excelência torna-se um importante meio para identificação de aspectos muito ou pouco desenvolvidos na instituição, a partir de análises referenciadas em seus critérios de excelência, o que estabelece uma orientação integrada e interdependente para avaliar uma organização, englobando vários conceitos (liderança, processos, informações, etc.) e partes interessadas (setores, departamentos, cidadãos, etc.). A partir destes resultados, verifica-se a importância do MEGP como instrumento para direcionamento e alinhamento da missão e visão estabelecidas pelo DAEB e para o desenvolvimento contínuo de aspectos específicos de gestão da qualidade, pois se identificou que existem práticas nesse sentido, mas não por um processo contínuo, formal e sistemático, ou seja, ainda a organização pesquisada não se utiliza de um modelo ou programa de qualidade, tais fatores alegados como necessários pelos gestores entrevistados.

Palavras-chave: Gestão da Qualidade. Modelo de Excelência. Programa GesPública. Qualidade no Serviço Público.

LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1 - Fundamentos do GesPública.....	42
Figura 4.2 - Representação gráfica do MEGP.....	43
Figura 4.3 - Organograma do Departamento de Água e Esgotos de Bagé.....	47

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 - Definições da qualidade.....	15
Quadro 4.1 - Aspectos sobre qualidade no serviço público.....	53
Quadro 4.2 - Aspectos sobre excelência no serviço público.....	57
Quadro 4.3 - Aspectos sobre o MEGP (visão sistêmica).....	59
Quadro 4.4 - Aspectos sobre o MEGP (planejamento).....	62
Quadro 4.5 - Aspectos sobre o MEGP (execução).....	65
Quadro 4.6 - Aspectos sobre o MEGP (controle).....	68
Quadro 4.7 - Aspectos sobre o MEGP (informações e conhecimento).....	71
Quadro 4.8 - Aspectos sobre programa de qualidade no serviço público.....	73
Quadro 4.9 - Resumo sobre aspectos de gestão da qualidade e do MEGP.....	75

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	GESTÃO DA QUALIDADE.....	13
2.1	GESTÃO DA QUALIDADE - HISTÓRICO, CONCEITOS E EVOLUÇÃO.....	13
2.1.1	Inspeção.....	16
2.1.2	Controle Estatístico da Qualidade.....	17
2.1.3	Garantia da qualidade.....	18
2.1.4	Gestão estratégica da qualidade.....	21
2.1.5	Excelência em Desempenho: uma evolução no conceito da qualidade total...	24
2.2	GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	26
2.2.1	Formas de Administração Pública no Brasil.....	27
2.2.2	Movimento Nacional pela Qualidade no Serviço Público.....	31
2.3	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	34
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
4	ANÁLISE DA GESTÃO DA QUALIDADE NO DAEB, A PARTIR DA PERSPECTIVA DO MEGP.....	39
4.1	PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO	39
4.1.1	Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	41
4.2	DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE BAGÉ.....	44
4.3	ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS.....	49
4.3.1	Qualidade do Serviço Público.....	51
4.3.2	Excelência no Serviço Público.....	54
4.3.3	Visão Sistêmica.....	57
4.3.4	Planejamento.....	59
4.3.5	Execução.....	62
4.3.6	Controle.....	66
4.3.7	Informações e Conhecimento.....	68
4.3.8	Programa de Qualidade.....	71

4.3.9	Considerações Finais da Análise de Conteúdo das Entrevistas.....	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	82
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	88

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisou o tema gestão da qualidade no serviço público, bem como suas práticas para melhorias em busca de resultados de excelência. Nesse sentido, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – constituiu-se em um importante instrumento de estudo, no intuito de colocar-se em prática contínuos aspectos de gestão da qualidade e de fundamentos de excelência, numa administração pública que siga os preceitos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, o programa GesPública, ao menos em tese, permite o desenvolvimento da gestão participativa, do controle social, da transparência, da aprendizagem organizacional, da responsabilidade social, dentre outros importantes aspectos para a institucionalização da cultura da qualidade na prestação do serviço público.

Assim, o objetivo geral deste estudo foi analisar a gestão da qualidade na dinâmica organizacional dos departamentos do Departamento de Água e Esgotos de Bagé (DAEB), a partir do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), trazido pelo GesPública.

Antes de serem expostas as idéias iniciais para consecução deste objetivo, bem como dos conseguintes objetivos específicos, faz-se necessário a exposição do contexto do DAEB, instituição pública pesquisada, e do GesPública, programa de qualidade a ser estudado.

O Departamento de Água e Esgotos de Bagé (DAEB) é a autarquia municipal responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta e tratamento de esgotos sanitários da zona urbana do município de Bagé, sendo que a partir de 2005 entrou em vigor sua nova estrutura administrativa, no intuito de aprimorar e qualificar os serviços prestados a partir de reestruturações significativas no que tange à organização, profissionalização, modernização e relacionamento com a população. Portanto, um Modelo de Excelência em Gestão Pública estaria adequado ao contexto de reestruturação vivido pelo DAEB.

Nesse sentido, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – instituído pelo Decreto Federal nº 5378/2005 caracteriza-se por ser uma política de gestão pública, com as seguintes características: ser essencialmente pública, estar focada em resultados para o cidadão e ser federativa. Em outras palavras, o Programa GesPública consiste na disponibilização de métodos, técnicas e ferramentas indispensáveis à adoção de um Modelo de Excelência em Gestão Pública:

“O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) foi concebido a partir da premissa de que a administração pública tem que ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública.” (BRASIL, 2009a, p. 15).

A partir do objetivo geral anteriormente descrito, o presente trabalho procurou responder a seguinte questão de pesquisa: ***A partir da perspectiva do MEGP do GesPública, como a gestão da qualidade está sendo desenvolvida nos departamentos do DAEB?***

Para resolução desta problemática e, por conseguinte, para consecução do objetivo geral anteriormente citado foram colocados os seguintes objetivos específicos:

- (1) Compreender e descrever o GESPÚBLICA e o MEGP;
- (2) Analisar a gestão da qualidade nos departamentos do DAEB;

A justificativa para esta pesquisa fundamentou-se no intuito de possibilitar ao DAEB analisar-se a importância ou talvez a própria necessidade de aderir-se a um modelo de excelência em gestão pública, resguardadas as devidas especificidades relativas aos departamentos ora pesquisados. Programas desse tipo tendem, ao menos em tese, a aumentar e promover um contínuo processo de qualificação na prestação do serviço público e, com isso, institucionalizar a cultura da qualidade no âmbito da instituição.

Além disso, citam-se também os possíveis incrementos que poderão ser futuramente implantados nos processos existentes nos departamentos do DAEB com vistas à respectiva melhoria de resultados. Outro aspecto importante, é que a adoção de um programa de qualidade para o DAEB estaria de acordo com a missão, visão e valores pregados por esta Instituição, portanto, tal programa, reforça e institucionaliza princípios já implantados pela própria organização.

Além desta parte introdutória, o presente trabalho está dividido em mais cinco capítulos. O capítulo seguinte apresenta a revisão da literatura associada à gestão da qualidade, enfatizando-se as questões relativas à administração pública. Posteriormente, o capítulo 3 detalha a metodologia utilizada. Na sequência, no capítulo 4 estão apresentados os resultados obtidos na pesquisa, seguidos das respectivas conclusões realizadas.

2 GESTÃO DA QUALIDADE

A partir das próximas seções deste capítulo será possível verificar a extensão de conceitos e percepções, para diferentes referenciais, do termo qualidade, que se desenvolveu ao longo do tempo, assumindo um importante papel estratégico e gerencial nas organizações. Portanto, busca-se na abordagem destas seções uma análise e compreensão de conceitos teóricos, pertinentes a esta pesquisa, do tema Gestão da Qualidade.

Este capítulo está dividido em três seções, são elas: (2.1) Gestão da Qualidade – Histórico, Conceitos e Evolução, (2.2) Gestão da Qualidade na Administração Pública Brasileira e (2.3) Conclusões Parciais.

2.1 GESTÃO DA QUALIDADE - HISTÓRICO, CONCEITOS E EVOLUÇÃO

O objetivo desta seção é tratar da gestão da qualidade, seus conceitos e evolução, a partir de diversos referenciais teóricos. É importante salientar que para a análise teórica deste tema é necessário compreender-se e abordar-se os conceitos de qualidade, fator a ser gerenciado, haja vista a existência de várias definições e percepções sobre o tema, em diversos contextos, na qual Paladini (2009), ao comentar a respeito, afirma que em razão deste termo ser bem conhecido, de domínio público e uso comum, não se pode identificar e delimitar seu significado. Neste sentido, é realizada, nesta pesquisa, a análise da evolução do processo da gestão da qualidade, bem como a compreensão dos seus conceitos, na qual, diante da extensão do tema, preocupa-se em realizar uma análise geral a partir da revolução industrial, história moderna da qualidade.

Fowler (2008), após analisar algumas definições sobre o termo qualidade, observou que estes conceitos giram em torno da conformidade, atendimento às preferências e satisfação do consumidor, preço de venda justo e um custo aceitável no caso de produtos. Com relação aos serviços, esses conceitos referem-se à segurança, confiabilidade, receptividade e cordialidade. Tais atributos ou dimensões colocariam o produto ou serviço em vantagem competitiva frente ao concorrente na preferência do usuário.

O desenvolvimento e a maturação da gestão da qualidade, fizeram este movimento de gestão extravasar do seu domínio industrial inicial, levando-o a adquirir proeminência em todos os sectores de actividade, incluindo os setores público e privado, industrial e de serviços. Em simultâneo, a qualidade adquiriu o estatuto de campo teórico apetecível para a comunidade académica, o que gerou esforços significativos para a expansão e refinamento das suas bases teóricas. (CUNHA, CUNHA e DAHAB, 2001, p. 198).

Já Araújo (2001) definiu qualidade, resumidamente, como a busca pela perfeição com a finalidade de agradar clientes cada vez mais conscientes das facilidades de consumo e variedades de empresas a oferecer produtos. Em contrapartida, Barros (1999), afirma que nos segmentos de produtos ou serviços existem dois pontos de vista por meio dos quais a qualidade pode ser visualizada: a qualidade do ponto de vista de quem produz e a qualidade do ponto de vista de quem consome.

Por esta lógica existem duas visões, a primeira objetiva (normas e procedimentos para produção de produtos em conformidade) e a segunda subjetiva (expectativas dos clientes). Um modo alternativo de entender o assunto é pensá-lo de forma sistêmica, como a interação de três variáveis: o produto, o cliente e o uso. É na dinâmica dessa interação, na multiplicidade de possibilidades existentes que nasce a idéia da qualidade (WOOD e URDAN, 1994).

Gianesi e Corrêa (2010) definem qualidade em serviços como o grau em que as expectativas do cliente são atendidas/excedidas por sua percepção do serviço prestado. Abordam ainda que em operações de serviços o cliente tem papel especialmente importante, o que normalmente não ocorre em manufatura:

ele tem poder de influência no processo de prestação, pelo simples motivo de que ele toma parte neste processo. Isso faz com que sua atuação possa influenciar sua própria percepção de qualidade do serviço prestado, além de ter implicações claras para a eficiência de utilização de recursos e até a percepção de qualidade por outros clientes. (GIANESI e CORRÊA, 2010, p. 216).

Salienta-se, também, que a atividade de planejamento é considerada fundamental no esforço de produzir qualidade. Essa área, inclusive, tem recebido grande atenção no modelo atual de Gestão da Qualidade – parte, por sua importância natural, parte porque foi uma área considerada de pouca relevância em passado recente (PALADINI, 2009). Já para Cunha, Cunha e Dahab (2001), o advento do planejamento redirecionou o foco de análise de depois para antes do processo: o importante não é a detecção, mas o evitamento dos erros. Estes autores comentam que a qualidade implica na existência de rotinas e planejamento, como meios para reduzir incertezas, porém, implica, também, na ocorrência de criatividade e

capacidade de improvisação, combinando a existência de estrutura e planejamento com a possibilidade de adaptação local e de resolver problemas não antecipáveis.

Maximiano (*apud* Fowler, 2008, p. 21) define qualidade em diferentes abordagens, conforme exposto no Quadro 2.1.

Abordagens	Definições da qualidade
Excelência	O melhor que se pode fazer; o padrão mais elevado de desempenho.
Valor	Ter mais atributos; usar materiais ou serviços raros, mais caros.
Especificações	Definição de como o produto ou serviço deve ser.
Conformidade	O produto ou serviço deve estar de acordo com as especificações do projeto.
Regularidade	Os produtos ou serviços devem ser idênticos.
Adequação ao uso	Qualidade de projeto e ausência de deficiência.

Quadro 2.1 – Definições da qualidade

Fonte: Maximiano (*apud* Fowler, 2008, p. 21).

Paladini (2009) salienta que a Gestão da Qualidade é um processo que tem características próprias:

No âmbito global, cabe à Gestão da Qualidade colaborar decisivamente no esforço da alta administração da empresa em definir as políticas da qualidade da organização; no âmbito operacional, cabe à Gestão da Qualidade desenvolver, implantar e avaliar programas da qualidade. A Gestão da Qualidade pode ser conceituada, portanto, de forma muito sintética, como o processo de definição, implantação e avaliação de políticas da qualidade (PALADINI, 2009, p. 136).

Ao abordar o histórico da qualidade, Fowler (2008) comenta que, no século XVIII, dois fatos merecem destaque na questão da qualidade. O primeiro é o lançamento do livro ‘A riqueza das nações’, em que Adam Smith (1776) apresenta os conceitos de divisão do trabalho, especialização como facilitadores para o aumento da produtividade. O segundo foi a Revolução Industrial, com a criação da máquina a vapor e a produção em escala. Neste mesmo sentido, Morejón (2005) afirma que os conceitos teóricos, sobre qualidade, deram um enorme salto a partir da Revolução Industrial (1750-1830) e ganharam ainda novos contornos após a Segunda Grande Guerra (1939-1945), estimulados pela produção maciça de bens de

consumo e pelo fenômeno da globalização. O conceito de qualidade, inicialmente restrito à inspeção das etapas de produção, se expandiria de modo a incluir a gestão de todos os aspectos da qualidade relativos a processos e pessoas, tanto dentro como fora da organização empresarial. Nesse contexto Morejón (2005, p. 18) afirma o seguinte:

Essa necessidade de prestar serviços de qualidade para clientes cada vez mais exigentes, num ambiente competitivo, tem levado muitas organizações a adotar modelos inovadores de gestão. Dos princípios do gerenciamento científico de Frederick Winslow Taylor¹ aos dias de hoje, ocorreram consideráveis melhorias nos métodos de gestão.

Segundo Garvin (1992), o desenvolvimento das abordagens da qualidade foi surgindo aos poucos, através de uma evolução regular, e não de inovações marcantes, consistindo em produtos de uma série de descobertas que remontam a um século atrás, sendo que nos Estados Unidos tais descobertas podem ser organizadas em quatro “eras da qualidade” distintas: inspeção, controle estatístico da qualidade, garantia da qualidade e gestão estratégica da qualidade.

A partir destes períodos é possível analisar-se a evolução do tema qualidade, suas abordagens, principais referências, transformações e diferentes percepções encontradas acerca do tema. Fatores estes que construíram os moldes da gestão da qualidade de hoje.

2.1.1 Inspeção:

Na Era da Inspeção, garantia-se a qualidade mediante exames, medições ou testes dos produtos para aferir sua conformidade com um padrão preestabelecido. A ênfase recaía sobre a conformidade (MOREJÓN, 2005). Segundo Garvin (1992) a inspeção formal só passou a ser necessária com o surgimento da produção em massa e a necessidade de peças intercambiáveis, devido o aumento dos volumes de produção, as peças não mais podiam ser encaixadas umas nas outras manualmente.

¹ Engenheiro cuja primeira atividade profissional fora a de mestre em uma fábrica. Era um técnico e, desde que atingira a posição de mecânico –chefe de Midvale Still, 1884, passara a se ocupar cada vez mais com experiências destinadas a aumentar a eficiência do trabalho. Em 1906 foi eleito presidente da Associação Americana de Engenheiros e, em 1911, publicou seu livro mais conhecido: *Princípios de administração científica*. (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

Nessa perspectiva, Fowler (2008) contextualiza que a partir do século XX, com a transição da manufatura para a produção em massa, o emprego das idéias de Ford ² aumentou a produtividade e a uniformidade nos produtos, assim como a necessidade da inspeção. A inspeção visava à eliminação de produtos defeituosos antes que estes fossem comercializados e impactassem a imagem da empresa.

Portanto, entre acertos e erros, vantagens e benefícios, é inegável que a Administração Científica teve fortes reflexos na Gestão da Qualidade (PALADINI, 2009). “Acreditava-se, pois, que a qualidade deveria ser algo inspecionado” (MOREJÓN, 2005, p. 37). Deming (1990) critica este modelo, para ele uma rotina de inspeção de 100% para aprimorar a qualidade equivale a planejar defeitos, reconhecendo que o processo não está capacitado a satisfazer às especificações. A inspeção, segundo este autor, feita com sentido de melhorar a qualidade, ocorre tarde demais, é ineficaz e dispendiosa.

2.1.2 Controle Estatístico da Qualidade:

Segundo Morejón (2005), a era do Controle Estatístico da Qualidade teve origem por volta da década de 30. Pode-se afirmar que ela nasceu dentro da empresa Bell Telephone, nos Estados Unidos, formulada por Walter A. Shewart, Harold Dodge, Harry Homig, G. D. Edwards e, mais tarde, Joseph Juran. Para esse autor, este grupo pesquisava soluções específicas para a questão da qualidade dos produtos da empresa e criou o controle estatístico dos processos, tendo por base a aceitação do fato de que há uma variabilidade inerente a todo processo industrial. Nesta fase surgiu a estatística, na qual a principal função consistia na prevenção de erros para a melhoria da qualidade e redução de custos – como instrumento de análise do sistema.

Nesse contexto Garvin (1992), comenta que o ano de 1931 representou um marco no movimento da qualidade, com a obra ‘Economic Control of Quality of Manufactured Product’, de W. A. Shewhart, conferindo pela primeira vez um caráter científico à disciplina. Nele, Shewhart deu uma definição precisa e mensurável de controle de fabricação, criou poderosas técnicas de acompanhamento e avaliação da produção diária e propôs diversas

² Henry Ford, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, desenvolveu e aperfeiçoou o sistema de trabalho em linhas de montagem por meio da fabricação em série do Ford Bigode preto, fabricado em larga escala e a baixo custo, o que permitiu a popularização dos automóveis na época. (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

maneiras de se melhorar a qualidade. Assim Morejón (2005, p. 40), conclui que: “enquanto na Era da Inspeção o que importava era a conformidade, desta vez admite-se a não-conformidade, mas somente se mantida dentro de limites aceitáveis pelo usuário.”

Em contrapartida, Juran (2009) comenta que métodos e ferramentas estatísticas são conhecidos a décadas, mas sua aplicação era limitada até os anos 80. Aqueles anos então testemunharam uma grande expansão no uso dessas ferramentas e na sua aplicação ao controle de processos. Segundo este autor, métodos e ferramentas estatísticas contribuíram de forma importante para o efetivo controle de processos e para certos aspectos da gerência para a qualidade.

“No fim dos anos 40, então, o controle da qualidade já estava estabelecido como disciplina reconhecida. Seus métodos eram, porém, basicamente estatísticos e seu impacto confinou-se em grande parte à fábrica” (GARVIN, 1992, p. 13).

2.1.3 Garantia da qualidade:

Esta fase caracteriza-se pelo desenvolvimento de práticas gerenciais da qualidade, e também pelo destaque de estudiosos no assunto, que difundiram suas técnicas, além de fundamentarem quatro elementos distintos que surgem neste período, que são: quantificação dos custos da qualidade, controle total da qualidade, engenharia da confiabilidade e zero defeito.

No período da garantia da qualidade, a qualidade passou de uma disciplina restrita e baseada na produção fabril para uma disciplina com implicações mais amplas para o gerenciamento. A prevenção de problemas continuou sendo seu objetivo fundamental, mas os instrumentos da profissão se expandiram para muito além da estatística. Havia quatro elementos distintos: quantificação dos custos da qualidade, controle total da qualidade, engenharia da confiabilidade e zero defeito (GARVIN, 1992, p. 13).

Com isso, a partir dos anos 50, começou-se a ter maior preocupação em eliminar a incompatibilidade entre o produto oferecido e as reais necessidades do cliente. Frases como “satisfação garantida ou seu dinheiro de volta” passaram a ser um imperativo no dia-a-dia das empresas. No que se convencionou chamar de sistema sociotécnico, elas aprenderam a dar maior importância às opiniões dos indivíduos no processo de tomada de decisões. Dessa nova

conjuntura surgiu o planejamento estratégico, com o objetivo de adequar os produtos de cada empresa ao mercado (CERQUEIRA NETO, 1993 *apud* MOREJÓN, 2005).

Ao conceituar planejamento estratégico da qualidade, Juran (2009) aborda que o planejamento estratégico de negócios é, essencialmente, um processo estruturado para definir a missão ampla e as metas estratégicas para a empresa e, a seguir, determinar os meios a serem usados para se atingir aquelas metas. No setor privado, as metas estratégicas são fortemente orientadas para rendas, incluindo, portanto metas financeiras como vendas, renda líquida e retorno sobre investimento. No setor público, as metas estratégicas são fortemente orientadas para missões: defesa nacional, administração de justiça, arrecadação de impostos. Nessa perspectiva de Gerência Estratégica da Qualidade (GEQ), designado para o termo planejamento estratégico da qualidade, na obra de Juran (2009), é um processo estruturado para o estabelecimento de metas de qualidade em longo prazo nos níveis mais altos da organização e a definição dos meios a serem usados para o cumprimento daquelas metas.

Salienta-se que no período da garantia da qualidade, os estudiosos E. Deming, J. M. Juran e Armand Feigenbaum se destacaram por divulgarem práticas gerenciais da qualidade no Japão (WOOD e URDAN, 1994). Houve exposição do Ciclo de Deming (PDCA - Plan, Do, Check, Action)³ como abordagem para solução de problemas (FOWLER, 2008). Esta perspectiva é reafirmada por Araújo (2001) que comenta que nomes como Juran, Deming, Crosby e Feigenbaum foram responsáveis pela sedimentação da qualidade no mundo empresarial com seus conceitos e propostas. Estes nomes estão nos quatro elementos citados no início desta seção e que serão detalhados a seguir:

a) Quantificação dos custos da qualidade: conforme Garvin (1992) até a década de 50 a maioria das tentativas de se melhorar a qualidade eram baseadas na premissa implícita de que os defeitos tinham um custo. Este autor comenta que esta questão foi inicialmente abordada em 1951, por Joseph Juran, na obra ‘Quality Control Handbook’, na qual observou que os custos para se atingir um determinado nível da qualidade podiam ser divididos em custos evitáveis e custos inevitáveis, associados à prevenção. O primeiro referentes aos defeitos e as falhas dos produtos, já o segundo considerava os custos das falhas “ouro da mina” por que eles podiam ser drasticamente reduzidos investindo-se na melhoria da qualidade.

Sobre o teórico Joseph M. Juran, Carvalho (2005, p.13) coloca que,

³ Esta abordagem representa: “um processo cíclico direcionado à melhoria, onde a primeira etapa consiste em planejar (plan), seguida pela etapa de ação ou execução do planejado (do), pela etapa de verificação dos resultados até então obtidos com as ações planejadas e executadas (check) e pela etapa de implementação final do idealizado como mudança, após as considerações sobre eventuais acertos (act)”. (ARAÚJO, 2007, p.244).

Foi o primeiro a propor uma abordagem dos custos da qualidade, classificando-os em três categorias: *falhas* (externas e internas), *prevenção e avaliação*. Além disso, propôs a trilogia da qualidade: *planejamento, controle e melhoria*. O *planejamento da qualidade* estabelece os objetivos de desempenho e o plano de ações para atingi-los. O *controle da qualidade* consiste em avaliar o desempenho operacional, comparar com os objetivos e atuar no processo, quando os resultados se desviarem do desejado. Finalmente, a *melhoria da qualidade* busca a aperfeiçoar o patamar de desempenho atual para novos níveis, tornando a empresa mais competitiva.

b) Controle total da qualidade: em 1956, Armand Feigenbaum propôs o Controle Total da Qualidade (ou Total Quality Control - TQC). O TQC, além da utilização da estatística, passou também a se preocupar com a padronização dos produtos e com a utilização de equipes interfuncionais. A qualidade passou a ser vista como um diferencial competitivo para a empresa e a função do engenheiro de controle da qualidade passou a ser necessária (FOWLER, 2008). A propósito, Feigenbaum tornou-se conhecido por ser o primeiro a tratar a qualidade de forma sistêmica nas organizações (CARVALHO, 2005).

Em verdade, para o autor [Feigenbaum], a qualidade será, invariavelmente, uma proposta de mudança orientada à modernidade que observa a expansão de suas premissas subjacentes por todos os níveis organizacionais. Assim, qualidade deverá, em caráter obrigatório, perpassar todas as unidades e todas as linhas hierárquicas da organização, se for de fato um objetivo. (ARAÚJO, 2007, p. 232).

c) Engenharia da confiabilidade: nessa mesma época, Feigenbaum e Juran desenvolveram a Engenharia de Confiabilidade com acentuada utilização da probabilidade e da estatística. Seu objetivo seria garantir a durabilidade e a funcionalidade dos produtos ao longo do tempo. Essas idéias tiveram forte influência na indústria aeroespacial que permitiu expandir a garantia dos produtos tornando-se um importante diferencial competitivo (FOWLER, 2008).

d) Zero defeito: Segundo Garvin (1992), neste elemento, o único padrão de qualidade aceitável era zero defeito, mostrar como os empregados poderiam ficar imbuídos dela através do treinamento, de eventos especiais, da divulgação de resultados relacionados com a qualidade, do estabelecimento de metas e do *feedback* pessoal.

Nesta perspectiva, Carvalho (2005) comenta que em 1957, Philip B. Crosby lançou o programa Zero Defeito, que foi muito popular na época, tanto em programas militares como em empresas. Esse programa aproveitava as noções de custos da qualidade propostas por Juran, mas tinha forte apelo gerencial e motivacional, com ênfase no *fazer certo na primeira*.

Porém, houve também muita crítica ao programa, que alguns trataram como apenas um conjunto de *slogans* de propaganda.

Morejón (2005) lembra que dessa época, era da garantia da qualidade, por exemplo, deve-se citar um programa bastante difundido hoje, no ocidente, e que nasceu no Japão com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade: o 5 Ss, formado a partir das iniciais das palavras Seiri, Seiton, Seisou, Seiketsu e Shitsuke, que foram traduzidas, respectivamente, como Senso de Utilização, Senso de Ordenação, Senso de Limpeza, Senso de Saúde e Senso de Autodisciplina.

Garvin (1992) sintetiza que,

Zero defeito foi o último movimento importante da era da garantia da qualidade. Juntamente com a engenharia da confiabilidade, o controle total da qualidade e os custos da qualidade, ajudou a expandir as fronteiras da profissão da área da qualidade. Atividades de projeto, engenharia, planejamento e serviços passaram a ser tão importantes quanto a estatística e o controle da produção. Eram necessárias novas habilidades gerenciais, especialmente na área de relações humanas. A coordenação entre funções tornou-se uma preocupação fundamental e os profissionais da área da qualidade desviaram sua atenção para o delineamento de programas, determinação de padrões e acompanhamento das atividades de outros departamentos (GARVIN, 1992, p. 21).

Conclui-se da citação de Garvin o aspecto evolutivo sobre a percepção da qualidade, difundida, nesta época, pelos destacados teóricos já citados, que comprovaram resultados práticos nas organizações do Japão. A partir disso, percebem-se as promissoras e ampliadas possibilidades, para o campo gerencial e estratégico, das práticas de qualidade.

2.1.4 Gestão estratégica da qualidade:

Segundo Fowler (2008) a ampliação dos programas de qualidade é devido à preocupação com os custos, com a satisfação do cliente, com o acirramento da concorrência. Na qual a busca da qualidade passou a ser um diferencial importante para as empresas que passaram a se preocupar com a gestão estratégica da qualidade. Segundo Morejón (2005) este período também é chamado da Era da Gestão da Qualidade Total, em que surge após a Segunda Grande Guerra, na qual o Japão investiu sobretudo em educação e conseguiu um comprometimento coletivo na busca da qualidade sob todos os aspectos.

Nesse período, Deming fundiu sua visão de estatístico, de ênfase nos dados, com a vivência nas empresas japonesas, em que a participação dos trabalhadores e da alta administração estava no dia-a-dia da busca pela qualidade e por sua melhoria de forma contínua, o que chamavam de *kaizen*. Deming percebeu que o ciclo PDCA trazia o conceito de melhoria contínua (*kaizen*) e o sistematizava de forma adequada (CARVALHO, 2005).

A gestão estratégica da qualidade é, conforme Garvin (1992), mais uma extensão de suas antecessoras do que uma negação delas. Em que se vêem aspectos tanto de garantia da qualidade quanto de controle estatístico da qualidade em empresas que adotam a nova abordagem. Mas, o autor salienta que não se devem confundir os três movimentos. E enfatiza que esta abordagem é mais ampla que suas antecessoras, mais intimamente ligada à lucratividade e aos objetivos empresariais básicos, mais sensíveis às necessidades da concorrência e ao ponto de vista do consumidor e, mais firmemente associada à melhoria contínua.

Na gestão estratégica, a qualidade é definida em relação aos concorrentes e não a padrões fixos e internos. São os clientes e não os departamentos internos que determinam se um produto é aceitável ou não. Com isso, a pesquisa de mercado para avaliar a qualidade exigida pelo cliente é incrementada, assim como as reclamações dos clientes passam a ter novo papel, sendo tratadas não como más notícias potencialmente prejudiciais, mas como informações valiosas (OLIVEIRA, 2004 *apud* SUKSTER, 2006).

Neste período ocorre a explosão da economia japonesa, verificada na segunda metade do século XX, passando a ser conhecido em muitos meios como o “milagre japonês” (MOREJÓN, 2005).

Os magníficos resultados obtidos pelos princípios da qualidade postos em prática no Japão – tanto que em poucas décadas os japoneses reverteram completamente a noção que, ao tempo da Segunda Grande Guerra, se tinha de seus produtos como sendo de má qualidade – convenceram o engenheiro Joseph Juran a propô-los ao Ocidente como um padrão a ser seguido (MOREJÓN, 2005, p. 67).

Ao abordar a consolidação e difusão do movimento japonês da qualidade, Garvin (1992), afirma que uma das características mais marcantes desse movimento tem sido seu enfoque nacional. Novas idéias têm se difundido rapidamente por todo o país. Histórias de sucesso têm sido rapidamente publicadas; as técnicas mais recentes têm sido transmitidas quase que imediatamente dentro de programas de treinamento; e a mesma filosofia e abordagem têm emergido nas mais diversas indústrias como eletrônica e aço. Ainda, segundo Garvin (1992) a marca preponderante, do movimento japonês, é de uma unidade e propósito,

na qual a nação inteira move-se em massa em direção às metas de melhoria da qualidade. Grande parte desta unidade pode ser atribuída a duas fontes: Padrões Industriais Japoneses (JIS) e a União dos Cientistas e Engenheiros Japoneses (JUSE).

Segundo Carvalho (2005), o teórico japonês, Kaoru Ishikawa, teve importante papel no modelo japonês, contribuindo na formulação do Controle da Qualidade por toda a Empresa (Company Wide Quality Control – CWQC), que apresentava alguns elementos distintos ao TQC. Ishikawa foi também importante na difusão de ferramentas e técnicas de análise e solução de problemas e gerenciamento da rotina; em especial as sete ferramentas da qualidade, dentre elas o diagrama de causa-efeito (espinha de peixe ou diagrama de Ishikawa), que viriam a ser amplamente utilizadas pelos Círculos de Controles de Qualidade (CCQs), como ficaram conhecidos os grupos de melhoria, e atualmente ainda em uso em diversas organizações.

O Dr. Ishikawa chamou a atenção da administração para a importância de se aproveitar plenamente os sucessos dos pequenos grupos de empregados na eliminação das causas especiais de variabilidade e no aperfeiçoamento dos sistemas, por meio de mudanças das ferramentas, dos projetos e das programações de tempo e até mesmo de alterações dos processos de produção. (DEMING, 1990, p. 356).

Carvalho (2005) também destaca a atuação de Genichi Taguchi, que diferente dos outros teóricos, focou as atividades de projeto e não de produção, área que Taguchi batizou de controle de qualidade *off-line*, para diferenciar das técnicas *on-line* de controle estatístico do processo. Ele julgava que a única forma de satisfazer o cliente era criar produto de qualidade robusta (*robust quality*).

Morejón (2005) afirma que na gestão estratégica da qualidade, originada a partir de 1980, a qualidade deve também ser administrada. A alta administração precisa liderar de fato, planejando estrategicamente e tendo a qualidade como objetivo permanente. Gestão estratégica consiste na busca da compatibilização da empresa com o ambiente externo mediante atividades de planejamento, implementação e controle, levando em conta todas as variáveis possíveis, sejam elas técnicas, econômicas, informacionais, sociais, psicológicas ou políticas. A gestão estratégica leva em conta, ainda, a premissa de que nada se faz sem recursos humanos.

No Brasil, os primeiros passos dados em direção à qualidade, ocorreram entre 1971 e 1972. Duas empresas disputam a primazia de tê-los dado: a Volkswagen do Brasil e a Johnson & Johnson. Tratava-se do movimento dos Círculos de Controle da Qualidade – CCQ – que consiste na formação de um grupo de empregados voluntários, pertencentes à mesma

área de trabalho, que se reúnem periodicamente para identificar e estudar temas e problemas relacionados com suas atividades (HUSEIN, 1996). Ainda, segundo este autor, foi seguindo essa tendência e considerando a necessidade, cada vez maior, de aumentar o padrão de qualidade dos produtos brasileiros e minimizar os custos que o Governo lançou, em 1990, o Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade – PBQP. Posteriormente, em 1992 iniciaram-se nas empresas governamentais trabalhos com o Programa da Qualidade Total.

Nesta perspectiva, a partir da década de 90, Araújo (2007) comenta que,

No caso brasileiro a questão da qualidade tomou um outro rumo. GQT, sigla para Gestão pela Qualidade Total, chegou às organizações de uma forma pouco definida. Não chegou a ser um movimento acadêmico, nem a ser um movimento lançado por um nome de presença nacional ou mesmo internacional. Podemos dar crédito ao ex-presidente Fernando Collor de Mello, que lançou o programa brasileiro de qualidade e produtividade, mas não considerá-lo como o grande comandante. GQT chegou via várias entradas (ARAÚJO, 2007, p. 254).

Da Gestão Estratégica da Qualidade percebe-se, em linhas gerais, que esta questão é trabalhada em tese de forma contínua e sobre todos os aspectos, por isso também chamada de era da qualidade total. A partir disso, desenvolve-se o movimento para promoção da excelência em produtos e/ou serviços nas organizações, e nisso surgem os modelos de excelência, como resultado do contínuo processo de evolução da qualidade.

2.1.5 Excelência em Desempenho: uma evolução no conceito da qualidade total

O debate do aspecto da excelência surge a partir do aperfeiçoamento e desenvolvimento da qualidade total, tornando-se uma abordagem desta, e base para programas e prêmios de qualidade.

Miguel (2005) afirma que a qualidade total é bastante ampla, envolvendo não somente diversas áreas funcionais das organizações, mas também diferentes conceitos, que vão desde a liderança até os meios de controle nos processos produtivos, sejam estes de manufatura ou de serviços. Para este autor uma evolução no conceito da qualidade total veio com a necessidade de incorporar os diversos interesses dos *stakeholders* (partes interessadas) de uma organização na busca da excelência em desempenho.

O princípio de Gerenciamento da Qualidade Total (TQM) consiste na busca da melhoria constante por meio da integração de todos os indivíduos, departamentos e níveis gerenciais e funcionais de uma organização. Isso implica uma nova postura do corpo funcional, instado a um comportamento pró-ativo (e não mais apenas reativo) em todas as circunstâncias, sob a liderança (e não mais mero comando) dos diversos níveis gerenciais. O foco do esforço coletivo também muda: a melhoria dos graus de eficiência e da qualidade do produto oferecido (de qualquer natureza) não constitui um fim em si, mas um meio de satisfazer ou, como já se costuma dizer, exceder as expectativas do cliente (MOREJÓN, 2005, p. 76).

Para Rodrigues, Proietti e Cioffi (2008) o processo da gestão com qualidade para a gestão da excelência, consiste em refinar e aperfeiçoar as conquistas obtidas com a implementação de práticas de gestão, tornando-se um contínuo processo de desenvolvimento e aprendizado. Ainda, segundo estes autores são necessários a busca de referenciais comparativos adequados para que a gestão da organização atinja o patamar da excelência, ou seja, uma gestão que leve a organização a ser referência naquilo que faz.

No contexto do setor público, a gestão em busca de excelência consiste, antes de qualquer coisa, em aperfeiçoar ou rever práticas, para aumentar a satisfação do cidadão e melhorar resultados em seu benefício (BRASIL, 2008).

Nesta perspectiva, surgem os modelos de excelência que compõem a base referencial de um prêmio da qualidade de nível nacional. Visam avaliar a gestão de uma organização com relação às práticas de gestão utilizadas e os resultados organizacionais, de forma direcionada para atender as necessidades de seus *stakeholders*. Esses modelos estabelecem um conjunto de critérios e itens que a organização deve cumprir por meio de suas práticas que conduzem a resultados de excelência (MIGUEL, 2005).

Segundo Morejón (2005), sobre prêmios de qualidade, a implementação de um programa de Qualidade Total – que para este autor é mais uma filosofia de atuação do que um método específico – uma organização precisa valer-se de certos instrumentos para a melhoria da qualidade. Entre estes instrumentos acham-se alguns excelentes sistemas, sendo mais conhecidos e utilizados o Prêmio Deming (do Japão), o Prêmio Baldrige (dos Estados Unidos), Certificação ISO 9000 e na Europa, larga utilização do Prêmio Europeu de Qualidade (European Quality Award).

Para Correa (2009) o Modelo de Excelência em Gestão, mundialmente difundido e experimentado por inúmeras organizações, é um instrumento gerencial para a avaliação e melhoria das suas práticas de gestão organizacionais. Trata-se nesse sentido de uma importante ferramenta para o que se convencionou chamar de “aprendizado organizacional”. Ou seja, segundo este autor, ele proporciona às organizações que o aplicam uma visão coordenada e sistematizada de seus sistemas e soluções de gestão em face do que é previsto

como “estado da arte” em gestão pelo Modelo de Excelência, orientando assim a avaliação do nível de desenvolvimento e desempenho das suas práticas e o planejamento de melhorias.

Assim, organizações provenientes de quaisquer setores econômicos, industriais ou de serviços, públicas ou privadas, descrevem, por meio de um relatório de gestão, as práticas organizacionais que são empregadas de modo a atender aos critérios e itens dos modelos de excelência (MIGUEL, 2005).

No contexto brasileiro, segundo Oliveira (2006), o PBQP foi criado para incentivar a melhoria da produtividade, competitividade e qualidade de produtos, processos, serviços, sistema de gestão e pessoal nas esferas da indústria, do comércio e da administração pública, estabelecendo requisitos de qualidade, desempenho e segurança, além de padrões e classificações, para atender às necessidades da indústria, comércio, governo e consumidor. Ainda conforme este autor,

De acordo com a FNQ (Fundação Nacional de Qualidade), o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ) é um reconhecimento, na forma de um troféu, à excelência na gestão das organizações sediadas no Brasil. Assim, ele promove a conscientização de que a qualidade é um elemento cada vez mais importante para a melhoria da competitividade, uma ampla troca de informações sobre métodos e sistemas de gestão que alcançaram sucesso, e sobre os benefícios decorrentes da utilização dessas estratégias. Seu primeiro processo de premiação se deu em 1992 e desde então vem sofrendo melhorias a cada ano no sentido de enriquecer cada vez mais as referências de excelência (OLIVEIRA, 2006, p. 74).

Então, a partir dessa perspectiva no Brasil, passou-se a buscar construir um Programa de Qualidade no serviço público que estivesse alinhado com as novas propostas, onde as organizações públicas tivessem foco em resultados e no cidadão (FERREIRA, 2009). Tais fatores são oriundos de um processo evolutivo que serão mais detalhados nas próximas seções desta pesquisa.

2.2 GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A compreensão de modelos gerenciais e de gestão da qualidade na esfera pública é necessária para esta pesquisa. Pois a partir da análise de diversos referenciais teóricos torna-se perceptível o processo transformativo que tais termos tiveram na Administração Pública do Brasil.

Esta seção está dividida em duas partes, a primeira, intitulada “Formas de Administração Pública no Brasil”, mostra o caráter evolutivo de modelos administrativos em diferentes épocas de gestões públicas. Já a segunda parte, “Movimento Nacional pela Qualidade no Serviço Público”, mostra o desenvolvimento de modelos gerenciais de qualidade como estratégia atual de gestão pública no país.

2.2.1 Formas de Administração Pública no Brasil:

O objetivo desta seção é apresentar formas adotadas de Administração Pública no Brasil, ao longo de sua história, em diferentes contextos e governos, pois se entende que, tal contextualização seja necessária para a compreensão do surgimento e desenvolvimento de modelos e/ou programas de qualidade voltados para o serviço público, fruto de um processo evolutivo.

O Estado moderno, em sua primeira versão, era absolutista e adotava administração patrimonialista, no qual o patrimônio público e o patrimônio do soberano confundiam-se. Na segunda metade do século XIX – época do Estado Liberal em que o capitalismo passou a dominar - os países capitalistas mais avançados empreenderam a primeira grande reforma administrativa, a reforma do serviço público ou reforma burocrática, com o propósito de não só de distinguir o público do privado, mas também diferenciar o administrador público do ser político, e assim proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo (OLIVEIRA, 2008).

A burocracia está no horizonte da administração pública que se consolida e atualiza. Se esse movimento se deu de forma lenta e superficial nos primeiros 100 anos de história do Brasil independente, ele vai encontrar seu ponto de inflexão e aceleração na Revolução de 1930. De fato, a partir desse marco e durante a maior parte do século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado. Como resposta a transformações econômicas e sociais de largo alcance, esse esforço se desenvolveu ora de forma assistemática, pelo surgimento de agências governamentais que se pretendia fossem ilhas de excelência com efeitos multiplicadores sobre as demais, ora de forma mais orgânica, por meio das reformas realizadas no governo federal, em 1938, 1967 e a partir de 1995. (COSTA, 2008).

Nessa perspectiva, segundo Bresser Pereira (1998a), começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber⁴); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos.

No Brasil, a criação do DASP (Departamento Administrativo do Setor Público) em 1936 representa o marco de introdução da nova forma de administração pública. No entanto, o DASP foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União (COSTA, 2008).

Em contrapartida, Bresser Pereira (1996) alerta que no Brasil, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. Ainda que em processo de transformação, o patrimonialismo, contra o qual a administração pública burocrática se instalara, mantinha sua própria força no quadro político brasileiro.

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. Visava constituir uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, supunha um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes — a nova burguesia industrial e o operariado urbano. (MARCELINO, 1987 *apud* COSTA, 2008, p. 846).

O crescimento do Estado, como empresário, provoca a necessidade de providências no âmbito da administração pública. O modelo burocrático dá lugar a um novo modelo, o chamado pós-burocrático ou gerencial. O Decreto 200/67 foi a primeira tentativa de superação da rigidez da administração burocrática, estabelecendo os conceitos de planejamento,

⁴ “A burocracia, segundo definição Weberiana, é uma tentativa de formalizar e coordenar o comportamento humano por meio do exercício da autoridade racional-legal para o atingimento de objetivos organizacionais gerais”. (MOTTA e VASCONCELOS, 2006, p. 130).

descentralização, delegação da autoridade, coordenação e controle na administração pública brasileira. A partir deste período, há um grande crescimento do Estado, através da criação de diversas empresas estatais (administração indireta), até a década de 80 (BRESSER PEREIRA, 1996). Porém, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou, conforme afirma este autor, e explica, ainda, que a crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil. Essa nova concepção viria substituir o modelo clássico de burocratização, baseado nas idéias de Taylor, Fayol⁵ e Weber. Adaptado à nova condição política do Brasil, que atravessava uma ditadura militar, ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social (COSTA, 2008).

Antes da reforma administrativa da Nova República, Costa (2008) registra dois programas de reforma elaborados entre 1979 e 1982, a desburocratização e a desestatização, programas estes de iniciativa do Poder Executivo, que foram concebidos de forma a atender objetivos complementares que seriam o aumento da eficiência e eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa.

Bresser Pereira (1998b) comenta que, em meio a uma crise econômica, agravada em 1990 por um processo de hiperinflação, entendeu-se necessário reformar o Estado Brasileiro. Entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma se tornara condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

E, ainda visto que os custos decorrentes provocados pela Constituição de 1988 que encareceram significativamente o custo da máquina administrativa, constatando-se também o aumento da ineficiência dos serviços sociais ofertados e o crescimento do clientelismo, adveio a Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998 – reforma constitucional conhecida como

⁵ “A formação francesa de Fayol e sua experiência como administrador de cúpula conduziram-no a uma análise lógico-dedutiva para estabelecer os princípios da boa administração, voltada para a definição das tarefas dos gerentes e executivos.” (MOTTA e VASCONCELOS, 2006).

“Reforma Administrativa”, introduzindo a gestão gerencial ou pós-burocrática (BRESSER PEREIRA, 1998b).

Bresser Pereira (1998a) compara a administração pública gerencial com a administração pública burocrática, no contexto atual, na qual afirma o seguinte:

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário (...). Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos ou “*quasi-publicos*” pelo Estado seja razoavelmente atendido (BRESSER PEREIRA, 1998a, p. 10).

Segundo Peregrino (2009) o modelo de gestão do serviço público vigente no Brasil pode ser considerado híbrido, pois nele convivem, em tensão permanente, elementos de um modelo burocrático de controle com elementos próprios a um modelo gerencial. Nessa perspectiva esse autor afirma que as pesquisas científicas e tecnológicas na atualidade requerem modelos mais flexíveis de gestão que permitam maior rapidez e velocidade em sua atuação e facilitem a implantação de modelos inovadores de gestão nas unidades produtoras de conhecimento e na interação entre essas unidades, empresas e governos.

Parte significativa das organizações públicas brasileiras encontra-se em estágio inicial quanto ao enfrentamento dos desafios para a excelência na qualidade dos seus serviços. Essa realidade é ainda fortemente marcada por organizações cujos modelos de gestão são voltados para si, e em que o conceito de boa gestão está em cumprir rotinas e normas (BRASIL, 2008).

Assim, Ramos (2008) afirma que os programas de qualidade e de produtividade auxiliam no desenvolvimento e na disseminação de conhecimentos sobre técnicas gerenciais, cujo objetivo é a melhoria na execução das atividades organizacionais. Em que a adesão a programas de qualidade e de produtividade também é uma forma de manter a organização atualizada nos conceitos de gestão, uma vez que existe a troca de experiência entre os participantes dos programas, bem como é uma oportunidade para reflexão sobre as práticas administrativas e a elaboração de planos para melhoria da gestão, por meio de avaliações internas e externas das atividades institucionais.

Diante deste contexto, desenvolvem-se programas e modelos de excelência pela qualidade para o serviço público.

2.2.2 Movimento Nacional pela Qualidade no Serviço Público:

Após este breve contexto histórico sobre (re) formas e modelos de administração pública no Brasil, cabe destacar-se a afirmação realizada por Bresser Pereira (1999) de que vários indicadores mostram que a reforma gerencial brasileira é uma história de sucesso, pelo menos por enquanto. E dentre estes indicadores, segundo este mesmo autor, está a escolha, com ampla aceitação, da Gestão pela Qualidade Total (Total Quality Control) como principal estratégia de gerenciamento a ser adotada pelas organizações do Estado.

Uma reforma gerencial precisa de uma estratégia de gestão. O controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público, por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros, que, por definição, não existe no governo (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8).

No Brasil, os primeiros passos foram dados com a criação, em 1990, do Subprograma de Qualidade e Produtividade na Administração Pública, que focava a gestão de processos, na tentativa de racionalizar e padronizar os processos envolvidos no atendimento ao cidadão. Foi um processo que ficou restrito ao plano federal, com pequenas repercussões nos estados (SARAIVA, 2008). Nessa perspectiva, Bresser Pereira (1999) aborda que, na introdução da gestão pela qualidade na administração federal brasileira, formou-se um grupo de fortes adeptos dessa estratégia, mas a tentativa falhou, porque as diferenças entre as administrações públicas e privada não haviam sido bem definidas e, mais particularmente, porque a tentativa não se inseria num modelo global de reforma. Aos altos funcionários faltava a autonomia necessária para adotar os meios mais adequados de alcançar os resultados desejados.

Husein (1996) comenta que em 1992 começou o Programa de Qualidade nas empresas governamentais, iniciado na Petrobrás, Telebrás e na Empresa Brasileira de Qualidade Nuclear. Também, segundo o autor, em 1992, iniciou-se o Programa da Qualidade nos serviços públicos, e o Governo o expande para os Ministérios. Entre outros, os Ministérios da Educação e da Saúde, iniciaram seus trabalhos com o Programa da Qualidade Total.

Saraiva (2008) faz uma breve evolução da implantação de programas de qualidade nos serviços públicos no Brasil, na qual em 1996, o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública sinalizou a evolução do processo iniciado seis anos atrás, mirando agora, além da gestão, os resultados decorrentes dos processos. Em 2000, o PQSP (Programa de Qualidade no Serviço Público) resumiu e codificou todos os processos focados na

qualidade do atendimento ao usuário. O Decreto nº 5378, de 23 de fevereiro de 2005, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública (Gespública), nascido da fusão de dois programas, o PQSP e o Programa Nacional de Desburocratização, com o propósito de potencializar as ações desenvolvidas e fazer com que os resultados sejam mais visíveis.

No que diz respeito à adoção de um modelo de excelência, conforme Ferreira (2009) o grande salto se deu com o encontro do programa do setor público com as experiências já em andamento no setor privado. Em 1997 a aproximação do então QPAP (Programa Qualidade e Participação na Administração Pública) com a então FPNQ (Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade) permitiu os contatos iniciais com os Critérios de Excelência em Gestão e os primeiros passos na adaptação da metodologia para o setor público.

No contexto atual, Rodrigues, Proietti e Cioffi (2008) salientam a necessidade da compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial. Algo reafirmado por Paladini (2009, p. 201), “[...] o governo precisa, com urgência, de programas de qualidade e produtividade, sobretudo em termos de gestão, disso ninguém tem dúvida. E já se nota, em várias áreas, certo interesse pelo assunto”. Nesse sentido, Saraiva (2008) relata que de 1990 até 2005, mais de três mil organizações nacionais, públicas e privadas aplicaram técnicas de melhoria de gestão, contribuindo para que o serviço de atendimento às necessidades do público tivesse um salto considerável de qualidade.

Pode-se citar, também, o caso da Fundação Hemominas, relativa à área de saúde, que indica o seguinte:

A experiência de um modelo de gestão, nas áreas de hematologia e hemoterapia, que transforme as práticas de gestão voltadas excessivamente para procedimentos, normas e relatórios, em estratégias focadas em resultados que determinam a satisfação do cidadão, é um desafio. A grande dificuldade da qualidade na gestão dos serviços públicos, sentido neste caso, é atingir resultados efetivos capazes de reduzir ou eliminar problemas ou de acrescentar benefícios e valores desejados pela sociedade (RODRIGUES; PROIETTI; CIOFFI, 2008, p. 101).

Oliveira (2006), sobre o desenvolvimento de ações na administração pública brasileira, afirma que o propósito é transformar as organizações públicas, tornando-as mais preocupadas com o cidadão do que com seus processos burocráticos, onde a avaliação do desempenho institucional deverá incluir a satisfação do cidadão como item de verificação.

Misoczky e Vieira (2001) ao abordarem os termos desempenho e qualidade, afirmam que refletir sobre o significado particular que estes termos podem conter justifica-se especialmente no contexto atual, em que alguns setores defendem uma transposição direta, para o campo das organizações públicas, de alguns de seus significados quando utilizados na

gestão de organizações privadas. A escolha destes termos se deve, portanto, à centralidade do objetivo de melhorar o desempenho do setor público, presente tanto nas propostas vinculadas a uma visão mais normativa e empresarial, quanto naquelas que se orientam para a democratização e a ênfase em políticas públicas inclusivas e que, portanto, defendem as peculiaridades de foco e de sentido da administração pública.

Outro desafio lembrado por Saraiva (2008), e que merece apontamento, é o fato de que no começo da implementação dos programas de qualidade nos serviços públicos, os mesmos implicaram modificação de paradigmas enraizados, o principal deles estabelecido que o serviço público era ruim pelo simples fato de ser serviço público e ser operacionalizado por burocratas, o que dificulta o desenvolvimento deste processo. Mas, segundo Paladini (2009) esta é a hora da qualidade, por algumas razões, dentre elas: o modismo associado à questão, o impacto que proporciona e a economia de recursos.

Paladini (2009), após analisar alguns elementos básicos da consolidação da qualidade no governo norte-americano, salienta as especificidades deste setor no Brasil, como a cultura da estabilidade do servidor público, monopólio da prestação da quase totalidade de serviços em áreas específicas, baixos salários, falta de qualificação do pessoal e cultura tradicional de descaso à coisa pública. Nessa perspectiva este autor propõe que o modelo de Gestão da Qualidade deve guiar-se pelos seguintes princípios (PALADINI, 2009, p. 204-205):

- 1 – O recurso básico de geração da qualidade é o funcionário público.
- 2 – O elemento básico de envolvimento do funcionário em programas da qualidade é a motivação.
- 3 – A estratégia básica de motivação é a estruturação de programas da qualidade voltados, em primeiro lugar, para a produção de benefícios para os próprios funcionários.
- 4 – A propriedade que caracteriza a qualidade no serviço público é a transitividade: o funcionário repassa para a sociedade os benefícios (como também as restrições) de sua satisfação no trabalho. A qualidade de seu atendimento, assim, é diretamente proporcional à qualidade de suas relações com o empregador, no caso, o Estado.
- 5 – O programa deve envolver objetivos de curto, médio e longo prazos. Devem-se priorizar resultados imediatos, como, por exemplo, benefícios para os funcionários, e utilizá-los como mecanismos para gerar resultados de médio prazo, que envolvem a consolidação de melhorias de processos e serviços, e, principalmente, para investir nos objetivos de longo prazo, que implicam a alteração radical da cultura vigente no serviço público, comprometendo-o com clientes finais, ou seja, com toda a sociedade.

6 – É prioritária a determinação de um processo custo/benefício no serviço público. O custo de vantagens adicionais a funcionários, por exemplo, pode ser largamente compensado por benefícios de racionalização do processo administrativo.

Já Oliveira (2008) faz uma relação da qualidade dos serviços públicos ao conceituar o termo efetividade, salientando que este último produz a noção de que a missão primordial do governo é prestar serviços de qualidade, ou seja, é a preocupação com a qualidade incorporada ao modelo gerencial.

Todas as organizações - independentemente de sua natureza jurídica – têm uma finalidade para existir, pois caso contrário não seria necessário a sua manutenção. Cada organização do setor público é criada para atender a necessidades coletivas específicas. Dessa forma, essas organizações também são mantidas pela coletividade, ou seja, por meio dos tributos arrecadados junto à população brasileira é que são financiadas. Portanto, ao desempenharem o seu papel na sociedade precisam prestar os seus serviços com qualidade, de forma sustentável, para assim atingirem o fim para o qual foram criadas e contribuírem para o bem estar da população brasileira (RAMOS, 2008).

Conclui-se desta seção que a Administração Pública do Brasil possui, dentre outros fatores, o desafio gerencial, ou seja, existe a necessidade de se compreenderem as especificidades do setor público e de aplicarem-se programas de qualidade voltados para o mesmo, algo já percebido por várias instituições de diferentes áreas do Estado, das diferentes esferas municipal, estadual e federal, na qual já adotam modelos de gestão.

A base desse movimento nacional pela qualidade no serviço público é sintetizada por Oliveira (2006), como uma rede de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos mobilizados para a promoção da melhoria da gestão no setor público. Sendo assim, o PQSP é um poderoso instrumento da cidadania, conduzindo cidadãos e agentes públicos ao exercício prático de uma administração pública participativa, transparente, orientada para resultados e preparada para responder às demandas sociais.

2.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo procurou desenvolver, dentre diversos referenciais teóricos, o tema gestão da qualidade, a partir da evolução de conceitos, abordagens e aspectos que versam

sobre o assunto. A partir disso percebe-se que as “eras da qualidade”, inspeção, controle estatístico, garantia e gestão estratégica, esta última também entendida como gestão da qualidade total, representam uma identidade administrativa e cultural sobre o tema, no período em que se desenvolveram e continuam se desenvolvendo. Ou seja, foi a partir destes períodos que houve estudos para promoção de melhorias em produtos e/ou serviços e nas formas de trabalho.

Tais aspectos iniciados na revolução industrial (história moderna da qualidade), com ênfase nos estudos para os ambientes industriais, foram difundidos e aplicados, ao longo do tempo, para as demais áreas, inclusive nas organizações públicas. Como resultados do processo evolutivo do movimento da qualidade total apareceram os modelos de excelência, instrumento base para os prêmios de qualidade e, principalmente, como referenciais de excelência e qualidade para organizações, públicas ou privadas, que se interessam e necessitam aperfeiçoar seus processos de trabalho sobre todos os aspectos.

É nessa perspectiva que se percebe que a questão da qualidade na administração pública do Brasil, está num contínuo processo de desenvolvimento, que surgiu a partir de recentes (re) formas administrativas. É na transformação de modelos gerenciais do Estado (burocrático para gerencial), que o tema ganha importância estratégica para consecução de objetivos governamentais, administrativos e constitucionais. A partir disso, como já citado, surgem modelos e programas de qualidade específicos para a gestão pública, como por exemplo, o GesPública, programa este a ser melhor detalhado nos capítulos seguintes deste trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada utilizou uma abordagem qualitativa, pois objetivou a compreensão da gestão da qualidade no serviço público, a partir de um programa específico utilizado como parâmetro de análise. Com relação à coleta de dados, na análise foram utilizados como fonte de pesquisa alguns dados secundários, tais como: leis, decretos, normas, documentos do programa de qualidade, dentre outros dados que foram fundamentos necessários para análise e compreensão do contexto que envolveu esta pesquisa, bem como para o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

E como se trata de um estudo que teve como objetivo analisar uma específica instituição no que se refere à gestão da qualidade sob a perspectiva de um modelo de excelência, nesse caso, do programa GesPública, o método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso, que conforme Severino (2007) é a pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. Portanto, analogamente, os resultados obtidos nesta pesquisa, poderão colaborar para outros estudos em casos similares, a partir da generalização das inferências inicialmente aqui produzidas.

Para compreender e descrever o GesPública e o MEGP foram coletados dados secundários a partir dos manuais e documentos de referência, disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dentre estes dados secundários citam-se o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública Ciclo 2010, o Documento de Referência 2008/2009, o Caderno Técnico Núcleo Setorial Saneamento e as publicações referentes ao Programa e ao Modelo de Excelência. Nestas fontes encontram-se informações detalhadas sobre o GesPública e o MEGP.

Já a análise dos departamentos do DAEB, no que tange a sua caracterização e aspectos de gestão da qualidade, foram iniciadas a partir de consulta na legislação vigente; para isso a lei municipal 4154/2004 tornou-se um importante subsídio para o alcance deste objetivo, pois a mesma define, dentre outros aspectos, a criação da nova estrutura administrativa do DAEB, e nela estão especificadas as atribuições de cada departamento, por exemplo. Foi necessária a busca de informações, junto aos departamentos da Instituição pesquisada, sobre a existência de registros formais do mesmo (planejamento estratégico, relatórios de gestão, etc.). E especialmente, para verificar a gestão da qualidade nos departamentos do DAEB, foram entrevistados os gestores de cada departamento para as devidas análises de pesquisa.

Nesse sentido, também foram analisados os critérios de excelência do MEGP comparados com as práticas desenvolvidas pelos departamentos, tal verificação foi realizada por meio de Análise de Conteúdo, construído a partir das informações coletadas nas entrevistas realizadas com os gestores de cada departamento da instituição, conforme apêndice A.

Para realização da análise de conteúdo das entrevistas escolheu-se o tipo de grade mista, que para Vergara (2005) é a etapa em que se definem preliminarmente as categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa, no entanto admite-se a inclusão de categorias surgidas durante o processo de análise. Ainda, segundo esta autora, em pesquisas exploratórias, busca-se a construção de uma explicação com base nas relações entre essas categorias.

Para a compreensão desta análise tornou-se necessário o conhecimento prévio dos agentes em estudo (GesPública, MEGP e DAEB). A partir disso, foi possível comparar e avaliar as ações dos departamentos ora pesquisados com os preceitos do MEGP. Dessa forma, o subsídio principal para a pesquisa, foi a realização destas entrevistas feitas através de abordagem direta junto a cada gestor, com roteiro prévio, o que compreendeu a entrevista semi-estruturada. Salienta-se, segundo Acevedo e Nohara (2009), que as entrevistas semi-estruturadas compreendem àquelas com pontos de discussão e roteiro pré-estabelecidos. Além disso, se tratam de entrevistas em profundidade, cujo objetivo é fazer com que o entrevistado revele suas motivações, atitudes, crenças e sentimentos sobre um fenômeno.

Tais elementos de pesquisa permitiram estabelecer uma triangulação entre dados primários e secundários. Cabe reforçar que o método estudo de caso adequou-se corretamente à escolha de um programa específico de qualidade, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – que a partir dos seus preceitos, e, principalmente, do seu modelo de excelência, foram verificados nos departamentos do DAEB. Em termos de objetivo, a pesquisa realizada teve natureza exploratória, que para Acevedo e Nohara (2009) consiste em proporcionar maior compreensão do fenômeno que está sendo investigado, permitindo assim que o pesquisador delinear de forma mais precisa o problema.

Neste panorama pretendeu-se investigar, a partir das entrevistas referenciadas pelos critérios de um modelo de excelência e por aspectos de gestão da qualidade, as ações desenvolvidas em cada departamento relativos a esses temas; a partir das exposições citadas por seus gestores, que representam, segundo o pesquisador deste estudo, agentes fundamentais para a gestão da qualidade na autarquia estudada. Salienta-se, no entanto, que os resultados obtidos, resguardados as especificidades de cada setor pesquisado, permitiram a generalização de inferências para a Instituição como um todo, para demonstração e

verificação da importância e possível necessidade de um modelo de excelência, para o desenvolvimento do serviço público prestado.

A estrutura da análise final dos dados passou pela organização de todo o material e informações levantadas, a partir de entrevistas semi-estruturadas, sendo compilados os mesmos em conformidade com o referencial teórico escolhido. Salienta-se, ainda, a importância da compreensão dos objetivos explícitos e implícitos do programa de qualidade para verificar meios para o desenvolvimento dos seus preceitos.

4 ANÁLISE DA GESTÃO DA QUALIDADE NO DAEB, A PARTIR DA PERSPECTIVA DO MEGP

Nas próximas seções deste capítulo serão expostos os resultados encontrados nesta pesquisa, a partir da metodologia anteriormente citada. Primeiramente é descrito e analisado o programa de qualidade em estudo e o seu modelo de excelência, em seguida é caracterizada a organização pesquisada e os seus departamentos e, posteriormente, são examinados os resultados das entrevistas realizadas. Este capítulo está dividido em três seções, são elas: (4.1) Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, (4.2) Departamento de Água e Esgotos de Bagé e (4.3) Análise de Conteúdo das Entrevistas.

4.1 PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO

O objetivo desta seção é tratar do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – sua conceituação, características, princípios e fundamentos, a partir de pressupostos teóricos do Programa em estudo. Salienta-se que esta análise concentra-se principalmente nos seguintes dados secundários: Documento de Referência 2008/2009 e Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010, dados estes disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – instituído pelo Decreto Federal número 5378/2005, é uma política pública⁶ de vanguarda, formulada para a gestão, alicerçada em um modelo de gestão singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política (BRASIL, 2009a).

Art. 1º - Fica instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País (BRASIL. Decreto-lei nº 5.378/2005).

⁶ Para Brandião, Palassi, Ferreira (2007, p. 80) políticas públicas visam atender a demandas diversas (novas, recorrentes e reprimidas) constituindo, portando, proposições de soluções por parte do Estado visando resolver tais demandas.

Segundo Brasil (2009 a), a base desse movimento pela melhoria da qualidade no serviço público é a Rede Nacional de Gestão Pública, alicerçada, desde a sua origem, no estabelecimento de parcerias voluntárias entre pessoas e organizações mobilizadas para a promoção da excelência da gestão pública brasileira.

O GESPÚBLICA encontra-se hoje no rol dos grandes líderes nacionais do movimento pela Qualidade, Produtividade e Competitividade do Brasil, ao lado de instituições como a Fundação Nacional da Qualidade – FNQ e o Movimento Brasil Competitivo – MBC e integrado a redes como o Fórum dos Programas Estaduais de Qualidade, Produtividade e Competitividade (FERREIRA, 2009, p. 4).

Nesse sentido, o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização busca ser um poderoso instrumento de cidadania, que conduz cidadãos e agentes públicos ao exercício prático de uma administração pública ética, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, entre outras ações gerenciais. (BRASIL, 2009 a).

As principais características do GesPública são:

- Ser essencialmente pública: O GesPública é uma política formulada a partir da premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicos pode e deve ser excelente e ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode nem deve deixar de ser pública (...).
- Estar focada em resultados para o cidadão: Sair do serviço à burocracia e colocar a gestão pública a serviço do resultado dirigido ao cidadão tem sido o grande desafio do GesPública. Entenda-se por resultado para o setor público o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas (...).
- Ser federativa: Aplicam-se a toda administração pública em todos os poderes e esferas de governo. (BRASIL, 2009 a, p. 10-11).

O GesPública utiliza um modelo de excelência em gestão, focado em resultados e orientado para o cidadão, de padrão internacional, que expressa o entendimento vigente sobre o “estado da arte” da gestão contemporânea. Sendo constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade (BRASIL, 2009 b). Para viabilizar tais aspectos é utilizado como referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública.

4.1.1 Modelo de Excelência em Gestão Pública:

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), preconizado pelo programa GesPública, foi concebido a partir da premissa de que a administração pública tem que ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública (BRASIL, 2009 a).

Não se trata de fazer concessões para a administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada, sem prejuízo do entendimento de que a administração pública tem que ser excelente e eficiente. (BRASIL, 2009b, p. 9).

Nessa perspectiva o Modelo de Excelência tem como base os princípios constitucionais da Administração Pública e como pilares os fundamentos da excelência gerencial contemporânea. Conforme artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Estes princípios foram comentados por Olivo (2007, p. 17-18) da seguinte forma:

- Legalidade: para o direito comum, o princípio da legalidade significa que o cidadão pode fazer tudo aquilo que a lei não proíba. Para o Direito Administrativo, a legalidade impõe ao administrador a obrigação de fazer, ou deixar de fazer, exatamente aquilo que a lei estabelece de forma determinada.
- Impessoalidade: por este princípio cabe ao administrador público agir no sentido de atender a todos, sem preferência ou favorecimento em função de ligações políticas ou partidárias. Por isso o ato de um funcionário público representa uma vontade da administração. O administrador não age em seu próprio nome, mas em nome do Estado.
- Moralidade: o princípio da moralidade impõe ao administrador agir de maneira ética, com probidade, considerando que o interesse público se sobrepõe ao interesse particular.
- Publicidade: todas as pessoas têm direito de saber o que a administração faz, por isso os seus atos são públicos, devem ser publicados nos órgãos oficiais de divulgação para que tenham validade. A divulgação dos atos oficiais não deve servir para a promoção pessoal das autoridades públicas.
- Eficiência: O princípio da eficiência não constava da redação original da Constituição de 1888. Foi introduzido em 1998, quando da chamada Reforma do Estado, que incorporou noções adotadas na iniciativa privada, como eficiência, eficácia, resultados, controle, avaliação e cumprimento de metas.

Já os fundamentos da excelência são conceitos que definem o entendimento contemporâneo de uma gestão de excelência na administração pública e que, orientados pelos princípios constitucionais, compõem a estrutura de sustentação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (BRASIL, 2009b). A figura 1 representa os fundamentos de excelência gerencial do MEGP.



Figura 4.1 – Fundamentos do GesPública
Fonte: Brasil (2009 a).

Para efeito de avaliação da gestão pública, o MEGP representa um sistema gerencial constituído de oito partes integradas, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a atingir padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão. As oito partes do MEGP foram transformadas em Critérios para Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2009 a).

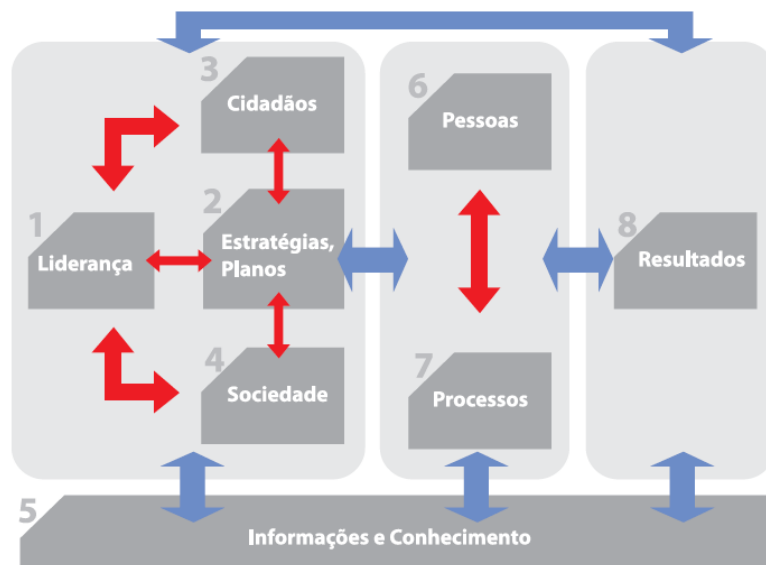


Figura 4.2 – Representação gráfica do MEGP

Fonte: Brasil (2009 a).

Conforme Brasil (2009 a), o primeiro bloco de critérios de excelência– Liderança (1), Estratégias e Planos (2), Cidadãos (3) e Sociedade (4) – pode ser denominado de planejamento. O segundo bloco de critérios de excelência – Pessoas (6) e Processos (7) – representa a execução do planejamento. O terceiro bloco de critérios de excelência – Resultados (8) – representa o controle. O quarto bloco de critérios de excelência – Informações e Conhecimento (5) – representa a inteligência da organização. E as setas representam o enfoque sistêmico do modelo de gestão, conforme representado na figura 4.2.

Então, a partir dos critérios de excelência, que são compostos por itens de avaliação com distribuição de pontos que pode variar de 250, 500 ou 1000 pontos na soma total de todos os itens (FERREIRA, 2009), uma organização pública poderá se auto-avaliar, por exemplo, segundo os preceitos do MEGP, e aderir ao programa GesPública, pois,

Considera-se adesão para os efeitos deste Decreto o engajamento voluntário do órgão ou entidade da administração pública no alcance da finalidade do GesPública, que, por meio da autoavaliação contínua, obtenha validação dos resultados da sua gestão. (BRASIL. Decreto-lei nº 5.378/2005, Art. 5º, § 1º).

No entanto, ressalta-se que não é objetivo nessa pesquisa realizar as etapas de autoavaliação para adesão da organização ora pesquisada ao GesPública, e sim, verificar como a gestão da qualidade está sendo desenvolvida nos departamentos do DAEB. Para realizar esta verificação utilizou-se do MEGP como orientação e referência para as entrevistas com os gestores de departamento da Instituição e das observações diretas do pesquisador.

Tal procedimento está de acordo com as informações recebidas, via e-mail, da gerente de projetos do Departamento de Programas de Gestão da SEGES (Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), em que afirma que,

“o MEGP é tanto para as organizações que desejam se avaliar (auto-avaliação ou avaliação pelo Prêmio Nacional da Gestão Pública) quanto para aquelas que não querem se avaliar, mas precisam de um referencial para melhorar seu sistema de gestão. A perspectiva inicial do MEGP é que ele oriente a organização pelo aprendizado, partindo da visão sistêmica da gestão, de forma a implementar as melhorias necessárias para o atingimento dos resultados desejado. Assim, ao identificar algumas boas práticas necessárias para o funcionamento orgânico da organização verifica-se a necessidade de implementar um processo de Planejamento Estratégico, Avaliação Crítica de Desempenho por meio de indicadores e padrões de trabalho, Carta de Serviços ao Cidadão e pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços, entre tantas outras.”

Compreende-se dessa análise e descrição, que este movimento do Governo Federal consiste em um importante meio para que organizações públicas do país possam desenvolver melhorias nas suas administrações e qualificar continuamente o serviço público prestado.

4.2 DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE BAGÉ

O Departamento de Água e Esgotos de Bagé (DAEB), criado em 24/03/1969, pela Lei Municipal n° 1559, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, técnica e financeira, fazendo parte da administração indireta do Poder Executivo de Bagé, constituindo-se na forma de Autarquia⁷, é o responsável pela captação, tratamento e distribuição de água, bem como pela coleta e tratamento de esgotos sanitários da zona urbana do município de Bagé, Rio Grande do Sul.

As diretrizes organizacionais do DAEB estão expostas na sua missão, visão e valores, conforme divulgado no seu site institucional⁸ e transcritos a seguir. Ressalta-se que a própria Instituição conceitua os seus valores.

⁷ Instituição pública criada para desempenhar atividades típicas de administração pública, que pratica atos característicos de Estado (BRANDIÃO, PALASSI e FERREIRA; 2007).

⁸ Disponível em: <<http://www.daeb.com.br>> Acesso em 23 de Out. 2010.

Missão: Disponibilizar a comunidade urbana de Bagé a prestação de um serviço público de excelência na captação, tratamento e distribuição de água e na coleta e tratamento de esgoto cloacal, respeitando o meio ambiente e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

Visão: Até 2013 expandir os serviços prestados, sendo reconhecido como modelo de gestão e excelência.

Valores:

Ética – Conduzir todas as ações com base na legislação e dentro dos limites do seu cargo, preservando a imagem da instituição e o sigilo das informações.

Profissionalismo – Buscar sempre a informação legal e a capacitação para melhor atender aos propósitos da instituição.

Valorização do cidadão – Dar tratamento especial a cada solicitação feita pelos usuários à instituição, buscando resolvê-la de maneira imparcial.

Comprometimento – Responsabilizar-se pelas ações propostas junto à instituição e pelos resultados esperados pela sociedade.

Cordialidade – Atender com educação e simpatia o cidadão, procurando colocar-se em seu lugar.

Responsabilidade sócio-ambiental – Manter um compromisso com a melhoria contínua da qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente.

Transparência – Conduzir as atividades com base na legislação, prestando contas das ações desenvolvidas e recursos aplicados.

Segundo a revista institucional “DAEB 40 anos”, a partir de 2005 a autarquia passou por uma grande mudança, que aprimorou e qualificou os serviços prestados à comunidade, com reestruturações significativas no Departamento, relativos à organização, profissionalização, modernização e relacionamento com a população.

Relativo à organização cita-se a criação da Lei Municipal 4154/2004, que estabelece a nova estrutura administrativa do DAEB, com novos cargos e setores e o novo organograma. Também se cita o Programa de Recuperação Financeira, com iniciativas de renegociações de débitos dos usuários, políticas sociais para parcelamento de dívidas, com consequente diminuição da inadimplência, realizado para retomada de investimentos no sistema de abastecimento de água e na área de saneamento (DAEB, 2009).

Já no processo de profissionalização, está a realização do concurso público de 2005, com o objetivo de garantir a continuidade administrativa, técnica e operacional do

Departamento. No processo de modernização estão, dentre outros fatores, as melhorias na estrutura física da sede administrativa, renovação da frota de veículos e máquinas, obras de coleta e tratamento de esgoto, projetos de mobilização e educação ambiental. E no aspecto de relacionamento com a população estão ações da autarquia na participação permanente de eventos e a criação do site da instituição (DAEB, 2009).

O DAEB informou para o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS⁹ os seguintes dados (em Dezembro/2008):

- População urbana atendida com abastecimento de água: 97086 habitantes.
- População urbana atendida com esgotamento sanitário: 58047 habitantes.
- Quantidade total de empregados próprios: 184 empregados.
- Volume de água tratada em Estação de Tratamento de Água: 10316,85 (1000m³/ano).

Nesse contexto, aparece a atuação dos Departamentos do DAEB, pertencentes a Superintendência Administrativa ou Operacional, e que contemplam todos os setores da Instituição, excetuando-se a Consultoria Jurídica, setor de apoio jurídico à Diretoria Geral, às Superintendências e aos próprios Departamentos, conforme representado figura 4.3.

⁹ O SNIS é o maior banco de dados do setor saneamento brasileiro, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (BRASIL, 2010).

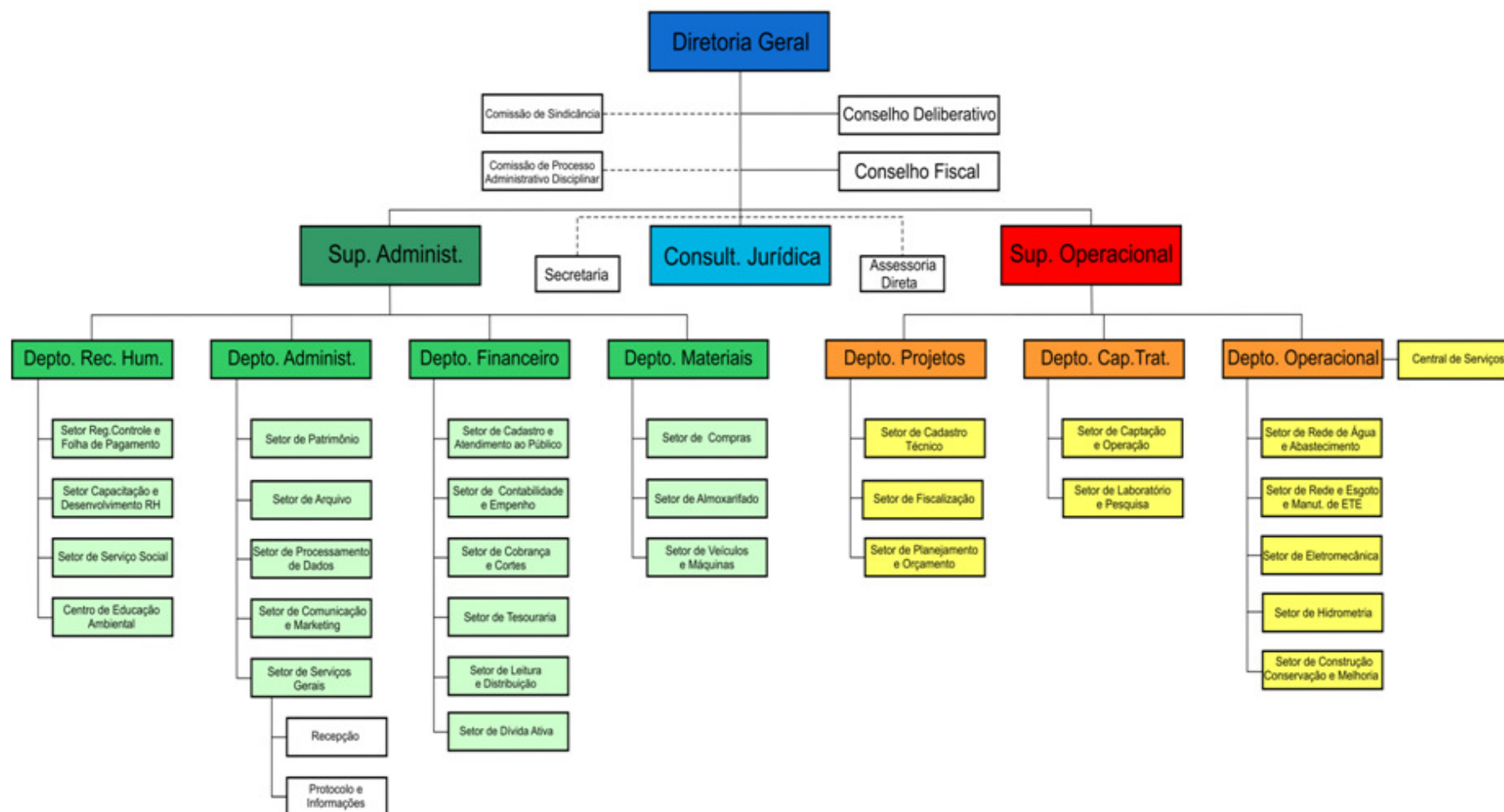


Figura 4.3 – Organograma do Departamento de Água e Esgotos de Bagé
 Fonte: Lei Municipal 4154/2004.

A partir do organograma visualiza-se que na Superintendência Administrativa, responsável por administrar toda a área administrativa do DAEB, estão os Departamentos de Recursos Humanos, Administrativo, Financeiro e Materiais, os quais possuem segundo a Lei Municipal 4154/2004, os seguintes objetivos:

- Departamento de Recursos Humanos: Exercer a administração das atividades relativas aos recursos humanos;
- Departamento Administrativo: Exercer a administração das atividades relativas aos serviços administrativos;
- Departamento Financeiro: Exercer a administração e fiscalização das atividades voltadas ao atendimento ao público, a arrecadação das taxas e da dívida ativa;
- Departamento de Materiais: Gerir, planejar, organizar, priorizar, controlar e desenvolver estudos referentes às compras, distribuição e armazenagem de materiais e recursos.

Já a Superintendência Operacional, segundo a Lei Municipal 4154/2004, é responsável

Por administrar e coordenar a planificação, os projetos, a implantação, a operação, manutenção e controle dos Sistemas de Captação, Adução, Tratamento, Produção e Distribuição de Água e do Sistema de Esgotamento Sanitário, desde o recolhimento até o tratamento final e monitorar, fiscalizar, preservar e desenvolver estudos dos atuais e futuros Recursos Hídricos utilizados para o abastecimento público de água e de microbacias.

Nessa Superintendência estão os Departamentos de Projetos, Captação e Tratamento e Operacional. Que possuem segundo a mesma Lei, os seguintes objetivos:

- Departamentos de Projetos: Gerir as atividades relacionadas ao planejamento técnico, elaboração de projetos, fiscalização e demais atividades relativas ao tema;
- Departamento de Captação e Tratamento: Gerir as atividades relacionadas a operação e manutenção da estação de tratamento de água e demais atividades inerentes;
- Departamento Operacional: Gerir as atividades de monitoramento e controle de operações de todos os sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto do DAEB.

Conclui-se dessa seção a caracterização da organização pública pesquisada, bem como o papel que exercem os seus departamentos, cada um com funções técnicas específicas, mas com responsabilidades afins no que tange a consecução de objetivos estratégicos, tais como a missão e visão da autarquia. Também se cita o papel fundamental que exercem na interação da Direção Geral com os seus setores, e vice-versa. E que,

É pensamento unânime dos especialistas que o gerente (ou similar) é o grande catalisador na obtenção dos resultados. A função gerencial é encarada por todos como uma estratégia muito importante no êxito dos Movimentos da Qualidade (BARROS, 1999, p. 111).

Portanto, tais fatores evidenciam a importância dos diretores de departamento do DAEB, e por essa razão consistirem os mesmos nos entrevistados dessa pesquisa, pois a forma de gerir seus departamentos implicará em aspectos de qualidade e excelência do serviço público prestado.

4.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

Na elaboração do roteiro de entrevistas, houve a preocupação de serem formuladas perguntas, abertas e semi-estruturadas (Apêndice A), a fim de coletar dados para investigar a gestão da qualidade nos departamentos que compõem a estrutura organizacional do DAEB, verificando suas práticas com base no Modelo de Excelência do GesPública.

As entrevistas foram norteadas por perguntas embasadas nos princípios, fundamentos e critérios do MEGP (citados na seção 4.1) e, também, embasadas no que foi levantado no quadro teórico. O objetivo, deste instrumento de pesquisa, foi de aplicar as questões aos sete diretores de departamento da autarquia, departamentos estes já descritos na seção anterior.

Salienta-se, também, que foi entrevistado o servidor público que ocupa o cargo de administrador, atualmente lotado no Departamento de Projetos, pois dentro de suas atribuições, previstas na Lei Municipal 4154/2004, está a função de implementar programas e projetos. Então, para uma futura adesão do DAEB ao GesPública ou para utilização de práticas condizentes com o Modelo de Excelência do programa, se evidencia a existência de servidor efetivo do quadro de funcionários dessa organização, com atribuição específica para coordenar a implementação de um programa de qualidade. Considerou-se importante, também, a perspectiva deste entrevistado, pelo mesmo possuir atribuições e experiências administrativas na Instituição pesquisada.

No dia 14/09/2010 realizou-se uma entrevista piloto com um dos diretores de departamento do DAEB, com a finalidade de aperfeiçoar-se o roteiro de entrevista inicialmente elaborado antes da aplicação para os demais respondentes. A partir disso, após

uma breve apresentação dos objetivos da pesquisa, submeteram-se as perguntas para o respondente, que colocou as suas considerações e dúvidas.

Este procedimento permitiu ao pesquisador analisar, juntamente com o entrevistado (piloto), questões não entendidas por este último, o que demandou melhorias na formulação das mesmas, de modo a deixá-las numa linguagem acessível para os demais entrevistados. As entrevistas ocorreram no período de 16/09/2010 a 14/10/2010, após agendamento prévio junto a cada diretor de departamento. Ressalta-se que os mesmos mostraram-se receptivos e dispostos a participar deste trabalho.

O instrumento de pesquisa deste estudo foi iniciado a partir da solicitação dos dados de identificação do entrevistado, que serão tratados pela nomenclatura Entrevistado 1, Entrevistado 2 e assim por diante, a fim de garantir a privacidade e a confidencialidade dos que participam desta pesquisa, bem como visando extinguir o risco da influência de fatores externos.

Solicitada a idade dos diretores (resposta opcional) verifica-se que se enquadram no intervalo de 34 a 50 anos, sendo seis do sexo masculino e dois do sexo feminino. Nesta amostra estão um Administrador de Empresas, um Engenheiro Civil, um Engenheiro Químico, um Técnico em Eletromecânica, dois Assistentes de Administração e dois Cargos em Comissão¹⁰. Percebe-se que os diretores de departamento do DAEB possuem formações diversas, de nível médio e superior, e que grande parte dos mesmos, cinco dos sete diretores, faz parte do quadro efetivo de funcionários, ou seja, ingressaram na Instituição através de concurso público.

Perguntados sobre quanto tempo os mesmos estão na instituição verifica-se que apenas um dos diretores tem mais de dez anos de DAEB, e a respeito de quanto tempo estão no cargo gerencial, como diretor de departamento, percebe-se que nenhum ultrapassa o período de dois anos, porém os entrevistados 4 e 8 fizeram observações a respeito dessa questão. O primeiro afirmou que em outras épocas exerceu durante dez anos a direção do seu departamento, já o segundo afirmou que exerceu durante sete anos e um mês cargo gerencial, entre a superintendência administrativa e a direção geral. Tais fatores são importantes para este estudo, pois demonstram que os entrevistados possuem experiência gerencial no DAEB.

No que diz respeito ao número de pessoas que gerencia, verifica-se que metade dos entrevistados gerencia menos de vinte pessoas, dois entre 20 a 40 pessoas e dois mais de 40

¹⁰ Conforme Lei Municipal 4154/2004, os cargos em comissão terão provimento com base no critério de confiança, sendo de livre nomeação e exoneração por ato do Diretor Geral do DAEB e que somente poderão ser providos por pessoas que não possuam vínculo com qualquer outra esfera governamental.

pessoas. Estes números representam também a quantidade de servidores nos seus departamentos.

As entrevistas foram realizadas conforme abordagem focada para as categorias iniciais pré-estabelecidas pelo autor considerando a revisão bibliográfica, o MEGP e organização estudada¹¹; dessa forma, a análise de conteúdo das entrevistas foi distribuída nas categorias: Qualidade do Serviço Público; Excelência no Serviço Público; Visão Sistêmica; Planejamento; Execução; Controle; Informações e Conhecimento; e Programa de Qualidade.

4.3.1 Qualidade do Serviço Público:

Esta questão tem como categoria principal de análise a gestão da qualidade, que após as respostas dos entrevistados confirma-se a amplitude de percepções a respeito do termo, algo já comentado no referencial teórico desta pesquisa. Tal fator gera outras subcategorias, palavras-chaves que apareceram com maior frequência nas respostas, como mostrado no quadro 4.1. Ressalta-se que essas palavras-chaves não foram pré-estabelecidas antes da aplicação das entrevistas, ou seja, emergiram a partir dos próprios resultados obtidos pelas mesmas.

Os principais aspectos considerados na qualidade do serviço público, segundo os entrevistados, estão na prestação de um serviço que tenha agilidade, bom atendimento ao cidadão, que atende aos princípios constitucionais da administração pública e que seja reconhecido e valorizado pela população.

“O principal aspecto é o bom atendimento. Depois vêm os outros como procedimentos estabelecidos (manuais, procedimentos operacionais padrão, etc.), respostas rápidas (agilidade), equipe treinada, colocar-se no lugar do usuário (sempre que possível), organização e ambiente adequado (organização do ambiente físico). Mas afirmo que o principal aspecto considerado no meu departamento é o bom atendimento, pois este se relaciona diretamente e diariamente com os cidadãos, sendo os outros aspectos fatores

¹¹ Com base em Miguel (2005), que afirma que a qualidade total é bastante ampla, envolvendo não somente diversas áreas funcionais das organizações, mas também diferentes conceitos, que vão desde a liderança até os meios de controle nos processos produtivos, sejam estes de manufatura ou de serviços. Para este autor uma evolução no conceito da qualidade total veio com a necessidade de incorporar os diversos interesses dos *stakeholders* (partes interessadas) de uma organização na busca da excelência em desempenho.

complementares e determinantes para a consecução de um bom atendimento com o cidadão” (ENTREVISTADO 1).

Das respostas dos entrevistados, questionados acerca da qualidade, todos citaram mais de um aspecto, assim obteve-se o seguinte resultado sobre a categoria: quatro convergiram para o aspecto bom atendimento, três para o aspecto agilidade, dois para o aspecto dos princípios constitucionais da administração pública e dois para o aspecto reconhecimento da população. Frisa-se que este último aspecto está relacionado diretamente com o primeiro.

Um dos entrevistados divergiu de todos os aspectos citados pelos demais, para ele, qualidade é atingir uma meta preestabelecida, ou seja, é atender um padrão de conformidade que resultará automaticamente na qualidade e no reconhecimento da população. Tal perspectiva, citada a seguir, converge com a era da inspeção da qualidade, porque associa aspectos desse período, como o atendimento a um padrão preestabelecido, a um serviço em conformidade e uniforme, por exemplo.

“Hmm...Qualidade no serviço público? No caso DAEB, para mim qualidade é a garantia de um abastecimento com qualidade e quantidade suficiente de água e uma prestação satisfatória dos serviços de recolhimento e tratamento de esgotos. Atingir 100 % na prestação dos serviços na cidade, com reconhecimento da população será sinônimo na qualidade do serviço público” (ENTREVISTADO 2).

Percebe-se que, em geral, para os entrevistados de departamentos administrativos e operacionais a qualidade na prestação do serviço público se refere a algo diretamente relacionado ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos, desde que não infrinjam questões legais, como os princípios constitucionais da administração pública.

Nessa perspectiva, coube analisar também os Princípios da Administração Pública especialmente no que tange às especificidades determinadas pelo princípio da legalidade em uma organização de caráter público com respeito à qualidade. Tal princípio foi escolhido para análise uma vez que determina ao administrador público fazer somente o que está prescrito em lei, diferentemente da administração privada onde só não se pode fazer o que a lei proíbe fato que justifica sua pertinência nesta abordagem sobre qualidade.

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
1 e 11	Gestão da Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> - Agilidade - Bom atendimento ao cidadão - Cordialidade - Princípios Constitucionais - Reconhecimento da população - Valorização do cidadão - 100% na prestação dos serviços - Interferência das leis

Quadro 4.1 – Aspectos sobre qualidade no serviço público

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

No que diz respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública, base do MEGP, os dados obtidos a respeito do princípio de legalidade, revelaram que apesar da forte atenção que a Instituição tem em relação a este aspecto, parte dos gestores entrevistados percebe tal fator como positivo e facilitador na prestação de um serviço público de qualidade.

“Interfere positivamente no serviço prestado, porque fundamenta e gera segurança a atuação dos gestores públicos, que encontram respaldo legal para tomarem decisões, como por exemplo: parcelamento de dívidas, sistemas de cobrança e corte, aplicação de multas, etc.” (ENTREVISTADO 1).

Já, segundo a percepção de outros respondentes, as leis tornam o serviço moroso e burocrático.

“Dentro do princípio da legalidade, por mais que eu entenda a sua importância, eu acho que por vezes emperra e deixa mais moroso o serviço público, até os próprios colegas às vezes não entendem por que demora a chegar um equipamento ou um material, porque tem que se obedecer os tramites legais. Não podemos passar em cima deste processo, temos que obedecer a ritos legais que tem que ser seguidos” (ENTREVISTADO 6).

“Claro que as leis são necessárias, mas algumas vezes são empecilhos pra ti, vamos dizer assim, em função de algumas coisas que tu tem que acompanhar a questão burocrática, justamente em função das leis, acaba retardando os processos. Então o que poderia ter agilidade, acaba sendo mais moroso em função das leis, pois tu tem que cumprir algumas coisas” (ENTREVISTADO 7).

Outro fator percebido nesta categoria, como aspecto que compromete a qualidade do serviço, é a falta de especificidades da lei ou a sua desatualização, sendo um fator de interferência negativa. Tal dificuldade converge no relato dos entrevistados, o que demonstra a necessidade de revisões e atualizações nas leis que fundamentam as diretrizes dos seus departamentos.

4.3.2 Excelência no Serviço Público:

Esta categoria já está na missão institucional do DAEB, portanto é um fator que a organização quer atingir, e nessa pesquisa buscou-se verificar ações dos Departamentos voltadas para isto e o entendimento dos diretores a respeito do tema. Nessa perspectiva o MEGP torna-se um importante instrumento e referência orientadora dessa categoria.

Observa-se que excetuando um dos respondentes, que considera a excelência como fruto de um planejamento estratégico em nível institucional, os demais citaram as ações realizadas em seus departamentos de modo individual, em que a excelência depende da qualidade do serviço prestado, como argumenta o entrevistado 7,

“Excelência é determinada pela proximidade com os cidadãos. A solução de problemas com esse foco é realizada pelo setor através de informações claras e objetivas, cumprimento de prazos e promessas, atenção ao cidadão (sair do escritório, resolver problemas ‘in loco’).”

Para o entrevistado este são itens que fazem parte de um serviço de excelência, existindo uma forte relação com a qualidade, sendo a excelência o “algo a mais”, com maior proximidade com o cidadão, maior atenção, superação de suas expectativas, de modo a atingir sua satisfação. Tais fatores são reafirmados por Barros (1999) ao conceituar sobre a superação das expectativas.

Já o entrevistado 2 considera a busca da excelência como uma relação direta para as ações operacionais realizadas em seu departamento, em que cita, e exemplifica na sua entrevista, a ampliação de serviços realizados, realização de trabalhos bem executados (obras em rede de água e esgoto, por exemplo) e correções de problemas.

Contudo, ainda não há na instituição um modelo ou referencial de qualidade e/ou excelência a ser seguido. Cada departamento do DAEB toma suas medidas voltadas para suas tarefas, mostrando em maior ou menor grau de preocupação com práticas que permitam fazer mais que as atribuições previstas em lei, para cada departamento.

Considerando-se o conceito de excelência, que para Maximiano (*apud* Fowler, 2008) é uma abordagem do conceito de qualidade, e que para Miguel (2005) é uma evolução no conceito de qualidade total, o entrevistado 3 afirma que o DAEB,

“Não vive essa excelência, mas trabalha para isso, tem buscado este estado. E para alcance disso citam-se as seguintes ações do DAEB: Avaliar demandas; Melhorar sempre aspectos técnicos; Apropriar-se de novas tecnologias e aprimorar tecnologias já implantadas (visando a qualidade dessas tecnologias); Busca de melhor comunicação com a população (melhorias de atendimento telefônico – ex.: rapidez, cordialidade – ahh, e tem o projeto de implantação de um callcenter); Qualificação profissional – realização de cursos e treinamentos.”
(ENTREVISTADO 3).

Tal consideração do entrevistado vem ao encontro com valores institucionais da empresa, como por exemplo, a “Valorização do cidadão”, citada na seção 4.2 deste estudo. Em suma, as principais tentativas de alcançar a excelência na instituição estão ligadas a qualidade e melhoria no atendimento; observância de normas legais; cumprimento de prazos e melhorias na infra-estrutura da organização.

Portanto, para a maioria dos entrevistados o termo excelência refere-se a um aspecto que engloba o aumento da prestação de serviços e a algo que se confunde com o termo qualidade, pois aspectos citados no quadro 4.1 aparecem novamente nesta seção. Tais fatores, afirmados pelos entrevistados, são imprescindíveis para a busca de excelência, mas é importante o cuidado para não reduzir a excelência a um determinado fator (aumento de disponibilização de serviços, qualidade ou implantação de novas tecnologias, por exemplo). A busca de excelência está relacionada a um contínuo processo de práticas de gestão e na busca de modelos e referenciais (RODRIGUES; PROIETTI e CIOFFI, 2008), ao envolvimento de diferentes conceitos e de partes interessadas (MIGUEL, 2005) e a um aspecto que não se atinge, mas que se persegue (BARROS, 1999).

Conforme as considerações apresentadas verificam-se que os entrevistados, ao abordarem sobre a excelência no serviço público, relacionam tal fator ao desenvolvimento de atividades com foco nos cidadãos/usuários, o que converge para os critérios de excelência do MEGP, Cidadãos e Sociedade, que dizem respeito a:

[Cidadãos] Este critério examina como a organização, no cumprimento das suas competências institucionais, identifica os cidadãos usuários dos seus serviços e produtos, conhece suas necessidades e avalia a sua capacidade de atendê-las, antecipando-se a elas. Aborda também como ocorre a divulgação de seus serviços, produtos e ações para fortalecer sua imagem institucional e como a organização estreita o relacionamento com seus cidadãos-usuários, medindo a sua satisfação e implementando e promovendo ações de melhoria. (BRASIL, 2009 b, p. 45).

[Sociedade] Este critério examina como a organização aborda suas responsabilidades perante a sociedade e as comunidades diretamente afetadas pelos seus processos, serviços e produtos e como estimula a cidadania. Examina, também, como a organização atua em relação às políticas públicas do seu setor e como estimula o controle social de suas atividades pela Sociedade e o comportamento ético. (BRASIL, 2009 b, p. 49).

Ainda nessa perspectiva, percebe-se a atuação do setor de Serviço Social, vinculado ao Departamento de Recursos Humanos, que segundo a revista interna institucional O Manancial (2010), o setor foi criado pela necessidade de elaboração e execução de projetos de Mobilização Social e Ambiental, paralelo às obras de Saneamento. Em que, foram desenvolvidas atividades como reuniões, entrega de folders, orientações em postos de saúde e em escolas, além de inaugurações festivas.

Conforme esta revista, em 2005 foi criado o projeto de “Política Social Externa do DAEB”, que proporcionou às famílias em vulnerabilidade social um parcelamento de dívidas diferenciado. Também neste ano, o setor de Serviço Social, passou a contar com a colaboração do Setor de Comunicação e Marketing na elaboração de material gráfico, divulgação e registro fotográfico e, em abril de 2006, na execução dos projetos da área social e ambiental.

Quanto aos critérios expostos e as observações realizadas verificou-se que o DAEB tem grande preocupação quanto a esses aspectos, tanto pelo ponto de vista dos entrevistados, que relacionaram ações dos seus departamentos que, segundo eles, vão em direção a prestação de um serviço público de excelência, como pelas observações acerca das ações realizadas junto aos cidadãos; dos quais se podem citar projetos sócio-ambientais, canais de relacionamento com a população (informativos das atividades em diversas mídias), políticas sociais, dentre outras atividades focadas para os cidadãos, com destaque para a atuação dos setores de Serviço Social e Comunicação e Marketing.

Em suma, o quadro 4.2 resume os itens analisados:

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
2 e 9	Excelência	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade - Foco nos cidadãos/usuários - Melhoria no atendimento - Observância de normas legais - Cumprimento de prazos - Melhorias na infra-estrutura da organização - Implantação de novas tecnologias

Quadro 4.2 – Aspectos sobre excelência no serviço público

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

4.3.3 Visão Sistêmica:

Com relação à integração e relacionamento entre setores da Instituição, aspecto que está associado ao pensamento sistêmico, fundamento de excelência do GesPública que conceitua como o entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, verificou-se pelas entrevistas que existe troca de informações entre setores, especialmente pela necessidade das mesmas para realização dos serviços.

Alguns desses setores exercem papel significativo nesse aspecto (entrada e saída de informações) tendo em vista que atendem a demandas internas oriundas de todos os setores; por exemplo, os setores dos departamentos de Recursos Humanos e Materiais. Estes não se relacionam diretamente com o público externo (cidadãos). Já outros setores se relacionam com os demais em função de suas atividades/funções essenciais para o fluxo dos serviços prestados.

Assim, vale ressaltar a observação de uma das entrevistas:

“Todos os setores internos, de alguma forma, se inter relacionam. Todos nós somos clientes internos de nós mesmos. Tudo o que fizermos internamente vai refletir internamente e externamente, como resultado da forma de funcionar” (ENTREVISTADO 4).

Contudo, percebe-se que haveria possibilidade de melhorias nesse aspecto, o que foi ratificado por alguns entrevistados, conforme exemplo que segue:

“Existe a necessidade de programas de comunicação internos e melhorias no sistema de informatização. Como exemplo, poderiam ser digitalizados documentos internos e utilizadas tecnologias para acesso de documentos de outros setores. Esses fatores melhorariam a integração” (ENTREVISTADO 3).

Já no que tange à integração com o ambiente externo observa-se que esta se dá no momento da realização dos serviços junto aos cidadãos, como no processo de ligação de água em residências, por exemplo. Em alguns setores, segundo os respondentes, muitas vezes essa comunicação só ocorre em atendimento às reclamações.

Entretanto, conforme observações e especialmente pelas entrevistas é notório que no que se refere à prestação de informações e esclarecimentos a população e relacionamento com a sociedade, estes ocorrem formalmente pelo Setor de Comunicação e Marketing, que além de promover ações de comunicação interna (e-mail, intranet, publicações, etc.), presta informações atualizadas aos cidadãos por meio de diversos canais de comunicação (internet, televisão, rádio, jornal, etc.).

Em suma, o quadro 4.3 resume os itens pesquisados:

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
4	Gestão da Qualidade e MEGP (Visão Sistêmica)	<ul style="list-style-type: none"> - Integração - Bom relacionamento - Troca de informações - Canal para fluxo dos processos - Comunicação (interna e externa)

Quadro 4.3 – Aspectos sobre o MEGP (visão sistêmica)

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

Por conseguinte, quando questionados sobre a interferência da “integração”, visão sistêmica (seja ela no ambiente interno e externo) na qualidade do serviço prestado, todos os entrevistados mostraram a compreensão da importância desse fundamento na qualidade do serviço, alguns deles declararam ser este um item que reflete externamente a qualidade da integração interna. Dessa forma, todos abordaram a descrição de como esta ocorre entre os departamentos.

4.3.4 Planejamento:

Considerando-se que o aspecto planejamento no MEGP do GesPública contempla o bloco de critérios de excelência - Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade - procurou-se analisar em especial os aspectos Liderança e Estratégias e Planos, nesta seção, uma vez que estes itens relacionam-se diretamente ao exercício de funções gerenciais, e ainda, em razão dos critérios Cidadãos e Sociedade já terem sido comentados anteriormente. A categoria de planejamento é considerada fundamental no esforço de produzir qualidade (PALADINI, 2009), com foco preventivo (CUNHA, CUNHA E DAHAB, 2001) e conceituado como Gerência Estratégica da Qualidade (JURAN, 2009).

Conforme proposto, a abordagem prevista no instrumento de pesquisa permitiu identificar de modo geral que embora tenha surgido com maior força a discussão sobre o tema Planejamento entre a Alta Administração e cada departamento (o que ocorreu a partir do ano

de 2010, com o início de um processo de planejamento estratégico¹²), algumas discussões sobre planejamento não ocorrem de modo formal e com propostas em longo prazo. Cada setor desenvolve no início de cada ano um planejamento anual específico, mas não há avaliação constante do mesmo.

Quanto ao item Liderança, no que se refere ao relacionamento de cada setor com a Alta Administração, em geral os entrevistados demonstraram que existe comprometimento da Direção Geral e acesso para solicitações. Indica-se, também, que esse acesso é facilitado em virtude da organização pesquisada ser um órgão municipal, ou seja, a Alta Administração da Autarquia está próxima dos diretores médios, algo que não ocorre numa unidade de uma instituição estadual, por exemplo, em que a Direção Geral está na matriz. Cabe ressaltar a observação do entrevistado 6:

“Todas as direções em que se trabalhou eu tive possibilidades de me fazer ouvir, apesar de saber que a direção, por vezes, tem outras prioridades num determinado momento, espera-se!... Todas as demandas levadas pra alta direção são discutidas, analisadas e avaliadas para ver o que é melhor para a Instituição, não somente para o meu departamento.”

Contudo, o item Liderança não foi tão lembrado pelos entrevistados com a mesma ênfase do que o critério Estratégias e Planos. Percebe-se que alguns entrevistados consideram o planejamento estratégico muito importante, mas relataram a dificuldade de desenvolver a ação que tem importância fundamental na gestão da qualidade no serviço público. Pois, segundo o MEGP do GesPública, o critério liderança,

Examina a governança pública e a governabilidade da organização, incluindo aspectos relativos à transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Também examina como é exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e implementação do sistema de gestão da organização. O critério aborda a análise do desempenho da organização enfatizando a comparação com o desempenho de outras organizações e a avaliação do êxito das estratégias (BRASIL, 2009 b, p. 37).

Observa-se que tal critério relaciona-se com ações que cabe a Alta Administração, neste caso a Direção Geral do DAEB, o que não foi muito aprofundado pelos entrevistados, que ressaltaram o comprometimento da Direção para o desenvolvimento das atividades dos

¹² O DAEB iniciou em 2010 uma iniciativa de elaboração e implementação do seu planejamento estratégico, em que aperfeiçoou suas diretrizes organizacionais (missão, visão e valores), identificou suas oportunidades e ameaças e definiu suas estratégias, seus objetivos e planos de ações.

seus setores e para observância de questões legais. No entanto, não relacionaram o critério Liderança aos seus cargos, ou seja, não abordaram tal aspecto em relação à função de gestores e líderes que exercem na organização.

Já no que se refere ao critério Estratégias e Planos que,

Examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas (BRASIL, 2009 b, p. 41).

Nessa perspectiva, quanto às ações de planejamento, no que tange a estratégias e planos, houve quase unanimidade de respostas, conforme cabe destacar a dificuldade de realizar planejamento de ações de longo prazo:

“Em virtude do número elevado de resserviços nos consertos de redes públicas de água (vazamentos, tubulações expostas, etc.), que concentram grande parte do tempo do Departamento, não é desenvolvido o planejamento do setor (...) O que existe hoje são planos para soluções imediatas” (ENTREVISTADO 2).

“Hoje, o que ocorre são planos em curto prazo. Cada setor do DAEB tem encaminhamentos em curto prazo. Mas não existe um método definido de planejamento, falta medir as etapas menores, monitorar ações e tarefas de um plano” (ENTREVISTADO 3).

“Pois é, esse negócio de planejamento nós não temos muito aqui, porque tudo é meio na correria, é um planejamento teoricamente curto, tu tens algumas diretrizes, mas não tem um planejamento que diz ahhh hoje tu vai fazer isso, amanhã isso...às vezes é pelas demandas tu vais fazendo teu planejamento, às vezes muda no meio do caminho” (ENTREVISTADO 7).

“Falta planejamento a médio e longo prazo. As atividades diárias e o imediatismo para busca de soluções e respostas as demandas, consomem todo o tempo” (ENTREVISTADO 8).

Dessa forma, observa-se que o planejamento dos departamentos em geral ocorre de forma imediatista, com estratégias e planos a curto prazo. Embora os entrevistados tenham demonstrado o desejo comum de que no futuro isso possa ser realizado de forma, mais evidente e real nos departamentos, convergindo também numa melhoria de práticas para a organização como um todo, já que existe o comprometimento da atual direção geral. Tais fatores expostos no quadro 4.4.

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
5	Gestão da Qualidade e MEGP (Planejamento: Liderança)	- Alta Administração - Comprometimento
	Gestão da Qualidade e MEGP (Planejamento: Estratégias e Planos)	- Demandas - Falta de planejamento e monitoramento - Curto prazo - Imediatismo - Necessidade de formalização

Quadro 4.4 – Aspectos sobre o MEGP (planejamento)

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

4.3.5 Execução:

Considerando-se que o aspecto execução, no MEGP do GesPública, contempla o bloco de critérios de excelência: Pessoas e Processos, que dizem respeito a:

[Pessoas] Este critério examina os sistemas de trabalho da organização, incluindo a organização do trabalho, a estrutura de cargos, os processos relativos à seleção e contratação de pessoas, assim como a gestão do desempenho de pessoas e equipes. Também examina os processos relativos à capacitação e ao desenvolvimento das pessoas e como a organização promove a qualidade de vida das pessoas interna e externamente ao ambiente de trabalho. (BRASIL, 2009 b, p. 57).

[Processos] Este critério examina como a organização gerencia, analisa e melhora os processos finalísticos e os processos de apoio. Também examina como a organização gerencia o processo de suprimento, destacando o desenvolvimento da sua cadeia de suprimento. O critério aborda como a organização gerencia os seus processos orçamentários e financeiros, visando o seu suporte. (BRASIL, 2009 b, p. 61).

Então tais categorias foram abordadas visando verificar se o planejado por cada setor, formal ou informalmente, é executado e de que forma. Segundo as respostas dos entrevistados, a execução dos serviços é sempre realizada de forma a garantir o cumprimento

de prazos e exigências legais, bem como das normas institucionais ou demandas internas e/ou externas.

Observa-se que alguns entrevistados declararam maior envolvimento de um ou outro critério (Pessoas ou Processos), de acordo com suas atribuições específicas; assim nem todos os respondentes falaram, simultaneamente, sobre os dois critérios que abordavam a questão.

Quanto à perspectiva processos, segundo alguns entrevistados este também depende da integração dos diversos departamentos da instituição, e dessa integração e comunicação dependem o andamento dos processos e a adequada prestação do serviço ao cidadão. Destes destaca-se a resposta abaixo:

“Busca-se o mais próximo possível do que é planejado. Para acompanhamento desta questão, necessita-se, aperfeiçoar o sistema de informação do DAEB, porque auxilia no desenvolvimento dos processos. Intensificação de treinamentos entre os setores, teórico-prático, para, também, melhorar a comunicação entre as pessoas e procedimentos” (ENTREVISTADO 1).

A necessidade de integração também foi ressaltada pelo entrevistado 6:

“Necessita padronização, ainda mais para os passos futuros, construção da nova barragem e aumento de demandas, por exemplo, e nisso entra questões de padronização, procedimentos, rotinas, compromissos, de visão de trabalho e todos somos uma equipe, então, no caso de serviços em turno, numa troca de serviço tem que haver uma continuidade do serviço, pois não pode haver interrupção.”

Contudo, outros entrevistados deram respostas mais específicas aos seus departamentos e demonstraram, especialmente, a importância do item Pessoas para a realização dos Processos. Estes mostram a interdependência entre esses dois critérios, conforme segue:

“Outro motivo para o bom andamento da execução das tarefas, é que nossa equipe é bastante comprometida, que tem conhecimento das suas responsabilidades e sabe o porquê das coisas” (ENTREVISTADO 5).

Outros percebem o aprimoramento das pessoas como fator determinante para a qualidade dos serviços prestados e para a organização como um todo, destes percebeu-se uma maior valorização de treinamento e qualificação. Houve ainda respostas ligadas ao item

remuneração, como afirmado pelo entrevistado 2: “No aspecto das pessoas, para desenvolver o que é planejado, promovem-se melhorias no sentido financeiro (horas-extras).” Nessa perspectiva observam-se, também, as ações realizadas pelo setor de Serviço Social, do departamento de Recursos Humanos, em que a assistente social do DAEB afirma que,

No ano de 2004, foi criado o projeto de atendimento aos funcionários, “Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador do DAEB”, onde, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, garantimos o agendamento de consultas aos funcionários, campanhas de vacinação e reuniões com palestras educativas na área da saúde, inicialmente, para funcionários do operacional, e que em 2006 foram estendidas ao administrativo. Também passamos a entregar cartões aos aniversariantes e datas comemorativas, como valorização dos funcionários (O MANANCIAL, 2010, p. 02).

Entretanto, considerando-se os procedimentos e necessidades dos departamentos geridos pelos entrevistados, bem como as observações acerca da organização como um todo, percebe-se que a grande maioria das respostas convergiram para a necessidade de maior gerenciamento dos processos, adesão de melhores práticas e especialmente, acompanhamento e controle de desempenho:

“No aspecto dos processos, não há mapeamentos para os mesmos, nem registros em manuais. Existem rotinas de atividades conhecidas pelos servidores envolvidos. Em casos de demandas específicas é realizada, conjuntamente, análise técnica e estudo de recursos e tecnologias necessárias para definição dos procedimentos necessários para realização de uma tarefa não rotineira. Porém tal aspecto ou experiência, de uma atividade específica, de uma demanda particular não fica registrada e formalizada para uma determinada situação semelhante futura” (ENTREVISTADO 2).

“A execução das tarefas ocorre porque existe um entendimento da equipe do como fazer, embora não tenha a formalização das ações e tarefas. Isto é ruim, pois não temos memórias dos procedimentos, e nem recursos para medi-los” (ENTREVISTADO 3).

“Essa padronização de procedimentos carece de uma maior discussão para uma maior responsabilidade do fazer, algo a ser sensibilizado pelo servidor, assumir o que ele está fazendo. Tendo esses procedimentos e incorporando comprometimento da coisa pública e continuada, eu acho que a gente vai conseguir um trabalho maior de qualidade. Eu acho que daí a gente vai buscar a excelência que é o lema e a diretriz que o DAEB está seguindo” (ENTREVISTADO 6).

Nesta questão percebe-se que os entrevistados convergiram para palavras-chaves de padronização, formalização de tarefas e definição de procedimentos. Segundo os gestores consultados o desenvolvimento de suas atividades seria aperfeiçoado a partir desses fatores, caso houvesse uma implementação efetiva dos mesmos. Em contrapartida os entrevistados elencaram o comprometimento de pessoas e a necessidade de atendimento aos compromissos legais como fatores que garantem a execução das atividades, conforme expostas no quadro 4.5.

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
6	Gestão da Qualidade e MEGP (Execução: Pessoas)	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalho em equipe (comprometimento, responsabilidade) - Comunicação - Necessidade de Treinamento - Integração - Visão de trabalho ("visão sistêmica") - Necessidade de aprimoramento
	Gestão da Qualidade e MEGP (Execução: Processos)	<ul style="list-style-type: none"> - Integração - Padronização - Necessidade de formalização (mapeamento e manuais) - Sistema de informação - Definição de procedimentos e rotinas - Comunicação - Compromissos legais

Quadro 4.5 – Aspectos sobre o MEGP (execução)

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

4.3.6 Controle:

O critério de excelência Resultados do MEGP representa o controle da organização, que contempla os resultados da organização tanto no que tange aos orçamentário-financeiros, quanto aos relativos aos cidadãos; bem como a avaliação desses resultados em níveis atuais de desempenho, além de expectativas e tendências, e até mesmo da comparação com outras instituições (BRASIL, 2009 b).

Nas entrevistas realizadas foi verificado que cada departamento faz um acompanhamento e controle de informações, embora não com a finalidade da avaliação de desempenho propriamente dita; assim tais informações servem mais para organização de suas tarefas e atividades e, também, para apresentação dos trabalhos realizados, ou seja, existem controle e registro de informações para atender demandas internas ou externas, mas não um sistema para análise das atividades, a fim de melhorar seus desempenhos.

Quanto aos níveis atuais desse controle de informações verificou-se o modo como é feito esse acompanhamento dos resultados, segundo os pesquisados:

“Há um rígido controle das informações, mas ainda não medimos através de indicadores de desempenho e de resultados” (ENTREVISTADO 5).

“Fazemos isso de forma manual, com fichas de serviços (levantamento de consertos e atividades); controle de horas-extras; controle em retrabalhos. Mas ainda não temos isso em meio eletrônico” (ENTREVISTADO 2).

“Planilhas de controle no Excel e através da emissão periódica de relatórios gerados pelo sistema de informação da Instituição, tais como: relatórios de protocolos, parcelamentos, atendimentos, cadastro de imóveis, etc.” (ENTREVISTADO 1).

“No nosso departamento utilizamos ferramentas isoladas de controle, com o desenvolvimento de módulos de controle no sistema de informação do DAEB” (ENTREVISTADO 3).

Percebe-se pelas citações a utilização de sistema de informação na Instituição, que é desenvolvido por uma empresa especializada em softwares de gestão para órgãos públicos. Neste sistema estão módulos que contemplam informações de diversos assuntos e setores, desde cadastro de imóveis, registros contábeis a informações de funcionários. Nesse sistema

integrado, cada setor ou departamento só tem acesso as informações relacionadas as especificidades do seu serviço, bem como os usuários deste sistema não tem acesso a todo tipo de informação, sendo que os diretores de departamento possuem maior acesso aos recursos desse sistema, tanto para utilização quanto para solicitarem melhorias no mesmo.

Com relação as melhorias do sistema, verifica-se que os diretores sentem a necessidade de utilizá-lo como ferramenta de planejamento, pois argumentam que necessitam e almejam gerar, a partir do sistema, informações precisas e detalhadas de controles, para definir planos, tais como: medições de serviços, indicadores, relatórios de acompanhamento (aspecto já utilizado pelo entrevistado 1), dentre outros fatores que julgam necessários. Porém ressalta-se que os entrevistados reconhecem a importância deste sistema como ferramenta de controle dos seus serviços.

Na grande maioria dos casos, os gestores demonstraram grande preocupação quanto à necessidade também de avaliação de desempenho e resultados:

“O departamento sabe a necessidade de medir seu desempenho.”
[Segundo o respondente está em construção este processo].
(ENTREVISTADO 8).

“Não temos, mas queremos. Já está na hora de desenvolver este aspecto” (ENTREVISTADO 3).

“Estamos buscando isso, eu estou começando no departamento e é latente ter índices de controle, padronizações de procedimentos, então, isso a gente vai continuar buscando, incessantemente, até porque é isso que se busca, essa forma de sempre tentar melhorar, melhores rendimentos, visando lucro ou não” (ENTREVISTADO 6).

Já ao acompanhamento de tendências e comparação com outras instituições, a fim de desenvolver conhecimento na busca de melhores resultados, pertinentes a cada setor e/ou departamento, foi abordado somente por um dos entrevistados:

“Hoje tem uma abertura, por sermos um órgão municipal, não somos uma unidade que atende uma direção de outra cidade ou região, tipo a CORSAN, podemos experimentar novas formas de fazer as coisas, desde que atenda aos nossos parâmetros de custo-benefício e de qualidade, e estamos abertos a novas experiências, um exemplo disso, é a experimentação de novos produtos no tratamento de água”
(ENTREVISTADO 6).

Nessa categoria de estudo observa-se que a organização pode obter melhorias com a implantação de métodos de avaliação de resultados e desempenho em cada departamento e na organização como um todo. Quanto ao acompanhamento de tendências do setor de saneamento poderia ser feito de maneira formal, por meio de pesquisas acerca das técnicas e inovações utilizadas por instituições públicas que são referenciais de excelência no Brasil. Nesse sentido, ressalta-se a participação da organização em eventos da sua área, como na Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE).

Em suma, o quadro 4.6 resume os itens pesquisados:

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
7	Gestão da Qualidade e MEGP (Controle: Resultados)	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento e controle de informações - Organização de tarefas e atividades - Atendimento de demandas internas e externas - Necessidade de indicadores - Necessidade de avaliação - Sistema de informação

Quadro 4.6 – Aspectos sobre o MEGP (controle)

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

4.3.7 Informações e Conhecimento:

Este critério do MEGP examina, “a gestão das informações, incluindo a obtenção de informações comparativas pertinentes. Também examina como a organização identifica, desenvolve, mantém e protege os seus conhecimentos” (BRASIL, 2009 b, p. 53).

Quanto à aquisição e desenvolvimento de conhecimentos todos os entrevistados ressaltam que somente é possível por meio das pessoas, colaboradores, assim estes destacam

os treinamentos e compartilhamento de informações como a melhor forma de desenvolver o conhecimento.

Nesse aspecto, denotaram-se algumas divergências, até mesmo paradoxais, entre os departamentos no que tange o aspecto treinamentos. Segundo o entrevistado 2 não tem programas de treinamentos no seu setor. Já o entrevistado 5 afirma que: “Sempre debatemos as novas idéias de forma compartilhada. Investimos em capacitação e aperfeiçoamos permanentemente nossas atividades.”

Salienta-se que em sua maioria as respostas foram semelhantes ao do entrevistado 2, denotando a carência de ações de treinamento, especialmente, sobre novas tecnologias. Para o entrevistado 6:

“É...isso seria um dos pontos mais carentes, isso é sentido um pouco mais pelo nosso corpo técnico, que gostaria de conhecer tecnologias aplicadas por outras instituições de saneamento, para aplicação e disseminação posterior, do que é viável para a nossa realidade.”

Em contrapartida, todos entrevistados denotaram a busca pelo compartilhamento de informações em seus departamentos, o que converge para o desenvolvimento de conhecimento organizacional, exemplificado pelo entrevistado 2: “Existe o esforço para que toda e qualquer informação de tecnologia nova seja passada para todos.” O que é corroborado pelo entrevistado 4 ao afirmar que,

“O menor detalhe é compartilhado e discutido. Há uma construção coletiva e compartilhada de todas as ações com o objetivo de começar cada atividade da melhor maneira possível. Neste caso não há comparativo com nenhum serviço feito anteriormente, mas o foco na qualidade é evidente, pelo perfil profissional da equipe.”

Nessa perspectiva o entrevistado 6 sintetiza que:

“Se você não promover esses cursos, treinamentos e visitas técnicas, não tem como o teu funcionário vim com idéias sugestivas de melhorias do sistema. Não é a mesma visão ficar com acesso só a revistas e internet, é preciso ter visão “in loco”, fazer visitas a outros lugares, para todo corpo funcional do DAEB, já que existe um quadro efetivo, para manter uma história viva, com crescimento, otimização, modernização tecnológica, daí tu acaba de ficar tomando ações só corretivas de problemas que aparecem para tomar ações preventivas, o que resulta num avanço de conhecimento institucional.”

Percebe-se no final dessa citação o enfoque preventivo que o entrevistado 6 almeja, tal aspecto relaciona-se diretamente ao aspecto planejamento (seção 4.3.4). Já no que se refere à proteção de informações, observou-se que as mesmas são utilizadas e geridas por meio de sistema informatizado, com controle de acessos para determinadas informações ou operacionalização.

Ainda no critério de excelência Informações e Conhecimento, dentre os seus pontos avaliativos, está a obtenção de informações comparativas pertinentes. Nessa perspectiva, investigaram-se os diretores se os mesmos buscam e aplicam métodos de consulta e interação com outras instituições, visando aperfeiçoar técnicas ou atividades desenvolvidas em outros lugares, pois para organizações que almejam a excelência, entende-se que a mesma quer ser referência no seu setor, com o melhor desempenho, algo já citado por Rodrigues, Proietti e Cioffi (2008) e Maximiano (*apud* Fowler, 2008) em seções anteriores desta pesquisa.

Percebe-se, a partir dos entrevistados, que todos buscam formas de relacionamento com outras organizações, principalmente do setor de saneamento, como o entrevistado 2 que afirma tomar como referência o Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre (DMAE), pela complexidade que esta organização tem de prestar um serviço público de abastecimento de água e coleta de esgoto na maior cidade do Estado, o mesmo afirma que mantém contato com profissionais do DMAE.

Já o entrevistado 1 foi o único a citar como referência uma organização que não é da área de saneamento, “troco idéias permanentemente com a Prefeitura Municipal de Bagé, sobre assuntos de cadastro imobiliário, sistemas de cobrança, legislação, relacionamento com os cidadãos, ações na mídia, etc.”

Outro aspecto interessante, abordado por dois entrevistados, é o fato de colocar o DAEB como referência para outras instituições de saneamento, na qual relatam o seguinte:

“Certamente tu reconhece, quando nós somos visitados, que também somos uma referência, isso nos passa a ideia que estamos trabalhando bem, mas isso não significa ficar omissos as modernidades, podemos melhorar também. Estamos bem porque está tudo funcionando, está se mantendo e atingindo os índices de qualidade de água (estabelecido em leis e normas), mas porque não buscar novas tecnologias e alternativas” (ENTREVISTADO 6).

“Procuro me manter informado, na mídia principalmente, de dados estatísticos que demonstrem a situação do setor de saneamento no país. A partir desse panorama realizo comparações entre o DAEB com as médias nacionais, na qual percebo que dentro das proporções

de Bagé, estamos acima da média na prestação de serviço de água e esgoto” (ENTREVISTADO 3).

Verifica-se que a maioria dos entrevistados buscam referenciais comparativos, adotam práticas para conhecer como outras instituições estão trabalhando, a partir de cursos, feiras, contatos pessoais e diversas mídias (internet, revistas especializadas, etc.), mas este processo ocorre de forma isolada e não contínua, como sintetiza o entrevistado 7.

“O ideal até seria e gostaria de ter integração com outras instituições que tem a mesma atividade nossa, pra te trocar informações, mas a gente tem pouco isso...Já teve alguns casos, como cursos juntamente com CORSAN e DMAE, mas o ideal é que tivesse integração contínua, sei lá em 3 meses, para trocar informações e conhecimentos, mas não temos isso hoje.”

Em suma, o quadro 4.7 resume os itens pesquisados:

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
8 e 10	Gestão da Qualidade e MEGP (Informações e Conhecimento)	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas (cursos e treinamentos) - Compartilhamento de informações internas - Interação com outras instituições

Quadro 4.7 – Aspectos sobre o MEGP (informações e conhecimento)

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

4.3.8 Programa de Qualidade

Conforme estudo realizado, sobre o aspecto de como um programa de qualidade, para o setor público, poderia ser aplicado no DAEB, todos os entrevistados mostraram-se receptivos ao desenvolvimento de tal atividade na autarquia, o que demonstra que reconhecem

os benefícios que um programa de qualidade poderá gerar. Também colocaram opiniões de como um programa poderia ser desenvolvido, dentre essas estão as dos entrevistados 3 e 8:

“Com envolvimento de todos, a partir de um setor como piloto, no local mais crítico do DAEB – focado num local. Para fazer um modelo de referência para ter credibilidade. Pois ainda não há uma cultura interna de programa de qualidade no DAEB, e, certamente, haveria resistências dos servidores para a sua implantação, já que não conhecem tais instrumentos, o que justificaria um receio inicial, por essa razão considero viável o desenvolvimento de um programa de qualidade a partir de um setor, com conseqüente implantação futura para toda a organização” (ENTREVISTADO 3).

“Eu acredito na disseminação de um programa para ser efetivamente implantado, para chegar a todas as pontas, as vezes, com maior ou menor intensidade, mas tem que chegar a todos que o programa está sendo desenvolvido, mostrar seus benefícios como poder de convencimento e acreditação para os servidores da instituição” (ENTREVISTADO 8).

Quanto ao GesPública verifica-se que 25% dos diretores do DAEB não conhecem o programa, em contrapartida, os demais entrevistados tiveram a preocupação de expor que conhecem o programa, mas sem profundidade sobre o assunto. Portanto, este programa não é desconhecido para a maioria dos entrevistados. A preocupação dos mesmos por não conhecer detalhadamente o programa, indica que para uma futura adesão da instituição ao GesPública necessita-se de cursos e treinamentos sobre as suas ferramentas, algo já existente e disponibilizado para as organizações públicas, através de cursos presenciais e à distância.

Outro aspecto, verificado nessa seção, é que dentre as respostas percebe-se a repetição de palavras-chaves já citadas em questões anteriores, ou seja, a maioria dos respondentes relacionou esta categoria, programa de qualidade, como um canal para a obtenção de qualidade e excelência no serviço público.

“Para que um programa de qualidade seja implantado, é necessário que o clima interno esteja alinhado entre todos que estão coordenando e participando da instituição. Todos precisam caminhar na mesma direção, sob pena do programa de qualidade não ser absorvido por todos e fracassar na sua implantação” (ENTREVISTADO 4).

“Eu acredito num programa, só que tem que ter planejamento, eu acho que isso é a base, pela vivencia que eu tenho, ahh, nesses anos de setor público é difícil tu ter isso, planejamento no setor público, as

coisas são meio que atropeladas na questão do imediatismo” (ENTREVISTADO 7).

“Um programa de qualidade, na minha opinião, teria que partir da direção, é ela que define as diretrizes, teria que partir disso, pois na minha visão, tu não tem essa possibilidade de se mobilizar e tentar criar algo desse tipo sem a direção estar envolvida com isso” (ENTREVISTADO 8).

Pergunta(s) *	Categoria Principal de Análise	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
3 e 12	Programa de Qualidade	<ul style="list-style-type: none"> - Canal para obtenção e continuidade de qualidade e excelência - Modelo de referência - Credibilidade - Resistências dos servidores - Iniciativa da Alta Administração - Planejamento - Padronização - Implantação de plano de melhorias - Integração - Pessoas

Quadro 4.8 – Aspectos sobre programa de qualidade no serviço público

(*) As perguntas encontram-se disponíveis no apêndice A.

Portanto, dentre as respostas apareceram os seguintes termos (quadro 4.8): planejamento, padronização de processos, satisfação, plano de melhorias, clima interno alinhado (integração), direção geral (atuação da liderança), modelo de referência e pessoas. Isto demonstra que apesar dos diretores do DAEB não conhecerem detalhadamente o programa GesPública e o seu Modelo de Excelência, os mesmos já têm percepções dos seus princípios e critérios, e reconhecem a sua importância, pois já associam a aspectos de qualidade. E também consideram um programa de qualidade como um meio para manutenção de estratégias, frente a mudanças de gestões públicas que ocorrem ao longo do tempo.

4.3.9 Considerações Finais da Análise de Conteúdo das Entrevistas

As duas categorias finais desta análise: Gestão da Qualidade e MEGP foram resumidas no quadro 4.9, o qual contém a exposição dos principais aspectos elencados pelos entrevistados a partir de perguntas que continham categorias pré-estabelecidas pelo autor deste estudo. É importante destacar que o quadro foi composto a partir das percepções dos entrevistados e não da bibliografia estudada, para fins de análise, representando assim o que eles consideram quanto à gestão da qualidade e aspectos do modelo de excelência em estudo.

A primeira coluna do quadro 4.9 representa as categorias intermediárias de análise, seções 4.3.1 a 4.3.8 deste estudo, tais categorias contemplam um conjunto de aspectos que foram investigados para verificar como a gestão da qualidade está sendo desenvolvida nos departamentos do DAEB.

Analisando a categoria gestão da qualidade observa-se que ainda não houve, na instituição pesquisada, práticas contínuas específicas nesse sentido, referenciadas por um modelo ou programa, verifica-se que os gestores entrevistados têm grande atenção e motivação para o tema, e procuram desenvolver tais aspectos naquilo que entendem ser a prestação de um serviço público de qualidade. Tal fator confirma-se a partir do entendimento, constatado por Paladini (2009) e Barros (1999), de que qualidade é um tema amplo e de diferentes percepções, tanto de quem a produz, quanto de quem a recebe.

Salienta-se que os entrevistados demonstraram não diferenciar o tema qualidade do tema excelência, na qual entendem que a consecução de qualidade garante o atendimento de um estado de excelência, tal lógica não se verificou na bibliografia estudada.

Gestão da Qualidade	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
Qualidade no serviço público	<ul style="list-style-type: none"> - Agilidade - Bom Atendimento ao cidadão - Cordialidade - Princípios Constitucionais - Aumento na prestação dos serviços - Observância de normas legais - Cumprimento de prazos - Melhorias na infra-estrutura da organização - Implantação de novas tecnologias - Plano de melhorias - Integração
Excelência no serviço público	
Programa de Qualidade	
MEGP	
MEGP	Principais Aspectos Citados pelos Entrevistados
Visão Sistêmica	<ul style="list-style-type: none"> - Alta Administração - Trabalho em equipe (comprometimento, responsabilidade) - Demandas internas e externas - Imediatismo - Necessidade de formalização - Comunicação - Necessidade de Treinamento - Integração (visão sistêmica) - Padronização - Sistema de informação - Compromissos legais - Acompanhamento e controle de informações - Organização de tarefas e atividades - Interação com outras instituições
Planejamento (Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade)	
Execução (Pessoas e Processos)	
Controle (Resultados)	
Inteligência da Organização (Informações e Conhecimento)	

Quadro 4.9 – Resumo sobre aspectos de gestão da qualidade e do MEGP

Já quanto ao MEGP, segunda categoria final, englobou a análise dos seus critérios de excelência, dividida nos blocos de planejamento, execução, controle e inteligência da

organização, o que permitiu diagnosticar a forte atenção que os diretores e a instituição tem aos critérios de cidadãos e sociedade, tanto na preocupação no atendimento de expectativas e no foco dado ao cidadão, quanto em ações práticas do DAEB.

Percebe-se a repetição de palavras-chaves em diferentes categorias, conforme foram citadas pelos entrevistados, o que demonstra a integração que percebem sobre os temas; por essa razão os aspectos citados pelos entrevistados foram agrupados em ordem aleatória. Dentre as repetições estão fatores identificados como necessários e pouco desenvolvidos e outros que, segundo eles, estão de acordo com as suas expectativas.

Em relação aos aspectos “pouco desenvolvidos” estão a necessidade de formalização de processos, de planos, de estratégias, controles para medições e avaliações de resultados, aspectos de padronização, questões de treinamentos, planejamento e interação com outras instituições. Um modelo de gestão, ao menos em tese, permite a identificação pormenorizada de cada elemento pouco desenvolvido, para posterior adoção de ações práticas de melhorias. Ressalta-se, também, que um modelo permite a identificação de elementos não percebidos ou desconhecidos, por parte da organização, e que poderiam necessitar de ações de melhorias em curto ou longo prazo.

Já em relação aos aspectos percebidos como “bem desenvolvidos” ou em “bom funcionamento” pode-se citar como principais o papel da Alta Administração, no que diz respeito a comprometimento e boa comunicação; ao trabalho em equipe, também relacionado ao aspecto de comprometimento, e entendimento de responsabilidades; ao atendimento de demandas internas e externas, que apesar de haver as deficiências elencadas no parágrafo anterior, segundo os entrevistados a sua consecução representa a qualidade profissional das pessoas; a integração (visão sistêmica); ao atendimento de compromissos legais e ao sistema de informação do DAEB, entendido como importante ferramenta de organização, controle, de informações e de gestão.

Nessa perspectiva, cabe um comentário maior sobre os aspectos de integração e de legalidade, citados pelos gestores. O aspecto integração foi diversas vezes citado por todos os entrevistados, em diferentes questões e categorias de análise, o que direciona a percepção dos entrevistados à visão sistêmica sobre a organização e sobre seus processos de trabalho (internos e/ou externos), algo que o MEGP se propõe a desenvolver. Quanto ao aspecto de atendimento aos compromissos legais, fator diretamente relacionado ao princípio constitucional de Legalidade, e um dos elementos bases pregados pelo MEGP, percebe-se a atenção a este aspecto, que todos os departamentos tem para desenvolverem suas atividades.

Salienta-se que a atuação da Consultoria Jurídica do DAEB, como setor de apoio ao desenvolvimento de conhecimento jurídico, atende todos os setores da Autarquia.

Os aspectos relacionados pelos entrevistados, pouco ou muito desenvolvidos, estão inclusos nos critérios de excelência do MEGP, portanto demonstra-se a importância do mesmo como referência para ações de melhorias em fatores identificados necessários aos propósitos estratégicos do DAEB e aos aspectos comentados por seus gestores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de pesquisa realizado se propôs a investigar o tema gestão da qualidade no serviço público, pois se considera ser este um tema atual e necessário, que deva estar em constante debate e desenvolvimento, para isso se objetivou analisar a gestão da qualidade na dinâmica organizacional dos departamentos do DAEB, a partir do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), trazido pelo GesPública.

Nessa perspectiva percebe-se que modelos de excelência, trazidos por diferentes programas de qualidade, surgem a partir da evolução do tema gestão da qualidade e a partir da comprovação prática, bem sucedida, das suas ferramentas nas empresas. No Brasil tais fatores não são diferentes, algo que se comprova a partir da seção 2.1.4 (Gestão Estratégica da Qualidade) deste estudo. Portanto, verificou-se importante, para esta pesquisa, compreender e analisar o modelo de excelência, preconizado pelo programa desenvolvido e difundido atualmente pelo Governo Federal, para organizações públicas brasileiras.

Verificou-se que os critérios de excelência do MEGP, visualizados na figura 4.2 deste estudo e expostas as suas conceituações na análise de conteúdo das entrevistas, representam os itens de verificação de gestão para uma instituição pública, que poderá aderir ao programa, a partir dos ciclos de auto-avaliação, ou adotar o modelo como referência, para início de um movimento pela qualidade, para após se submeter a ciclos de auto-avaliação e formalizar sua adesão ao programa.

Comparando-se a perspectiva do MEGP do GesPública com os pressupostos teóricos expostos nas seções que abordam a gestão estratégica da qualidade e a excelência em desempenho desta pesquisa, confirma-se o tratamento da qualidade de forma sistêmica nas organizações, processo iniciado, segundo Carvalho (2005) pelo teórico Armand Feigenbaum com o Controle Total da Qualidade (ou *Total Quality Control* – TQC).

Então, evidencia-se que o movimento pela qualidade numa organização, demanda o envolvimento integrado de todas as partes (setores, departamentos, gerentes, funcionários, etc.) e o envolvimento de diferentes conceitos, que devem ser identificados e desenvolvidos, tais como: aspectos de liderança, planejamento, processos produtivos, gestão de pessoas, gestão da informação, dentre outros fatores; que no MEGP estão expostos nos oito critérios de excelência.

Nesse contexto, visualizou-se neste estudo de caso, a partir da perspectiva do MEGP do GesPública, de que forma a gestão da qualidade está sendo desenvolvida nos

departamentos do DAEB. Com base nas informações coletadas pode-se chegar a alguns resultados:

A partir de uma análise orientada pelo MEGP, modelo este que contempla diferentes elementos (conceitos e partes envolvidas), na busca de resultados de uma gestão estratégica pela qualidade, percebe-se que o DAEB ainda não desenvolve tal aspecto, por um processo contínuo, explícito, formal e sistemático, através de um modelo de excelência ou programa de qualidade. Porém, isso não indicou que práticas de gestão da qualidade não são desenvolvidas na organização pesquisada.

Demonstrou-se nesse trabalho que os entrevistados têm as suas percepções sobre qualidade, buscam resultados, desenvolvem atividades nesse sentido, percebem necessidades, reconhecem os benefícios de um programa de qualidade e são receptivos ao desenvolvimento de práticas voltadas para isso na organização. Estes fatores, expostos na análise das entrevistas, indicam que embora a gestão da qualidade não ocorra de maneira formal e explícita no DAEB, existem ações que convergem e se alinham nessa perspectiva, o que poderia ser aperfeiçoado e desenvolvido continuamente a partir de um programa.

Nesse contexto, Alves (2010) relaciona algumas características importantes do MEGP, que reafirmam a utilização do mesmo como referência de gestão e demonstra suas vantagens e possibilidades. Tais características expressas a seguir:

- proporciona um referencial para a gestão de organizações, na forma de um modelo completo e reconhecido mundialmente - segue os modelos do Prêmio dos EUA, Europeu e do Brasil (PNQ);
- é atualizado anualmente;
- é direcionado aos resultados do negócio da organização;
- não indica formas preestabelecidas de implementação;
- promove o aprendizado organizacional;
- enfatiza a integração e o alinhamento sistêmico;
- permite um diagnóstico objetivo e a medição do grau de maturidade da gestão.

O diagnóstico realizado neste estudo indica as ações do DAEB alinhadas com os preceitos do MEGP, tal verificação ocorre a partir de aspectos citados, pelos entrevistados, como bem desenvolvidos pela instituição, dentre estes estão o papel da Alta Administração (Liderança), ao trabalho em equipe e profissionalismo (Pessoas); a Integração (Visão Sistêmica); ao atendimento e a observância de questões legais (Princípio Constitucional); ao

Sistema de Informação do DAEB (Informações e Controle); ao foco dado aos cidadãos, bem como atividades desenvolvidas pelos setores de Serviço Social e Comunicação e Marketing (Cidadãos e Sociedade); dentre outros aspectos que se sinalizam como favoráveis para uma futura implantação do GesPública, pois esses fatores demonstram um alinhamento do GesPública com a Instituição e uma tendência a um bom desempenho, nesses aspectos, num ciclo de auto-avaliação através do MEGP.

Em contrapartida, o diagnóstico realizado também sinaliza aspectos “pouco desenvolvidos”, a partir das entrevistas com os gestores, na qual está a necessidade de formalização de processos, de planos, de estratégias, controles para medições e avaliações de resultados, aspectos de padronização, questões de treinamentos, planejamento e interação com outras instituições. Nessa perspectiva o MEGP, ao menos em tese, permite a identificação pormenorizada de cada elemento pouco desenvolvido, para posterior desenvolvimento de ações práticas de melhorias.

Complementariamente aos resultados já citados observa-se que o modelo de excelência estudado torna-se um importante instrumento para toda organização pública que deseja qualificar os seus serviços, não sendo um pré-requisito a apresentação de fatores alinhados com o modelo, como se identificou nesse estudo. Visualizou-se que é a partir da organização pública verificar o seu grau de aproximação ou distanciamento com o MEGP, medição do grau de maturidade da gestão, realizado através de um ciclo de auto-avaliação, o condicionante inicial para posterior desenvolvimento de práticas de melhorias contínuas, desde as mais básicas até as mais complexas.

Portanto, para o DAEB, que tem na sua missão institucional a excelência, como visão “ser reconhecido como modelo de gestão e excelência” e valores alinhados aos preceitos do GesPública, verifica-se que a sensibilização para a qualidade, seja ela adotando o MEGP como referencial ou desenvolvendo práticas de melhorias contínuas identificadas por ferramentas de qualidade e/ou excelência, tende a direcionar de forma efetiva a instituição para os seus propósitos estratégicos.

Dentre as limitações deste estudo considera-se o receio de alguns entrevistados por não conhecer em detalhes o MEGP, o que se demonstrou numa ou outra questão do instrumento de pesquisa.

Salienta-se que este estudo não esgota o amplo tema sobre gestão da qualidade nas organizações. Sugere-se para outros trabalhos acadêmicos a continuidade de estudos sobre este assunto no serviço público, na qual se recomenda pesquisas sobre identificação de aspectos motivacionais para programas de qualidade, pesquisas de verificação de resultados

de instituições públicas que aderiram ao GesPública e estudos afins em instituições públicas de saneamento. Espera-se ter contribuído para a reflexão do tema gestão da qualidade no DAEB, para que seja continuamente desenvolvido e aprimorado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, Claudia Rosa e NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de Administração:** guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT, TCC, TGI, trabalhos de estágio, MBA, dissertações, teses. 3. Ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

ALVES, Lucia Mussnich Barreto. **Pesquisa Acadêmica:** esclarecimentos sobre GesPública e MEGP. Mensagem pessoal. Mensagem recebida por: <josebad@ig.com.br> em 12 jul. 2010.

ARAÚJO, Luis César G. de. **Organização, Sistemas e Métodos e as Modernas Ferramentas de Gestão Organizacional:** arquitetura, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, Luis César G. de. **Organização, Sistemas e Métodos e as Tecnologias de Gestão Organizacional:** arquitetura organizacional, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 9000:** Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2000. 26 f.

BAGÉ. **Lei Municipal nº 1559**, de 24 de março de 1969. Dispõe sobre a criação do Departamento de Água e Esgotos de Bagé - DAEB. Bagé: Gabinete do Prefeito Municipal, 1969. Disponível em: <<http://www.daeb.com.br/index.php?secao=subsecao&mostraconteudo=75>> Acesso em 15 de Set. 2010.

BAGÉ. **Lei Municipal nº 4154**, de 14 de junho de 2004. Cria a nova estrutura administrativa do Departamento de Água e Esgotos de Bagé – DAEB e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.daeb.com.br/index.php?secao=subsecao&mostraconteudo=75>> Acesso em 23 de Out. 2010.

BARROS, Claudius D'Artagnan C. **Excelência em serviços: questão de sobrevivência no mercado.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

_____, Claudius D'Artagnan C. **Sensibilizando para a qualidade.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

BRANDIÃO, Hugo Junior; PALASSI, Marcia Prezotti; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. **Administração Pública.** Sistema Universidade Aberta do Brasil, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.378, de 23 fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm> Acesso em 08 de Set. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos** – 2008; Brasília: MCIDADES. SNSA, 2010. Disponível em: <http://www.snis.gov.br>. Acesso em 13 de Set. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Caderno Técnico: Núcleo Setorial Saneamento**, Brasília:, 3. Ed. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; **Documento de Referência 2008/2009**; Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010**; Brasília, 2009b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 47, n. 1, Janeiro/Abril, 1996.

_____, Luiz Carlos. Uma reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 49, n. 1, p 5-42, jan/abr, 1998a.

_____, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. Ed. 34. ENAP, 1998b.

CARVALHO, Marly Monteiro de. Histórico da Gestão da Qualidade. In: CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco (Coord.). **Gestão da Qualidade: teoria e casos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 1-24.

CERQUEIRA NETO, Edgard Pedreira de. **Gestão da Qualidade**. 3 ed. São Paulo: Thompson Pioneira, 1993. 156p.

CORREA, João Luiz Damasceno. A aplicação do Modelo de Excelência da Gestão Pública no setor saneamento brasileiro. In: **XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2009, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009. Disponível em: https://www.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2010-04-26.8678882873/correjoa.pdf. Acesso em: 19 ago. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, Set/Out. 2008.

CUNHA, Miguel Pina e; CUNHA, João Vieira da; DAHAB, Sônia. Gestão da Qualidade: uma Abordagem Dialéctica. **RAC**, Edição Especial 2001: p. 197-215.

DAEB 40 anos: Um mergulho na história 1969-2009. Bagé: DAEB, 2009.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: a revolução da administração**. Tradução de Clave Comunicações e Recursos Humanos SC Ltda. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de Excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In: **XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2009, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009. Disponível em: https://www.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2010-04-26.8678882873/ferrerib.pdf. Acesso em: 19 ago. 2010.

FOWLER, Eliane D´Martin. **Investigação sobre a utilização de Programas de Qualidade (GESPÚBLICA) nas Universidades Federais de Ensino Superior**. 2008. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá (MG), 2008.

GARVIN, David. **Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva**. Trad. Eng. João Ferreira Bezerra de Souza. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992. 357p.

GARVIN, David A. **Gerenciando a Qualidade: a visão estratégica competitiva**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

GIANESI, Irineu G. N. e CORRÊA, Henrique Luiz. **Administração Estratégica de Serviços: operações para a satisfação do cliente.** São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As Empresas são Grandes Coleções de Processos. ERA – **Revista de Administração de Empresas/EAESP/FGV.** São Paulo, vol. 40, n° 1, p. 6-19.

GUERRREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto Brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.

HUSEIN, Mohammad Odeh. **A qualidade total e o caso brasileiro.** 1996. Disponível em: www.moraesjunior.edu.br/pesquisa/cade3/qualidade_total_caso_brasileiro_.doc. Acesso em: 03 agosto 2010.

JURAN , J. M. **Juran na Liderança pela Qualidade.** São Paulo: Pioneira, 1990.

_____, J. M. **A Qualidade desde o Projeto: os novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços.** Traduzido por Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa.** Brasília: Sedap, 1987.

MARTINS, Marta Buffon. **O Processo de Aprendizagem Organizacional no Âmbito de Programas de Qualidade.** 2002. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós – Graduação em Administração – PPGA – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada.** São Paulo: Atlas, 1997.

MIGUEL, Paulo Augusto Cauchick. Gestão da Qualidade: TQM e Modelos de Excelência. In: CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco (Coord.). **Gestão da Qualidade: teoria e casos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 85-124.

MISOCZKY, Maria Ceci; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 163-177, Set./Out. 2001.

MOREJÓN, Mônica Andrés García. **A Implantação do Processo de Qualidade ISO 9000 em Empresas Educacionais**. 2005. 331f. Dissertação (Doutorado em História) - Pós-Graduação em História Econômica, Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

MÜLLER, Cláudio J. **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)**. 2003. 292 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Departamento de Engenharia de Produção e Transportes, Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

O MANANCIAL: Sua fonte de informação do DAEB. Bagé: DAEB, n. 56, set. 2010, 04 p.

OLIVEIRA, O. J. **Gestão da qualidade: Introdução à história e fundamentos. Gestão da qualidade: Tópicos avançados**. São Paulo: PioneiraThompson Learning, 2004.

OLIVEIRA, Roberto Vasconcellos de. **Auditoria Operacional: Uma Nova Ótica Dos Tribunais de Contas Auditarem a Gestão Pública, Sob o Prisma da Eficiência, Economicidade, Eficácia e Efetividade, e o Desafio de sua Consolidação no TCE/RJ**. 2008. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Centro de Formação Acadêmico e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, Saulo Barbará de (Org.). **Gestão por processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação; foco no sistema de gestão da qualidade com base na ISO 9000:2000**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier. **Direito administrativo**. Florianópolis: CAD/UFSC. 128p. Curso de Graduação em Administração a Distância. 2007.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: Teoria e Prática**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREGRINI, Fernando Otávio. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009): uma Avaliação do Modelo de Organização Social na Área da Ciência & Tecnologia**. 2009. 109 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 2009.

RAMOS, Daniel Dourado. **Gestão de Pessoas e Qualidade, segundo os critérios preconizados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública: um estudo de caso no CREA-RS.** 2008. 93f. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (Bacharel em Administração) - UFRGS, Porto Alegre, 2008.

RODRIGUES, Daniela O. W.; PROIETTI, Anna B. F. C. e CIOFFI, Junia G. M. Hemominas: aplicação e impacto do instrumento de auto-avaliação de 250 pontos do Gespública. **Revista Brasileira de Hematologia e Hemoterapia.** 30(2): p. 101-107, 2008.

SARAIVA, João Carlos P. Max Weber e o Gespública. **Revista Brasileira de Hematologia e Hemoterapia.** p. 85, 2008.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SUKSTER, R. **A Integração entre o Sistema de Gestão da Qualidade e o Planejamento e Controle da Produção em Empresas Construtoras.** 2005. 158 f. Trabalho de Conclusão (Mestrado em Engenharia) – Curso de Mestrado Profissionalizante em Engenharia, Escola de Engenharia, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

TURRIONI, João Batista. A implementação da Gerencia da Qualidade Total com base na série ISO 9000 (NB9000) . Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1992.

UNICAMP (2003). **Gestão de Processos.** Disponível em: http://www.prdu.unicamp.br/gestao_por_processos/palestras/Gestao_Processos_UNICAMP_170903.pdf>. Acesso em 20/07/2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Coleta de Dados no Campo.** São Paulo: Atlas, 2009.

_____, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

WOOD JR, Tomaz; URDAN, Flávio Torres. Gerenciamento da qualidade total: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas,** v.34, n.6, p.46-59, nov./dez. 1994.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA:

Dados de identificação:

- Nome do entrevistado: (os entrevistados foram identificados na pesquisa pela nomenclatura Entrevistado 1, Entrevistado 2, etc.).
- Idade:
- Tempo de instituição:
- Cargo:
- Tempo em que ocupa cargo gerencial:
- Número de pessoas que gerencia:

Questões para abordagem em entrevista:

Perguntas	Palavras – Chave para Análise
1. Para você quais os principais aspectos considerados na qualidade do serviço público?	Gestão da Qualidade
2. Na missão institucional do DAEB está a excelência na prestação do serviço. Quais ações do Departamento são voltadas para isto?	Gestão da Qualidade e Excelência
3. Você conhece o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública? Se sim, comente.	Gestão da Qualidade
4. A integração e relacionamento do seu setor com outros setores da Instituição interferem na qualidade do serviço (ambiente interno)? E quanto à integração e relacionamento com a sociedade (ambiente externo)?	Gestão da Qualidade e MEGP (visão sistêmica)
5. Como você percebe o planejamento do seu setor? Como fatores de liderança, estratégias e planos são desenvolvidos nesse sentido?	Gestão da Qualidade e MEGP (planejamento)

6. No seu setor, a execução dos serviços ocorre da maneira como é planejada? Como as pessoas e os processos são desenvolvidos nesta etapa?	Gestão da Qualidade e MEGP (execução)
7. Como você percebe o controle das atividades do seu Departamento? Existem indicadores de desempenho e de resultados?	Gestão da Qualidade e MEGP (resultados)
8. Como se desenvolve as informações e conhecimento com relação à melhoria na qualidade do serviço do seu setor? (Ex.: novas idéias são compartilhadas e aplicadas pelo grupo, cursos e treinamentos, segurança da informação, aperfeiçoamento de atividades, a partir de experiências anteriores).	Gestão da Qualidade e MEGP (informações e conhecimento)
9. Identifique práticas de melhorias implantadas no seu departamento ultimamente? Dê exemplos.	Gestão da Qualidade e MEGP
10. Seu setor adota algum referencial comparativo, a partir de outras instituições públicas ou privadas?	Gestão da Qualidade e MEGP (Informações e Conhecimento)
11. A partir do princípio constitucional de Legalidade, de que no serviço público deve-se fazer o que está previsto em lei, você acredita que isso interfira positiva ou negativamente na qualidade do serviço prestado pelo seu departamento?	Princípios da Administração Pública
12. Como um Programa de Qualidade, para o setor público, poderia ser aplicado no DAEB?	Gestão da Qualidade