CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA

MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA – MLG

QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO: CONCEITOS E INTERPRETAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Camila Penido Gomes

Maurício da Silva Correia

Paulo Henrique Rocha Faleiro

ORIENTADOR: PROF. FERNANDO DE SOUZA COELHO

2018

Sumário

Lista de Tabelas e Figuras 3
Lista de Abreviaturas e Siglas 4
1. APRESENTAÇÃO 6
2. QUALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 11
3. QUALIDADE NA NOVA GESTÃO PÚBLICA 27
4. QUALIDADE NA GOVERNANÇA 39
5. QUALIDADE NA GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL 55
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 70
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 75
8. ANEXO ARTIGO PRODUZIDO E SUBMETIDO AO EnAPG 84

Lista de Tabelas e Figuras

Tabela 1 - Consolidação dos artigos e livros utilizados para a pesquisa 8
Tabela 2 - Consolidação dos entendimentos sobre qualidade 13
Tabela 3 - Componentes doutrinais da nova gestão pública. 28
Tabela 4 - Governança: principais teorias e conceitos. 48
Tabela 5 - Principais componentes da governança na era digital 56
Tabela 6 - Do e-gov para o governo digital 60
Tabela 7 - Percentual de pessoas que utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses, por grupos de idade, em 2015 68
Tabela 8 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses, por classes de rendimento mensal, em 2015 69

Figura 1 - Princípios marcos de e-gov e governo digital no Brasil 63
Figura 2 - Princípios e objetivos estratégicos para a Política de Governança Digital do governo federal brasileiro 65
Figura 3 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que utilizaram Internet no período de referência dos últimos três meses 67

Lista de Abreviaturas e Siglas

SIGLA	DESCRIÇÃO
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CCQ	Círculo de Controle de Qualidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CLP	Centro de Liderança Pública
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
DEG	Digital Era Governance
EGD	Estratégia de Governança Digital
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
GED	Governança da Era Digital
GQT	Gestão da Qualidade Total
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISO	Internacional Standards Organization
LSE	London School of Economics
MARE	Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MLG	Master em Liderança e Gestão Pública
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NEG	Digital Era Governance
NG	Network Governance
NGP	Nova Gestão Pública
NPG	New Public Management
NPG	New Public Governance
NPS	New Public Service
NSP	Novo Serviço Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OP	Orçamento Participativo
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público
SIBs	Social Impact Bonds
SPELL	Scientific Periodicals Eletronic Library
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TQC	Total Quality Control
TQM	Total Quality Management

1. APRESENTAÇÃO

O principal objetivo deste trabalho é estabelecer parâmetros para analisar a qualidade, e sua gestão [da qualidade] no setor público. Quando está em discussão o sucesso de em política pública ou de bons resultados conquistados no âmbito público, no final, o foco recai na qualidade com que os serviços públicos são prestados. Trata-se de um conceito utilizado amplamente para qualificar bons resultados e gestões, mas ainda pouco definido para contribuir com investigações acadêmicas ou reflexões no contexto da **gestão pública contemporânea**. Essa ideia é confirmada por Marin (2012) ao afirmar que: "[...] o debate sobre qualidade no campo da **administração pública** está marcado por seu caráter vago, pela imprecisão dos conceitos e por certa dose de mistificação" (MARIN, 2012, p. 6 – grifo nosso).

Por este motivo, neste trabalho, procuramos então examinar o desenvolvimento da gestão da qualidade no setor público, sobretudo a partir de literaturas que conceituam os paradigmas de gestão pública na Europa e sob a luz das reformas administrativas que vêm ocorrendo desde a década de 80, analisando como essa temática tem evoluído e, como ensaio inicial, provocar associações junto à experiências na realidade brasileira.

O trabalho foi bastante árduo, pois, em primeiro lugar, não é atribuída ao termo qualidade uma definição precisa, de fácil mensuração. Além disso, apesar de estudos sobre reformas administrativas e gestão da qualidade terem se desenvolvido bastante, nas últimas décadas, ao redor do mundo e no Brasil, ainda há significativas divergências semânticas, uma grande diversidade de termos e conceitos, bem como análises distintas, a depender do contexto em que se está inserido.

Soma-se a isso o fato de existirem várias formas de se pensar em reformas da administração pública: A denominada Nova Gestão Pública perdura até os dias atuais? Podemos chamar de Neoweberianismo o momento pelo qual a Administração Pública tem passado hoje? Há sinais de movimentos Pós-Nova Gestão Pública? Em que lugar situa-se a administração pública na literatura internacional e no Brasil? Soma-se a isso o fato de

Ao longo dos estudos realizados para este trabalho, percebeu-se que a maioria da bibliografia referente à temática pesquisada era produzida na Europa, sobretudo, no Reino Unido. Foi aproveitado, portanto, o módulo internacional do Master em Liderança e Gestão Pública (MLG) do Centro de Liderança Pública (CLP), na Blavatnik School of Government, em Oxford

para aprofundar os conhecimentos sobre gestão da qualidade no setor público. O Box 1 sistematiza alguns dos tópicos mais aderentes à temática deste trabalho, que inspiraram as pesquisas realizadas:

BOX 1: O QUE DISSERAM OS PROFESSORES

- **Liderança do Setor Público em Tempos Difíceis (Lord Stewart Wood of Anfield)**
  - Novas Abordagens da Administração Pública do Século XXI:
    - Alcance de resultados por meio da confiança;
    - Reconsideração dos valores que a administração pública deveria incorporar.
    - Adoção de tecnologia (*e-government*)
    - Repensar o propósito da Administração Pública
- **GOLab (Government Outcomes Lab)**: Centro de pesquisa acadêmica e prática com a missão de melhorar a prestação de serviços públicos para abordar questões sociais complexas, com o foco em modelos baseados em resultados.
  - Social Impact Bonds (SIB's) – 1st in 2010.
  - "É preciso cometer erros originais"
- **Ótimas pessoas realizam um ótimo serviço público (Calum Miller)**:
  - Como aparenta um bom serviço público?
    - **International Civil Service Effectiveness INDEX (InCiSE)**: fornece um conjunto de informações comparativas para ajudar os países a determinar o que fazem bem, onde podem melhorar e o que podem aprender uns dos outros.

Houve também a oportunidade de conversar, em Londres, com o Professor Ewan Ferlie, autor bastante consagrado, cujo livro "The new public management in action" foi a primeira tradução para a língua portuguesa de uma literatura sobre a Nova Gestão Pública, a pedido do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Ferlie é pesquisador e professor na King's College e, em sua disciplina "The Organisation and Management of the Public Services", ao apresentar a evolução da administração pública, aprofunda-se nos seguintes conceitos: "Weberian Bureaucracy", "The New Public Management", "Network Governance" e "Digital Era Governance".

Na visão desse professor, os paradigmas acima não seguem uma lógica necessariamente linear e um momento não exclui o outro. Trata-se de uma visão híbrida das reformas administrativas, em que todos esses momentos coexistem, ganhando ênfase em determinados períodos, perdendo em outros. Nesse recorte, porém, é possível identificar que a qualidade se estrutura como política de gestão pública na *New Public Management (NPM)*, desenvolve-se na *Network Governance (NG)*, sobretudo, a partir do conceito de coprodução, e encontra novos desafios e predicados na *Digital Era Governance (NEG)*.

Cabe ressaltar, contudo, que a *Network Governance* corresponde a um movimento propalado no Reino Unido pelo Partido "New Labour", referindo-se às mudanças no papel do estado britânico, após as reformas administrativas burocráticas e gerenciais. À vista disso, neste trabalho, optamos por explorar, não só os conceitos inerentes à reforma *Network Governance*, mas também demais ideias e paradigmas que caracterizam um conceito mais abrangente de governança. Trabalhar dessa forma, explorando novas noções de governança que têm se amadurecido nas últimas décadas, enriqueceu nossas análises sobre o tema e foi fundamental no exercício de construção da evolução da gestão qualidade no setor público.

Nesse sentido, após todas as leituras realizadas, as aulas em Oxford e a conversa com o autor Ewan Ferlie, entendeu-se que a pesquisa traria maior significância ao construir um panorama sobre a gestão da qualidade na administração pública buscando seus significados preponderantemente a partir da *New Public Management*, passando pelos demais conceitos de governança na administração pública.

Portanto, para este trabalho, foi realizada a leitura de 98 artigos, divididos da seguinte forma:

Tabela 1 - Consolidação dos artigos e livros utilizados para a pesquisa

Qualidade e Gestão da Qualidade	New Public Management	Governança	Digital Era Governance
33	22	32	11

Em outros países, no que diz respeito a esse tema, as discussões estão mais avançadas. No Brasil, grande parte das produções acadêmicas ligadas a esse assunto ainda está bastante voltada para análises acerca da *New Public Management* ou conceitos mais abrangentes de governança,

apresentando casos práticos, prêmios de inovação ou adoção de uma metodologia específica (exemplo: GESPÚBLICA).

Por conta disso, para a construção do conteúdo deste trabalho, foi dado um enfoque na literatura internacional, considerando que a gestão da qualidade é um tema acadêmico de grande relevância em países europeus, especialmente na Inglaterra. Foi empregada também literatura nacional, que complementou a construção do raciocínio e contribuiu especialmente na identificação de exemplos nacionais dos paradigmas da administração pública que refletissem a gestão da qualidade.

Sabe-se que cada país carrega suas próprias especificidades (cultura, valores, história, dentre outras) e encontra-se em pontos distintos em termos de desenvolvimento na Administração Pública. Desse modo, o presente estudo não visa propor alguma metodologia ou lógica de gestão da qualidade utilizada com sucesso em algum país da Europa, tampouco construir ou explorar os paradigmas de administração pública como receituários ou estudos com objetivam esgotamento das discussões.

Este trabalho propõe resgatar, nas discussões de administração pública, a importância da gestão da qualidade no setor público. Para tanto, torna-se necessário (re)construir os primeiros vínculos com as discussões mais proeminentes acerca das reformas administrativas que têm evoluído ao redor do mundo, de modo que, a partir de então, seja possível transpor a gestão da qualidade à realidade brasileira.

Cabe dizer que esse trabalho constitui um passo intermediário para a publicação de um livro que apresentará um referencial teórico, bem como uma análise mais sistematizada e didática do que vem sendo discutido internacionalmente e de que forma a Administração Pública brasileira tem evoluído na gestão da qualidade desde a década de 80 até os dias atuais. Por meio desse trabalho, objetivamos enriquecer as discussões sobre gestão da qualidade na administração pública brasileira e, dessa forma, contribuir com a evolução de pesquisas nesse sentido.

Nas construções relacionadas à gestão da qualidade e nos exemplos nacionais utilizamos como fonte de pesquisa, foram buscados artigos nas seguintes fontes: Scientific Periodicals Eletronic Library – SPELL, banco de conhecimento do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração – CONSAD, publicações da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e referências bibliográficas de textos consagrados. Para a identificação da gestão da qualidade em cada um dos momentos da administração pública foi utilizada como ponto de partida a bibliografia indicada pelo Professor Ferlie na disciplina “The

Organisation and Management of the Public Services", ministrada por no Mestrado de Políticas Públicas da King's College, em Londres.

Dessa forma, o trabalho foi dividido da seguinte forma:

- **Capítulo Qualidade na Administração Pública**: traz os principais conceitos de qualidade e sua evolução de forma sucinta até a década de 80, quando o New Public Management (Nova Gestão Pública) ganhou forças.
- **Capítulos Nova Gestão Pública, Governança e Era Digital**: aprofundam sobre o tema da qualidade, em cada um desses paradigmas da Administração Pública (NPM, Governança e DEG), a partir da sistematização das principais ideias discutidas nas literaturas internacional e nacional, a luz das nossas análises.
- **Considerações Finais**: apresenta as primeiras considerações sobre o estado da arte que se pretende construir posteriormente num livro.

2. QUALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Momentos de crise, historicamente, fazem com que nações e organizações, sejam privadas ou públicas, busquem alternativas para o aumento de produtividade, eficiência e redução de custos. Foi assim que se fortaleceu uma nova filosofia de trabalho, em que o compromisso com a qualidade passou a pautar as administrações de empresas.

De tal modo, a definição de qualidade depende do viés histórico da análise e do contexto finalístico da organização que, de acordo com a conjugação dessas características, adota as práticas do modelo que melhor insere esta preocupação, evoluindo ao longo do tempo.

A qualidade nasce na administração do setor privado, no início do século XX, como tarefa de inspeção e foi potencializada a partir do avanço da racionalização da linha de produção e da instituição de padronização da produção industrial. A inspeção baseava-se em padrões de referências estabelecidos para melhorar a produção em massa e garantir a conformidade dos processos, portanto, buscava-se, no contexto, igualdade ou uniformidade dos serviços e produtos.

Com o desenvolvimento da economia e a intensificação da concorrência, a inspeção tornou-se elemento organizacional estratégico para sobrevivência organizacional e passou a ser entendida como qualidade.

> For businesses, service quality has become important for a different reason - because of increasing national and global competition which has forced them to differentiate themselves from their competitors through competition at the margins by use of quality (e.g. speedy service delivery). (BLACK, S. et al., 2001, p. 400)

Em busca da competitividade e do aumento do lucro, empresas tornaram os clientes foco de definição de suas estratégias organizacionais, buscando fidelizar os consumidores atuais e atrair os demais da concorrência. Por meio dessas estratégias, experimentaram-se diversos instrumentos e técnicas de qualidade que buscavam medir desempenho da produção e construir um modelo de gestão de excelência com identificação e atendimento de expectativas.

> A partir de la primera guerra mundial se empezaron a dar los primeros pasos encaminados a enfocar los procesos al logro de la calidad. Dichos pasos se iniciaron en la esfera de la industria armamentista y luego se generalizaron en el sector empresarial, sobre todo em Japón. Autores como Juran, Deming, Ishikawa y Crosby entre otros, fueron los precursores de las investigaciones relacionadas con la calidad y sus diversas vertientes del conocimiento. La mayoría de las investigaciones en el campo de la calidad han sido enfocadas a la dirección empresarial y solo en un pequeno porcentaje se han desarrollado en el sector de la administración pública, en el cual es de vital importancia orientar el

> diseño de los servicios a los requerimientos de los usuarios o clientes. (JUNCO, S.; MARTÍNEZ, T.; CONTRERAS, G., 2014, p. 2).

Mesmo que a preocupação com a qualidade já fosse percebida desde a revolução industrial (MARIN, 2012), por meio da adoção de especificações escritas e da criação dos departamentos de inspeção no sistema Taylorista (JURAN, 1990), foi no Japão, em sua reestruturação após a Segunda Guerra Mundial, que a gestão da qualidade ganhou força, fundamentada em uma visão sistêmica da organização:

> "[A Gestão da Qualidade] parte do princípio de que todo processo produtivo pode ser concebido como um sistema e que a qualidade perpassa todos os componentes do sistema e do ambiente no qual ele está inserido." (FILHO, J., 1991, p. 10).

O sucesso do enfoque em qualidade difundiu a metodologia de gestão no ambiente privado, onde testavam-se iniciativas isoladas de diversas ferramentas. Assim, as companhias japonesas desenvolveram uma abordagem própria para o "Total Quality Control" – TQC, inspiradas nos trabalhos de Deming e Juran (MARTÍNEZ, A., DEWHURST, F., DALE, B., 1998). O termo originalmente foi proposto, em 1956, por Feigenbaum e Ishikawa, que foram dois dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento dessa nova abordagem e definem TQC como:

> Quality control consists of developing, designing, producing, marketing, and servicing products and services with optimum cost-effectiveness and usefulness, which customers will purchase with satisfaction. To achieve these aims, all the separate parts of a company must work together. (ISHIKAWA, 1990 apud MARTÍNEZ-LORENTE; et al., 1998, p. 8).

Outra prática de sucesso adotada pelas companhias japonesas foi o "Círculo de Controle de Qualidade" – CCQ que traduz "as condições necessárias para a participação dos empregados no processo de análise e solução dos problemas ligados ao trabalho" (CARVALHO, M.; TONET, H., 1994, p. 4). A evolução desses conceitos de gestão da qualidade e as práticas nas companhias japonesas originaram a denominação "Total Quality Management" – TQM com alguns princípios norteadores: foco no cliente, busca pelo "erro zero", aprimoramento e envolvimento de todos funcionários, monitoramento de desempenho e melhoria contínua.

A TQM começou a se popularizar a partir da década de 80, mas vale ressaltar que muitos dos elementos que fundamentaram a TQM foram desenvolvidos entre as décadas de 50 e 70. Segundo Löffler (2002), a vasta adoção da TQM pela indústria japonesas, com a obtenção de bons resultados, levou à popularização do conceito, no Ocidente, nos anos 80.

Devido à grande importância para as organizações e a sociedade, o tema tem sido pesquisado e desenvolvido ao longo dos anos, não havendo um consentimento do que é qualidade entre os pesquisadores: “[...] the meaning of quality has changed over time. We can therefore say with confidence that there is no agreed definition of quality.” (LÖFFLER, E., 2002, p. 23).

É possível, no entanto, encontrar na evolução dos autores de teoria da administração, propostas de construção de significado para a qualidade na gestão administrativa, conforme mostra a consolidação da Tabela 2.

Tabela 2 - Consolidação dos entendimentos sobre qualidade

AUTOR	ANO	CITAÇÃO RESUMO DO ENTENDIMENTO	CARACTERÍSTICA DA QUALIDADE
CROSBY	1979	"[Para Crosby] o gestor não deve se preocupar com percepções subjetivas de qualidade como “agradar o cliente”, mas sim focar-se no atendimento aos requisitos e especificações do produto. A satisfação do cliente seria consequência direta do atendimento a esses requisitos" (MARIN, P., 2012, p. 8)	Qualidade é padronização dos produtos e serviços
DEMING	1986	"[Para Deming] a qualidade de um produto é definida por meio da percepção do cliente final daquele produto. Um produto pode atender a todas as especificações técnicas e ser vendido a um preço apropriado, mas se não for valorizado pelo cliente, não tem qualidade." (MARIN, P., 2012, p. 8)	Qualidade é satisfação do cliente

JURAN	1989	”JURAN (1989), a qualidade de um produto é definida a partir das expectativas colocadas pelas necessidades dos usuários finais. Dessa forma, as necessidades dos clientes devem ser traduzidas em especificações e incorporadas ao processo de produção." (MARIN, P., 2012, p. 8)	Qualidade é produto ou serviço corresponder às necessidades
WINDER	1993	"[Para Winder], qualidade é o processo contínuo de construir e manter relacionamentos mediante a verificação, antecipação e realização de necessidades explícitas e implícitas" (MARIN, P., 2012, p. 8)	Qualidade é bom relacionamento com o cliente
DRUCKER	1993	“lo que el cliente está dispuesto a pagar en función de lo que obtiene y valora”. (CASTERÁ, J., 2004, p. 12)	Qualidade é cliente entender o valor do produto ou serviço

Com base nas experiências de gestão da qualidade total iniciou-se o processo de produção e consolidação de normas de qualidade com objetivo de garantir ao cliente respeito a determinados processos organizacionais. Desta forma surge a Internacional Standards Organization - ISO responsável por congregar as discussões dos padrões e normas de qualidade comuns a diversos países. Por exemplo, a ISO 9001, norma técnica concebida pelo Comitê Técnico Quality Mangement and Quality Assurance e revisada – no Brasil – pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em 2008, determina critérios mínimos para implantação de Sistemas de Gestão da Qualidade, viabilizando a padronização de atividades e a garantia da qualidade em organizações públicas.

A discussão da qualidade na iniciativa privada teve um aprimoramento importante a partir das discussões e consolidação das normas e certificações ISO, as quais ao mesmo tempo que disseminam o conhecimento e as práticas de qualidade, também centralizam os conceitos e definições empresariais e industriais numa única entidade.

Enquanto isso, no setor público, a partir da década de 70, os Estados Ocidentais imergiram em crises fiscais e de legitimidade da ação estatal, manifestada pela incapacidade gerencial do Estado em coordenar as políticas públicas e representar os interesses da sociedade nas ações públicas.

> Las razones por las que este conjunto de métodos para la mejora de la productividad, herramientas para el aseguramiento de los procesos y dinámicas favorecedoras de la innovación, pasaron del ámbito empresarial a formar parte del acervo de la Gestión Pública han tenido mucho que ver con la situación de la propia Administración en la década de 1980. (JUNCO, S.; MARTÍNEZ, T.; CONTRERAS, G., 2014, p. 5)

Assim, os Estados buscaram novas alternativas de intervenção e ação pública para enfrentar a grave crise de suas instituições. A gestão da qualidade surgiu como possibilidade de responder a algumas questões enfrentadas pelo poder público, gerando melhoria da eficiência por meio da alocação correta dos recursos e da satisfação dos serviços públicos, a partir da construção de uma agenda de gestão com base na definição de clientes/usuários.

Surgia assim, na época, um movimento com orientações reformistas que buscava transformar o modelo de administração do Aparelho do Estado em busca da qualificação de sua capacidade administrativa. Diversos governos começaram a experimentar modelos administrativos, buscando combater a má performance de suas organizações e das políticas públicas. Dessa forma, o conceito de qualidade foi apropriado pelos movimentos reformistas que aconteciam nas instituições governamentais e foram se adaptando ao longo do tempo, até presente momento, sendo vivenciado e dialogado com o viés da qualidade objetiva – serviços correspondem às expectativas – e da qualidade subjetiva – capacidade organizacional na entrega de bens/serviços ou de regulação.

O entendimento era que a burocracia havia distanciado a administração pública do cidadão e que as práticas da gestão da qualidade possibilitariam a retomada do propósito das organizações públicas e reaproximariam a ação governamental da sociedade. Logo, entendia-se que os serviços seriam produzidos adequadamente.

> Such efforts to improve quality in public administrations are undertaken in the hope of achieving a number of tangible benefits for the organisations concerned, such as: a culture of continuous improvement; better customer service; greater strategic thinking about missions and goals; sustained levels of performance. (CADDY, J.; VINTAR, M., 2002, p. 10)

Desta forma, para responder enfrentar a discussão sobre a situação do Estado e seu distanciamento do cidadão buscou-se adotar os critérios de qualidade praticados no setor privado. Por consequência, diversas experiências alinhadas com o foco no usuário começaram a surgir como forma de aprimorar os serviços públicos prestados.

> since the 1980s, there has been an accelerating interest in quality improvement models (e.g. total quality management, including ``continuous improvement''), techniques (e.g. process mapping), certification (e.g. British Standards Institution standards) and awards (e.g. Charter Marks). These relate at least in part to issues of service quality. (BLACK, S. et al. 2008, p. 401)

Apesar de não ser um conceito novo na administração pública, a qualidade, ainda hoje, está muito vinculada à noção de gestão da qualidade total. E, quando se trata de aprimorar a qualidade dos serviços públicos, na maior parte das vezes, o foco recai em mecanismos de controle. Nesse sentido, os sistemas de qualidade empregados são programados não para observar os cidadãos como um recurso valioso no processo de construção e prestação de um bem ou serviço, mas sim para focar nos resultados alcançados para eles, unicamente no papel de usuários (LÖFFLER *et al.*, 2008).

De forma conceitual, a trajetória da qualidade na administração pública pode ser observada a partir de diversos paradigmas de gestão experimentados pelo setor público, que, apesar de provarem práticas em perspectivas diferentes, sempre são guiadas pelos princípios tradicionais da gestão da qualidade: maior eficiência administrativa, resolução dos problemas e legitimidade/satisfação. O ineditismo a partir dos movimentos reformistas ocorre porque as práticas de gestão da qualidade foram reconhecidas como um instrumento dessa transformação e começam – pela primeira vez – a serem recomendadas como políticas administrativas nas organizações públicas: "The ‘quality movement’ was built by adherents who tried to provide a theoretical basis and ideology from mostly atheoretical practical tools." (ØVRETVEIT , J., 2007, p. 1).

Adicionalmente, o movimento da qualidade na gestão pública enfrentou, na mesma agenda reformista, uma crise fiscal do Estado, em que a democracia e o acesso aos serviços precisava ser expandida e intensificada ao mesmo tempo em que as contas públicas estavam em discussão, seja pela frustação da expectativa de crescimento da receita ou pelo próprio debate sobre as dimensões dos gastos públicos. Por existirem realidades sociais e de administração pública diversas nos países ocidentes, ocorrem proliferações de experiências fragmentadas que tentam qualificar a gestão pública na busca da maior qualidade:

> [...] aparecen iniciativas bienintencionadas de reforma o modernización, de necesidad de cambio, que tienen que ver con la insatisfacción ciudadana por los servicios públicos que recibe y por consiguiente con la necesidad real o expectativa, siempre patente, de incremento y mejora de la Calidad de los servicios públicos [...] (CASTERÁ, J., 2004, p. 9).

O entendimento em torno da qualidade e de seus potenciais benefícios obtinham adesão dos atores políticos e da sociedade que enfrentavam crises de desempenho dos serviços públicos e de legitimidade do Estado. Exemplo do consenso obtido foi a Carta de Cidadão produzida pelo governo britânico que resumiria a nova perspectiva buscada pela administração pública inglesa a partir dos valores da gestão da qualidade:

> The extent of political party consensus on the need to improve quality in public services, particularly from a ``citizen'' perspective, was demonstrated by the fact that Labour and the Liberal Democrats published their own ``citizen charter'' proposals in the same year. In practice, this approach has been focused on ``users'' not citizens (BLACK, S. et al., 2004, p. 400)

A partir dessa ênfase e do consenso obtido, a qualidade dos serviços públicos tornou-se fundamental para a remodelagem organizacional e dos serviços públicos ingleses (BLACK, S. et al., 2004), defendia-se inclusive que, com isso, esses serviços seriam observados a partir da perspectiva do cidadão e atenderiam as expectativas dos usuários.

Ainda que experimentada em exemplos pontuais, como o inglês, o modelo de qualidade dos serviços públicos foi difundido e experimentado pelos diversos países ocidentais, orientando projetos reformistas e de modernização da administração pública, construindo agendas de trabalho, de pesquisa e de modelos de governo:

> But we firmly believe that the notion of better quality administration will gradually enter the agenda of all governments in the region and that further comparative research work in the field will be needed to guide the modernization of public administration in each of the respective countries (LÖFFLER, E., 2002, p. 14).

Da mesma forma, com o fortalecimento da cidadania nos países ocidentais, a sociedade tem deixado de ser passiva às ações governamentais e exigido maior qualidade das políticas públicas adotadas pelos governos. Portanto, muitas práticas empregadas nas administrações privadas também têm sido transportadas nas administrações públicas como solução de inclusão da lógica usuário-cliente de serviços: adiantando necessidades e produzindo satisfação.

> Quality improvement has been one of a number of ideas which have been introduced into public services over the last twenty years, many of which were developed and used in the private sector (POLLITT, 1990; FERLIE et al. 1996 *apud* OVRETVEIT, J., 2012, p. 637)

Ainda que experimentadas pontualmente por organizações públicas, a TQM foi uma das primeiras fontes estruturadas de gestão da qualidade utilizadas como política governamental pelas administrações públicas e, posteriormente, tornou-se referência para outras metodologias. “Quality is not a new concept for public administration but the current notion of quality public services clearly stems from the business concept of Total Quality Management (TQM).” (LÖFFLER, E., 2002, p. 15)

Dessa forma, a qualidade tornou-se uma das ideais mais difundidas para a nova agenda de gestão pública, nos Estados Ocidentais, que estava sendo consolidada na época: "This led to a recognition that management needed to be fully involved and that only organization-wide quality programs could address the more significant and costly problems." (ØVRETVEIT, J. 2010, p. 6). O termo qualidade, de maneira genérica, foi sendo incorporado também nos discursos de atores políticos. Fala-se em melhorar a qualidade da educação, saúde, segurança, infraestrutura etc. (CARVALHO, M; TONET, H., 1994).

De início, implantar a gestão da qualidade na administração pública significava reconhecer que o Governo é semelhante a uma “indústria de serviços”, ou seja, realiza contato direto com um cliente e, por meio desta realização, representa uma organização: "Service is defined as a social act which takes place in direct contact between the customer and representatives of the service organization." (LIN, B.; OGUNYEMI, F., 2006, p. 6).

No entanto, ainda que o entendimento de prestação de serviços permitisse construir relações de uso e aplicação com o setor privado, a simples transposição do modelo de gestão da qualidade à administração pública requer ajustamentos adequados à realidade do setor público. Vários autores questionam a aplicabilidade da TQM na administração pública.

> SWISS defende que as metodologias de GQT (Gestão da Qualidade Total) devem ser adaptadas ao contexto da administração pública, uma vez que “em sua versão não-modificada ou ortodoxa, a GQT é notavelmente inadequada ao ambiente governamental”. (SWISS, 1992, p. 358 *apud* MARIN, 2012, p. 12).

Löffler (2002) também corrobora afirmando que a TQM tem que ser adaptada para que seja usada de maneira apropriada nos serviços públicos. Para isso, é importante destacar que os serviços públicos diferem dos privados por diversas características que precisam ser entendidas para construção de um modelo de gestão da qualidade. Por outro lado, Deming entende que os

princípios que ajudarão a melhorar a qualidade dos produtos e serviços são, por natureza, universais. Não ignorando a natureza diferente entre os problemas que são encontrados nas administrações públicas das administrações privadas. (DEMING, 1990).

Não é trivial entender que a administração pública está inserida em contexto diferente, caracterizada pela própria construção da gama de serviços existente, muitas vezes construída por lacunas que o próprio setor privado não apresenta interesse ou condições de explorar: "Most public sector services were originally conceived in response to the failure of the commercial or private sector to deliver adequate quality in key areas for the well-being of society" (DONNELLY, M., 1999, p. 47).

Também é fundamental entender que a relação entre o serviço público e o cliente ou consumidor se dá em conjuntura distinta do setor privado. Enquanto no setor público a demanda existe e o cliente utiliza o serviço independente da qualidade ofertada, no serviço privado a demanda é construída e o cliente pode ter escolhas e opções mais atrativas para sua expectativa.

> The consumer of government services cannot shop around for an agency that provides superior functional performance, but rather, must accept whatever services that government agency offers. Even though the customer has no choice in selecting the agency with which it will do business, the customer does expect certain levels of performance. The expected level of performance can range from quite low to quite high. (LIN, B.; OGUNYEMI, F, 2007, p. 6)

Assim, enquanto na iniciativa privada a estrutura de oferta de produtos e serviços é construída a partir de lógica de localização do consumidor, da formação da cadeia de suprimentos e da oferta de mão de obra qualificada (dentre outras variáveis), buscando sempre a eficiência nas relações existentes com o objetivo de majoração dos resultados financeiros. No setor público, a logística de oferta segue lógicas centralizadas de normas (exemplo: compras públicas) e descentralizadas de ofertas de serviços públicos, buscando nas ações públicas variáveis democráticas (exemplo: democratização de acesso, representação de interesses diversos, dentre outros).

> Public services in a democracy are those demanded by a citizenry or commanded by their elected representatives. In line with a customer-centered definition o public service, public service institutions include governments, their contraction; and service industry. (HARWICK, B.; RUSSELL, M., 1992, p. 30)

A discussão de cidadão-cliente-usuário do serviço público ganhou maior relevância com a visão de Estado trazida pelas orientações reformistas da Nova Gestão Pública, em que a

competição entre agências era essencial para a melhoria dos serviços públicos. Nesse sentido, a gestão da qualidade permitiria uma estrutura de gestão quase-mercado e uma agenda de decisão central com viés de resultado/satisfação, conduzindo o início da experiência pública com gestão da qualidade: “At first sight quality in public services is simple – it is ensuring that user of these services get what they want and need” (ØVRETVEIT, 2007, p. 631).

Com a potencialização da proposta trazida pelas orientações reformistas as preocupações ganharam relevância, sendo possível identificar três fases na evolução da qualidade, conforme definição de Beltrami (1992, *apud* LOFFLER 2013), destacando "qualidade no sentido do respeito de normas e procedimentos", "qualidade no sentido da eficácia" e "qualidade no sentido de satisfação ao cliente".

Dessa forma, o setor público constrói parâmetros de acessos que evitem pessoalidade de atendimento e obediência a normas para que organizações públicas operem em obediência ao sistema político, que definirá não apenas as regras democráticas de oferta dos serviços, mas também os parâmetros do que é qualidade, satisfação e o entendimento de eficácia. Ainda que estruturada no viés normativo da administração pública, o grau de discricionariedade permite experiências pontuais das gestões. Uma organização pública com diversos locais de atendimento, pode, por exemplo, exercitar práticas administrativas distintas entre suas unidades de atendimento. E, quando experimenta a melhoria da qualidade do serviço em apenas uma localização, ou direciona os usuários em busca de melhor atendimento a um destino específico e corrompe a formulação da ação estatal, ou força uma desigualdade de acesso e tratamento.

Ratificado por LIN e OGUNYEMI (2007), pelo lado do consumidor, também é esperada uma expectativa de acesso e atendimento, que pode ser influenciada a partir de suas necessidades, experiências, das informações obtidas do processo.

> To the customer, services are experiential; they are felt, lived through and sensed. Every aspect of the consumption process is part of the experience. Therefore, perceptions of service quality or satisfaction are based on the totality of that experience.
> Customers assess service quality by comparing their expectations with their perception of service performance experienced. Expectations are shaped by word of mouth communication, personal needs and past experience. Past experience shapes the perception of service. (LIN, B.; OGUNYEMI, F, 2007, p. 6)

Dadas essas circunstâncias, a gestão da qualidade também tem procurado realizar as adaptações necessárias, se mostrando, ao longo do tempo, uma ferramenta crucial para que a Administração Pública alcance os resultados desejados e atue de forma cada vez mais transparente, eficiente e colaborativa. Contudo, bastantes desafios têm se feito presentes na implantação e no

aprimoramento da gestão da qualidade no setor público, no país, ao longo dos anos. Em primeiro lugar, em geral, as metodologias de gestão da qualidade aplicadas ao setor público estão inicialmente bastante associadas ao Total Quality Management, prática do setor privado voltada basicamente para a produção de bens manufaturados e não para serviços. Estes são muito mais complexos e difíceis de serem definidos, medidos controlados e melhorados (ØVRETVEIT, 2007).

É preciso considerar que, quando se trata de um serviço público, não é possível identificar um simples consumidor. Torna-se, portanto, indispensável pensar em ferramentas mais complexas de gestão, visto que geralmente um serviço possui grupos bem distintos de usuários, cuja percepção de qualidade pode variar bastante. Isso não só dificulta as rotinas de mensuração, como também aumentas os seus custos (ØVRETVEIT, 2007). Outro grande desafio enfrentado na implantação da gestão da qualidade no setor público corresponde à necessidade de se consolidar uma cultura da qualidade em um contexto onde são sucessivas as mudanças de direção (MARIN, 2012). É fundamental que a alta gerência intervenha continuamente, vez que isso contribui para o fortalecimento e a constância das práticas de qualidade.

A experiência do usuário de serviço público e suas expectativas de benefícios também podem variar conforme região, perfil populacional dos cidadãos e aspectos do cliente do serviço público. O conjunto dessas variáveis constroem contextos de oferta de serviços públicos que, muitas vezes, podem conflitar com princípios de mercado (como maior eficiência), porque precisam atender normas e objetivos cidadãos, e, ao mesmo tempo, compõem uma visão local ou nacional de perspectiva diferenciada do serviço público, que influenciam pautas das agendas políticas dos níveis distintos, podendo construir coalisões ou conflitos de governo, em países democráticos e federativos.

> The wide-ranging discretion local authorities have in their choice of service portfolio, along with the distinctive demographic and geographic profile of the area individually served, also has profound implications for the imposition of national quality standards when balanced against local choice. Thus, while it might be desirable to have some acceptable national standards to which every authority conforms, the extent to which this is possible is conditional both on the service environments and on the democratic choices of local elected members. Nevertheless, with around 80 percent of its income coming from central government – with its national remit – there clearly is a financial incentive on local authority managers to comply with centrally determined national performance standards. (DONNELLY, M., 2010, p. 49)

Löffler (2002) destaca que a qualidade sempre esteve, em alguma medida, presente no setor público, mesmo que de forma tácita, porém o seu significado foi sofrendo modificações com o passar dos anos. Atualmente, por mais que um aprimoramento da qualidade viabilize um aumento

da satisfação do usuário, não necessariamente aumenta-se a confiança no governo e no serviço público. Nesse sentido, espera-se hoje que o conceito de qualidade abranja não somente o controle de procedimentos ou de resultados, como também abarque as interações das redes de instituições públicas e privadas envolvidas na prestação de serviços públicos e na resolução de problemas da sociedade (LÖFFLER, 2013).

Dessa maneira, a gestão da qualidade no setor público tem evoluído e agregado características democráticas de participação e colaboração, a partir da ideia de que o incremento da qualidade também demanda uma sociedade civil responsável (LÖFFLER, 2013). A autora em questão expõe bem essa lógica:

> Thus, a high-quality public administration must not only be able to increase customer satisfaction with public services but also build trust in public administration through transparent processes and accountability and through democratic dialogue. In order to do so, conventional business concepts of quality, [...], must be enriched by a democratic concept of quality which perceives public agencies as catalysts of civic society and citizens as part of a responsible and active civic society. (LÖFFLER, 2013, p. 13)

Esse conflito existente entre diferenças inerentes ao setor público na relação com o beneficiário (cidadão e cliente) e à sua lógica de intervenção é potencializado pela essência da filosofia de gestão da qualidade, surgida no setor privado como instrumento de estratégia de competição. Coube aos gestores das organizações públicas a tarefa de transpor o modelo de gestão da qualidade, com certa adequação, inserindo expressões e valores comum do próprio *ethos* público:

> many public sector managers, when invited, would be relatively comfortable with the definition of service quality as: doing the right thing, right, first time, every time. However, most would identify the concept of "equity" as a fundamental, defining characteristic of public service and regard its omission from the definition as crucial. (DONNELLY, 2001, p. 47)

A apropriação do debate pelos gestores e profissionais da administração pública tornou-se fundamental para a evolução da administração pública como proposta de rediscussão das necessidades de ação pública e da própria legitimidade do Estado. Isso porque, muitas vezes, a qualidade do serviço público não consegue ser estabelecida claramente pelo usuário (dada a própria percepção da necessidade do serviço ou da tutela necessária do Estado para o direito resguardado).

> A related issue is that customer wants and expectations should not be the only objective: many public services are professional services where users may not know their own needs.

> [...] In addition quality may only be revealed some time after service consumption: examples are child care, education, and public health programs. (ØVRETVEIT, 2007, p. 20)

Na definição do perfil dos atores públicos envolvidos, ganhou relevância o papel dos gestores governamentais na melhoria do desempenho e da qualidade estabelecida para a prestação de serviço público, especialmente pela necessidade de transitar em outros serviços de forma intersetorial, buscando a resolução de problemas fora da perspectiva de especialização de serviços trazida pelo modelo burocrático. Esse trânsito difere do setor privado pois para cada especialização da ação governamental existem *stakeholders*, processos de diálogo e construções de cenários distintos que constituem estruturas diferentes e pouco flexíveis, ainda que existam objetivos similares.

> one of the chief practical challenges of managerial leadership in contemporary public service is how to generate and maintain a performance orientation with systemic accountability when acting neither through a private firm nor a traditional governmental hierarchy alone but through a network of into dependent and inter-sectoral institutions. (HARWICK, B.; RUSSELL, M., 1994, p. 30)

Ao mesmo tempo, a sociedade ocidental contemporânea impõe um conflito entre democratização e acessibilidade dos acessos a serviços públicos e redução da expansão fiscal do Estado, forçando uma busca pela ampliação da intervenção estatal, ao mesmo tempo em que há um controle sobre os custos da administração pública, destacando preocupações de qualidade no aspecto do atendimento do usuário e também do próprio respeito às normas legitimadas pela sociedade e ao orçamento público.

> A quality public service is not one which just produces happy customer, but is one which has to meet other higher level regulations and do so economically. One definition which has been used in public services is “meeting the wants and needs of those who need the services most, without waste and within regulations, available resources and the control of the service”. (ØVRETVEIT, 1992a *apud* ØVRETVEIT, 2015, p. 8).

Construir um modelo de gestão da qualidade no setor público, diante das diversas variáveis estabelecidas, acabou por potencializar a revisão das finalidades organizacionais, das estratégias de atuação dos órgãos públicos, do perfil dos atores públicos envolvidos e das próprias características do serviço.

Na década de 80, houve uma série de tendências de reforma no setor público, as quais, quando consideradas em conjunto, fornecem um pano de fundo em que a disseminação de

iniciativas de qualidade pode ser explorada (CADDY e VINTAR, 2002). Nessa lógica, torna-se inevitável revisitar a evolução da Administração Pública no Brasil, com vistas a se obter uma melhor compreensão acerca da maneira como a gestão da qualidade se desenvolveu e tem evoluído no setor público desse país.

Keinert (1994) divide a evolução do campo de conhecimento em Administração Pública no Brasil em 4 grandes períodos paradigmáticos. O primeiro corresponde à Ciência Jurídica (1900-29), período em que a Administração Pública dependia do Direito Administrativo e limitava-se a produzir leis e regras. Essa postura legalista era e continua sendo bastante forte no Brasil, visto que, por longo período de sua formação, esse país foi colônia de Portugal, nação que já guardava mais de doze séculos de um complexo jurídico romano. No entanto, a partir da Revolução de 30 até o final da década de 70, a Administração Pública, sob influência da crescente Ciência da Administração, começou a se consolidar como campo de conhecimento, baseando-se intimamente na Administração de Empresas. Nessa época, o Brasil passou a contar com um grupo de técnicos responsáveis pelo aperfeiçoamento da produção de conhecimentos nessa disciplina, porém "governar" ainda se restringia a "administrar" e deixava de lado o elemento "político".

O terceiro período refere-se ao paradigma da Administração Pública como Ciência Política (1980-89). Ao longo dessa época, o Brasil passou por acentuada mobilização política e social e a Administração Pública começou a "utilizar-se de um instrumental teórico predominantemente oriundo das ciências políticas" (KEINERT, 1994, p. 45), disseminando a predominância da política sobre as normas legais ou técnicas de gestão. A partir de 1989, contudo, emergiu o paradigma da Administração Pública como própria Administração Pública. Com o fim do regime militar e adoção de uma Constituição Cidadã, o Brasil vivenciou um intenso período de redemocratização e fortalecimento da cidadania. A partir de então, foi tornando-se cada vez mais necessário refletir acerca da ideia de um governo alinhado às perspectivas sociais desse novo Estado.

Em muitos países, as Administrações Públicas dos anos 80 respondiam ao tipo ideal Weberiano, modelo que, apesar de ter sido historicamente fundamental para a sua institucionalização e evolução, representou operações meramente burocráticas, em que o cumprimento de procedimentos administrativos e regras sobrepunha o desenvolvimento das atividades finalísticas (MARTÍNEZ, 2014). Em meados da década de 90, não só características de autoritarismo e burocracia, como também fortes traços de clientelismo e patrimonialismo ainda se

encontravam fortemente presentes na administração pública, inibindo o emprego de técnicas gerenciais que guardassem um caráter mais democrático (CARVALHO; TONET, 1994).

No final da década de 80 e em meados da década de 90, frente à predominância de uma estrutura hierárquica, centralizada, voltada para o controle de procedimentos e normas, e mostrando-se cada vez mais incapaz de atender às necessidades dos seus cidadãos e aos desafios de modernização, a Administração Pública brasileira procurou se desenvolver no sentido de suplantar o paradigma burocrático e caminhar rumo a uma gestão voltada para eficiência, controle de resultados e qualidade (MARIN, 2012). Nessa conjuntura, Filho (1991, p. 16) reforça a importância da gestão da qualidade, frisando que "talvez tenha chegado o momento de inserção da qualidade na lista dos nossos valores sociais fundamentais, [...] como um dos imperativos no exercício da cidadania". Carvalho e Tonet (1994) complementam:

> A crise em que se encontra a administração pública brasileira, com o sucateamento dos serviços essenciais, evidencia a necessidade de um esforço sistemático de melhoria desses serviços, através da implantação de uma nova filosofia de trabalho em que o compromisso com a qualidade seja um dos pilares básicos (CARVALHO; TONET, 1994, p. 1).

Em resumo, administrações públicas em todo o mundo estão sendo cada vez mais pressionada a concentrar maior atenção na qualidade de seus processos e produtos (CADDY, 2002). Nesse contexto de avanços tecnológicos e profundas mudanças na Administração Pública, a qualidade adquiriu novos predicados e ganhou uma importância ainda maior. Tornou-se necessário, portanto, reformular o papel do Estado e adaptar ainda mais a gestão da qualidade às demandas da sociedade por participação, transparência e serviços melhores, de modo a corroborar o alcance de resultados que já não eram mais obtidos por meio da lógica burocrática.

No início do século XXI, as discussões acerca da reforma da Administração Pública brasileira perduraram, ganhando intensidade ainda maior no início dos anos 2000 (PEREIRA, 2008). Observa-se, dessa forma, que a máquina pública do país permanece em constante evolução e as reformas pelas quais ela atravessou e ainda atravessa não representam momentos isolados, mas sim coexistem, ganhando importância em determinados períodos e perdendo forças em outros. Essa lógica ajuda a compreender as características da Administração Pública brasileira, a qual ainda carrega traços de patrimonialismo, burocracia e gerenciais, mas que, com a globalização e inúmeros avanços tecnológicos, continua procurando adaptar suas estruturas a modelos de gestão que atendam às mais diversas e novas demandas da sociedade.

Além disso, é preciso estar bastante atento para que a qualidade não seja gerida de forma a estimular disfunções burocráticas, despendendo mais esforços e recursos em controle de procedimentos e cumprimentos de regras, do que nos resultados esperados, que é o que realmente importa (MARIN, 2012). Soma-se a isso, o fato de ações de qualidade requererem, em geral, investimentos em outras áreas (como tecnologia da informação, infraestrutura, entre outros), sendo os retornos, muitas vezes, incertos (ØVRETVEIT, 2007).

A Administração Pública tem progredido no sentido de se voltar cada vez mais ao cidadão, procurando acolher suas expectativas e criando espaços para sua participação (MARTÍNEZ, 2014). Diante disso, a gestão da qualidade no setor público vem ampliando a sua interpretação, com base na qual uma organização pública ótima caracteriza-se não só por oferecer bons serviços, mas também por executar suas responsabilidades políticas e sociais (LÖFFLER, 2013).

Atualmente, entretanto, um dos maiores desafios consiste na capacidade de a Administração Pública brasileira adaptar suas estruturas, atividades e ferramentas de gestão a um conceito de qualidade que tem se ampliado cada vez mais ao longo do tempo.

Dessa forma, torna-se complexo abordar gestão da qualidade no setor público, a qual está sempre associada aos movimentos históricos que a administração pública se sujeita para buscar o atendimento da demanda social e o consenso político, a partir da lógica organizacional de seus serviços públicos, resultando em iniciativas e ressignificações do próprio conceito de qualidade no setor público.

Nos próximos capítulos, será analisada a evolução da gestão da qualidade no setor público brasileiro, à luz das grandes transformações que a Administração Pública do país tem vivido desde a Nova Gestão Pública. Posto isso, serão apresentados, os principais conceitos dos momentos e paradigmas da administração pública, em outros países e no Brasil, tendo em vista o impacto direto que têm causado na ampliação do conceito de qualidade. A partir de então, serão analisados os novos predicados adquiridos por esse termo.

3. QUALIDADE NA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A “New Public Management” (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) é um rotulo assumido por um conjunto de orientações que foram adotadas em diversos países na tentativa de reverter o crescimento do Estado, em termos de gastos, e aplicar em sua estrutura uma nova abordagem administrativa para reparar falhas da administração pública por novas formas organizacionais, papéis e culturas.

É o primeiro movimento reformista pós administração pública tradicional – marcada pelas críticas ao modelo weberiano de administração e surgido como resposta às crises enfrentadas pelo Estado. Nesse movimento – denominado de gerencialismo - já é possível identificar que a gestão da qualidade tem evoluído em termos de abrangência e aplicação na gestão das organizações públicas e de seus serviços, entregas e regulamentações sendo cada vez mais compreendido como superior do que apenas a satisfação do cliente-usuário do serviço público.

> Na generalidade dos países, as estratégias de qualidade estão associadas à introdução de práticas que se enquadram nas teorias do New Public Management. [...] De acordo com a análise elaborada pela OCDE, a reforma levada a cabo nesta fase incidiu não só na mudança de estruturas, métodos de trabalho e processos mas também numa intervenção ao nível da cultura organizacional. (NOLASCO, 2004, p. 36)

Porém, mais do que uma simples evolução do tema, é fundamental identificar como as novas formas de resposta da administração pública moldaram as experiências e reinterpretaram a gestão da qualidade.

Hood (1991) oferece um quadro de análise com sete preceitos que resumem as doutrinas da orientação, seus significados para as reformas e a justificativa de adoção. Na tabela 3 é possível identificar um forte viés à execução do Estado: resultados, objetivos, metas, produção, eficiência e custos. Em complementação, para a gestão do “fazer” também é adicionado um olhar atento para definições prévias de expectativas, padrões de atuação, indicadores e critérios. Tudo isso para permitir que entre a perspectiva de resultados definida centralmente por um núcleo de governo e a efetiva entrega pelos gestores públicos exista uma possibilidade poder discricionário (flexibilidade e autonomia) de trabalho que permita maior produtividade, com mensuração ativa para ajustes organizacionais necessários.

Tabela 3 - Componentes doutrinais da nova gestão pública.

No.	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	"Gestão profissional prática" no setor público	Controle ativo, visível e discricionário das organizações de pessoas nomeadas pelo topo, "livre para gerenciar"	Responsabilização exige atribuição clara de responsabilidade pela ação, não difusão de poder
2	Padrões explícitos e medidas de desempenho	Definição de metas, alvos, indicadores de sucesso, preferencialmente expressos em termos quantitativos, especialmente para serviços profissionais	Responsabilização exige uma declaração clara de objetivos; eficiência requer 'olhar duro' para os objetivos
3	Maior ênfase nos controles de resultados	Alocação de recursos e recompensas ligadas a mensuração de desempenho; ruptura da gestão centralizada de pessoal em toda a burocracia.	Precisa enfatizar resultados em vez de procedimentos
4	Mudança para desagregação de unidades no setor público	Desmembramento de unidades anteriormente "monolíticas", separação de sistemas de gestão U em unidades corporativas de produtos, operando com orçamentos "on-line" descentralizados e lidando uns com os outros numa base de "braços longos"	Necessidade de criar unidades "gerenciáveis, separar interesses de produção e provisão, ganhar vantagens de eficiência no uso de contratos ou acordos dentro e fora do setor público.
5	Mudança para uma maior concorrência no setor público	Passar para contratos e procedimentos de licitação pública	Rivalidade como a chave para reduzir custos e melhorar padrões
6	Estresse em estilos do setor privado de práticas gerenciais	Afastar-se do estilo militar de "ética do serviço público", maior flexibilidade na contratação e recompensas; maior uso de técnicas de Relações Públicas	Necessidade de usar ferramentas de gestão do setor privado "comprovadas" no setor público

7	Ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos públicos	Custeio de custos diretos, elevando a disciplina trabalhista, resistindo às demandas sindicais, limitando os "custos de conformidade" aos negócios	Necessidade de verificar as demandas de recursos do setor público e "fazer mais com menos"

Fonte: HOOD, C. (1991) - Tradução livre

O movimento da Nova Gestão Pública abrange um conjunto de iniciativas e processos de mudanças, inter-relacionados, normalmente implantadas por meio de reformas do Aparelho do Estado, com lógica de mercado: diminuindo órgãos centrais e os qualificando para formular diretrizes e monitorar desempenho, construindo uma lógica contratual e de competição para novos órgãos autônomos (agências) na prestação de serviços públicos com visão forte na eficiência.

O contexto dessa "era" ou paradigma oferece um caso particular para identificação da gestão da qualidade na administração pública. Isso ocorre porque será a partir das orientações reformistas emergidas na década de 80 que as práticas gerenciais da iniciativa privada tidas como bem-sucedidas serão replicadas na administração dos serviços públicos.

Nesse contexto os serviços públicos foram moldados a partir da lógica mercado ('gerencialização' e mercantilização), buscando a eficiência e o desempenho como características relevantes da administração pública nas reformas dos Estados Ocidentais. Exemplo foram as substituições das estruturas baseadas na gestão hierárquica pela lógica contratual entre um crescente números de agências quase-autônomas. O termo desempenho foi entendido como elemento fundamental para que os Estados governassem a relação dos provedores de serviços e tivessem a legitimidade junto aos cidadãos. Assim, surgiram discussões importante das expectativas políticas sobre o desempenho, que – condicionadas às realidades socioculturais de cada administração – permitiram características distintas das reformas adotadas pelos países no contexto da Nova Gestão Pública. A proposta final era construir um governo mais focado, com responsividade e prestação de serviço público orientada a resultados.

A Gestão da Qualidade na administração pública é impulsionada como política administrativa pelos movimentos reformistas da NGP orientando o governo como uma indústria de serviço, constituída por um núcleo de estratégia de formulação e avalição de desempenho e órgãos periféricos responsáveis por "entregas" dos serviços públicos a partir de práticas de mercado. Representa um processo de ideias gerenciais sendo transportada para o setor público. De forma que, com um governo menor e recursos limitados, qualidade do serviço público no

movimento da Nova Gestão Pública estava claramente associada a altos níveis de desempenho e a gestores empreendedores com ênfase gerencial na entrega operacional dos serviços públicos.

À essa circunstância, o termo "entrega" está associado ao controle baseado na produção, pautado por uma lógica de que resultados importam mais do que os processos administrativos. Nesse sentido, quanto maior a entrega de serviços públicos, mais interativa foi a administração na busca pelo atendimento de uma situação ou resolução de problema. "Desempenho", por sua vez, associa-se com padrões explícitos e medidas de produtividade que garantiam uma lógica competitiva dentro do setor público e enfatizavam a eficiência.

Até mesmo nas críticas ao movimento da Nova Gestão Pública é possível identificar os fatores que alinham o entendimento de entregas e desempenho: "engrandecimento da gestão", "burocratização dos novos sistemas de notificação" e crescimento da indústria de indicadores de desempenho. Desempenho, por sua vez, que ganha destaque central por permitir a competição entre agências e controle social por meio dos indicadores.

Além da qualidade aparecer como técnica de gerenciamento de serviços públicos, Hood e Dixon (2015) apresentam a proposta de que qualidade poderia ser traduzida por indicadores de percepções de justiça e consistência na administração do governo, tendo tais percepções dadas por dados de pesquisa sobre satisfação e confiança do cidadão, reclamações para ouvidoria e revisões judiciais.

Como forma de contribuir com pesquisas na perspectiva da gestão pública, Ferlie (2016) adota um modelo denominado "3 M" para analisar a os principais recursos da NGP. O primeiro "M" refere-se a mercados (*markets*), e analisa o movimento da NGP a partir dos processos de privatizações e de lógicas do que denomina de "quase mercado" dentro do setor publico que construção uma relação contratual entre prestadores e consumidores de serviços públicos de forma que estes últimos pressionassem por maior qualidade dos serviços e ameaçassem os provedores pelo potencial de troca (competição). A inovação da lógica de "quase mercado" iria além da relação contratual: permitia-se ao prestador uma maior autonomia operacional para gestão interna dos serviços de forma que as entregas e o desempenho estivessem associados exclusivamente ao perfil empreendedor da gestão.

O segundo "M" por sua vez refere-se a gestão (*management*), e compreende a perspectiva gerencial trazida pelas orientações da NGP. Associada fortemente a gestão dos serviços públicos e ao critério empreendedor necessário para construir resultados. A gestão ficava vinculada à necessidade de grandes mudanças – contrariando o entendimento weberiano anterior de

administração da rotina burocrática. Assim, lógicas de governa corporativa foram implantadas para remodelagem de organizações, incluindo órgãos de definição de resultados para que – por sua vez – construíssem ambientes corporativos com autonomia de decisão para que os gestores gerenciassem e aumentassem a produtividade.

O terceiro "M", por fim, refere-se à mensuração (*measurement*), e examina a perspectiva do desempenho. Na NGP esse seria o direcionamento final das reformas: a construção de uma cultura de medição que desafiasse a gestão com viés de produtividade e resultado. Aqui a qualidade do serviço público apareceria de forma mais evidente: por meio de construções de regulações de serviços, inspeções, auditorias, indicadores e avaliações. Nesse aspecto também é analisado a aplicação de novas tecnologias no serviço público, tanto na abordagem gerencial (gestão de informação e dados), na prestação (novas formas de atendimento) e no controle (publicação e avaliação dos resultados).

Considerando as perspectivas de análise apresentadas por Ferlie (2016), a lógica de mercado, a gestão empreendedora e a mensuração de desempenho construíram juntas um arranjo em busca da qualidade do serviço público que buscava atender as necessidades dos cidadãos e construir as transformações sociais necessárias ao mesmo tempo que limitava o aumento da despesa pública e a busca racional dos políticos e burocratas do modelo weberiano pela maximização de seus orçamentos e de sua base de poder[1]. Movimento foi tão fortemente estimulado que sistemas de recompensa de pagamento por resultados foram construídos foram experimentados a partir da associação do desempenho a orçamento ou mesmo a salário (remuneração) como forma de impulsionar as orientações da NGP.

Portanto, tanto a "entrega" quanto o "desempenho" estavam assim construídas a partir de uma perspectiva da eficiência política (definição dos resultados) e administrativa permitindo melhor clareza do custo-benefício dos serviços públicos, que somada a pressão externa dada pela concorrência ou cobrança social potencializava a importância dos órgãos prestadores de serviços (agências) e dos gestores.

Outro termo inserido na discussão da Nova Gestão Pública e associada a Gestão da Qualidade é "usuário" ou "cliente", definido como consumidor do serviço público e pelo qual deveria estar associada a construção dos resultados e a melhoria do desempenho governamental.

[1] O modelo weberiano clássico que entendia a legalidade racional como modo tecnicamente mais eficiente de organizar o Estado Moderno foi contestado pela teoria da escolha pública (Niskanen, 1971) que apontou o funcionamento com orientação racional pela busca pela maximização de seus orçamentos e base de poder.

Será a partir desse movimento que instrumentos que ampliam as vozes dos clientes são adotados para potencializar revisões de regras burocráticas.

> In this context one might argue that citizens should have all the rights of customers receiving services along with additional rights of access – access to information, to influence, and to the debate around service design and delivery. This democratic issue has triggered a sometimes furious debate in the UK about the difference between the use of the word "customer" and "citizen" to describe the public sector service recipient. A bi-product of this debate has been the generally accepted recognition that citizens should have, at least, the same rights as customers when receiving public services. In practical terms, early research (Donnelly and Dalrymple, 1996) indicates that the ability of commercial sector instruments to assess quality might be compromised as the service under scrutiny moves away from the existence of any close commercial sector analogue in terms of extent of direct payment for, and personal receipt of, the service. The detachment of the customer from the service arena in terms of direct payment leads us to recognise that there are a variety of "stakeholders" in public sector services. (DONNELLY, 2011, p. 50).

A visão de usuário supera a de cidadão na NGP. Enquanto o último contribui para a manutenção do Estado e tem o direito de usar os serviços públicos quando e se desejar, o primeiro consome e, portanto, torna-se base de todas as orientações reformistas aos permitir a construção de padrões da execução do serviço público. Assim, os usuários seriam os compradores de serviços e definiriam a agenda de políticas a ser estabelecida pelo órgão central de governo.

> "Las expectativas del cliente están en constante evolución, por eso, la organización se ve obligada a una estrategia de mejora continua de la calidad implicando al conjunto de la organización" (CASTERÁ, 2004, p. 12)

A criação das agências quase-autônomas representaram nessa lógica um formato de empoderamento ao usuário do serviço público, que ao dar mais opções de escolha ao consumidor, criando novas formas de regulação e um modelo de competição – advindo do mercado – que pressionariam as agências de fora, aumentando a produtividade e a qualidade dos serviços.

Como crítica ao modelo anterior, a proposta era fazer uma prestação de serviço diferente dos processos burocráticos dispendiosos e hostis aos usuários. A Tecnologia da Informação impulsionou as iniciativas e processos de mudanças das orientações reformistas e se apresentava como salvação para um governo melhor, que transformaria os serviços públicos por meio de redução de custos e melhoria de atendimento ao cliente. Essa transformação, segundo Hood e Dixon (2015) iria em "direções politicamente desejadas": "making government more flexible, more inteligente, more acoountable, and providing new standards of customer service" (HOOD, C.; DIXON, R., 2015, p. 9).

A época das reformas gerenciais também inseriu-se em contexto de mudanças na demografia e pressões políticas diversas que resultou em maiores desafios na comunicação do governo com os cidadãos e nas construções de linhas de serviços para usuários. Caddy (2002) também associa a estes novos desafios a importância da gestão da qualidade na administração pública: "Public administrations the world over are facing new pressures that have prompted them to focus greater attention on the quality of their processes and outputs" (CADDY, 2002, p. 10).

Como afirmado por Hood e Dixon (2015) ainda são incipientes os estudos que avaliem a qualidade administrativa ocorrida pelas reformas da NGP que consigam ir além da perspectiva de confiança no governo ou satisfação do usuário do serviço público. No entanto, para aquela época essas perspectivas de análise da administração pública estavam adequadas para a maturidade do desenvolvimento administrativo. E, embora existam outros indicadores que possam resumir a busca pela qualidade no movimento da nova gestão pública, é compreensível que nas experiências reformistas tais direcionadores tenham sido os mais relevantes: pela necessidade das reformas em enfrentar as crises de legitimidade do Estado e melhorar a prestação de serviço dentro de um aspecto de eficiência administrativa. Seriam os novos movimentos que – décadas depois – podem ter melhorado a aptidão do governo em buscar qualidade.

Talvez a maior lacuna de conhecimento esteja em de fato estruturar conceitos de gestão da qualidade inerentes ao movimento da Nova Gestão Pública, pois a qualidade enquanto atributo de serviço público pode não ter sido completamente percebida pelo usuário do serviço público. Uma possibilidade é que as mudanças de gestão podem ter beneficiado mais "criadores de mudanças" do que os usuários finais dos serviços públicos, dado que as orientações reformistas não apenas alteraram estruturas, mas também reviram processos e papéis. Exemplo da ênfase encontra-se na construção de uma agenda de mudanças cultural revisitou a função de gestão de recursos humanos no setor público e o papel da liderança nos serviços públicos.

Ou seja, a destinação de mudança ou mesmo os interesses existentes nas reformas podem ter sido direcionados para outros atores na arena de poderes da burocracia ou podem ter atendido um grupo limitado de cidadãos – elite política, financiadores ou clientes chaves (fenômeno parecido com o do 'rent-seeking'[2]). Adicionalmente, aspectos da cultura organizacional e da micropolítica podem ter atrapalhado o aprimoramento do desempenho governamental.

[2] Rent-seeking é um fenômeno observado na análise da escolha pública que traduz uma observação de captura de ações políticas por pequeno grupo de indivíduos ou organizações que tem oportunidades e motivos de defesa de posição política que concentram os benefícios e compartilham com todos os malefícios difundidos, tendo os demais baixas participações e obstáculos para ações.

Dentro desse aspecto de análise, a figura do gestor público ganhou relativo poder na arena de disputa, sendo fortalecidos nas mudanças e nas gestões associadas ao desempenho. Expressões como: "livres para gerenciar", "autônomos para gerir" ou "flexibilidade de decisão" demonstram a importância e expansão significativa dos cargos gerenciais para emprego das iniciativas em busca do desempenho público. O poder passou do ápice da organização pública para um 'círculo interno' de gestores[3] com papel fundamental nas entregas públicas e atendimento das demandas do usuário. Assim, o "novo" gestor público precisaria acumular em suas funções uma abordagem mais empreendedora, focada em resultados e baseada em mercado.

Exatamente por esse movimento que a crítica aos movimentos reformistas assume um "déficit democrático" pois os canais tradicionais de representação e responsabilização foram substituídos pela figura do gestor público (enquanto definidor das necessidades e interesses dos serviços públicos contra) e do desempenho.

Ferlie at al. (1996) constrói um modelo de tipologia do movimento da Nova Gestão Pública: o Modelo 1 – Direção para a Eficiência, o Modelo 2 – Redução e Descentralização, o Modelo 3 – Em Busca da Excelência e o Modelo 4 – Orientação para o Serviço Público.

O Modelo 1 parte do diagnostico que o setor público está inchado e com intensos processos burocráticos e é o caracterizado pelo início da década de 80, tentando importar ao setor público o conceito de eficiência do gerenciamento do setor privado. Na perspectiva da qualidade, nesse modelo as reformas tiveram como maior preocupação definições claras de meta e monitoramento de desempenho, mudança de poder para os gestores públicos, uso de protocolos como forma de avaliar e auditar o desempenho profissional, aumento do estresse na capacidade de resposta dos fornecedores aos consumidores, orientação ao cliente.

O Modelo 2 parte do argumento que a burocracia construiu organizações grandes sofrem retrocessos e é caracterizado pela busca de desmembramento organizacional e *downsizing*, maior flexibilidade organizacional e separação organizacional vertical entre um núcleo estratégico e uma periferia operacional, de unidades de negócios mais autônomas. Sob a ótica da qualidade é possível identificar nesse modelo a lógica da competição em busca de melhoria do desempenho, associada a flexibilidade gerencial e a tentativa de se afastar de formas padronizadas de serviços para construção de cestas de serviços mais diversos ao usuário.

[3] Termo utilizado por Useem (1984) para representar a alteração dos papeis e responsabilidades da elite organizacional para um corpo gerencial nos processos reformistas (USEEM, 1984 *apud* FERLIE, 1996).

Por sua vez, o Modelo 3 está associada ao movimento de excelência das escolas de relações humanas, com forte ênfase aos aspectos da cultura organizacional. Pode ainda ser dividia entre experiências com abordagens *top-down* e *bottom-up*. Em termos de qualidade, encontre-se nesse modelo, as iniciativas de construção de estímulos a inovação da base para o topo da organização com desempenhos sendo julgados por meio de resultados e dado o espaço discricionário existente e de treinamento, comunicação e construção de estratégias organizacionais do topo para a base da organização.

Sobre essa perspectiva é possível construir analises das mudanças organizacionais, que muitas vezes seguem a lógica do topo para a base – reformas – e da base para o topo – inovações. Também é possível a dimensão *middle-out* que traduz uma mistura dos dois modos e que muitas vezes explica como os processos de reorganizações organizacionais ocorre de forma incremental, por meio de negociações internas que encontram conformações temporárias e consensuais.

Por fim, o Modelo 4 representa uma fusão de ideias da iniciativa privada com o setor público, transportando práticas, ferramentas e ideias de forma apropriada a gestão dos serviços públicos. Inclui experiências com foco em garantir a responsabilização pelos serviços públicos aos usuários e cidadãos. Portanto, será nesse modelo que encontram-se as maiores características da gestão da qualidade no movimento da Nova Gestão Pública, a saber: a preocupação com a qualidade dos serviços – por meio da apropriação de iniciativas de qualidade, gestão da qualidade total, discussão de missões organizacionais, reflexões de valores e preocupações com base no usuário do serviço, com alterações nos processos de gestão, permitindo voz ao usuário em todo o processo.

O Estado brasileiro não ficou isento das críticas do modelo burocrático de sua estrutura administrativa. Movimento ganhou força a partir de crise fiscal, da capacidade de gestão e de legitimidade democrática. Nacionalmente era perceptível a necessidade de revisão da estrutura governamental dado aumento dos gastos públicos e o baixo desempenho das ações.

> Nas últimas três décadas, assistiu-se a uma crise generalizada ao funcionamento e desempenho da Administração Pública, argumentando-se que a Administração é uma estrutura gigante, ineficiente, ineficaz, apresenta custos elevados (ARAÚJO, 2004, p. 1).

Buscando a melhoria do desempenho da administração pública brasileira, a estrutura do Estado passou por uma reforma, liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro do recém-criado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). Esse era o

contexto brasileiro no movimento da Nova Gestão Pública, onde é possível identificar com clareza a aplicação das orientações reformistas a partir de dois marcos.

O primeiro, a partir da publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) de 1995, documento norteador de reestruturação de modelo de gestão pública no sistema federativo (com especial foco ao aparelho administrativo da União) elaborado pelo MARE, A criação do PDRAE representou um instrumento fundamental voltado para a Administração Pública Gerencial.

Segundo Júnior (2006), o PDRAE apresenta a administração gerencial brasileira como "resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior" (BRASIL, 1995 *apud* JÚNIOR, 2006, p. 14). Em sintonia com as mudanças que ocorriam na década de 90, uma série de iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da gestão qualidade no serviço público começaram a ser desenvolvidas, tais quais o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública e o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. Tais programas de qualidade refletem a forma como o governo brasileiro tem procurado se adaptar às transformações, voltando-se para uma gestão comprometida com o cidadão e com resultados (FOWLER, 2008).

Nesta diretriz brasileira haviam três dimensões de atuação das reformas para aumentar a capacidade do Estado em governar com efetividade, eficácia e eficiência: a dimensão institucional-legal, que previa novos modelos de instituições a partir da criação de agências executivas e organizações sociais, com consequente alteração da relação governamental (regras contratuais e compromissos com desempenhos), e as dimensões cultural e gerencial, que trouxe uma proposta de mudança da gestão pública estabelecendo referenciais como resultados e satisfação do cidadão.

O segundo marco foi a Emenda Constitucional n° 19 de 1998 com a introdução do princípio da eficiência na gestão pública e traduzindo a necessidade de reorganização dos recursos administrativos do Estado com a proposta de prestação dos serviços públicos com mais qualidade.

Nesse contexto, as orientações da Nova Gestão Pública foram introduzidas no Brasil a partir de reestruturas organizacionais e de mudanças nos instrumentos legais (competências organizacionais, planos de cargos e carreiras e sistema de tomada de decisão). Mas é anterior ao marco legal que encontramos a primeira experiência estrutura de qualidade na administração pública brasileira: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) criado em 1990.

O programa no nome já associa dois termos vinculados ao tema: qualidade, enquanto atributo de uma gestão e produtividade, enquanto desempenho do setor público. No entanto, segundo Lima (2013), o foco inicial do programa estava na garantia do Estado em se comprometer com a competitividade brasileira, com foco em ações de modernização da administração pública especialmente por meio de capacitação dos servidores públicos. Assim, até 1995 nenhum programa de gestão da qualidade em organizações havia sido criado a partir do PBGP.

Será a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado que outros objetivos foram adicionados a busca da qualidade na administração pública, a partir do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. No início apresentando às organizações ferramentas e técnicas de solução de problemas e, a partir de 1997, focando em qualificação das gestões organizacionais e dos servidores para o cidadão-usuário dos serviços públicos, construindo o maior programa de gestão da qualidade da administração pública brasileira, o GESPÚBLICA. A partir de 2000 uma nova reformulação do programa é realizada findando a era reformista no Brasil, e inicia o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), focado mais no ambiente externo, onde encontra-se o usuário do serviço público.

No Brasil, grande parte das publicações sobre gestão da qualidade no setor público retrata a evolução desse tema até o GESPÚBLICA, focando nas premiações nacionais, competições entre órgãos públicos e, sobretudo, uma série de manuais sobre simplificação de processos burocráticos ("Guia 'd' Simplificação").

BOX 2: CASO DO GESPÚBLICA
O GESPÚBLICA tornou-se uma política de gestão do governo federal que na década de 90 buscou a construção de uma linha estratégica de ação para adotar nas organizações uma gestão pública com linguagem própria dentro de um ciclo de auto avaliação e da melhoria da gestão critérios de excelência organizacional. A atuação consistiu em símbolos fortes (logomarca, premiação de ações), em redes de facilitadores e multiplicadores (treinamentos, consultores) e instrumentos de gestão norteadores de modelagens de serviços públicos e estruturação de gestão.

Outra iniciativa que permite a identificação do conceito de qualidade do movimento da nova gestão pública na administração pública brasileira é a criação da Ouvidoria Geral da República em 1995, mesmo ano da publicação do instrumento norteador das reformas do Estado

no Brasil. A ouvidoria constitui nesse movimento uma forma de intensificação do olhar do serviço público aos seus usuários a partir do feedback sobre as questões de desempenho, alinhamento para os resultados e satisfação. Portanto, constitui assim elemento essencial de construção de qualidade de serviço público.

BOX 3: CASO OUVIDORIAS
As Ouvidorias representam um canal específico de comunicação das organizações com os usuários de serviço público, permitindo registros de ocorrências, reclamações, denúncias e elogios por vias especiais e sem trâmite burocrático e hierárquico das organizações tradicionais. A partir do canal o usuário estabelece contato com um "defensor" que buscará na organização uma forma de satisfazer sua necessidade e de transformar os serviços para que não ocorra uma nova situação indesejada.

Assim, ao tratar de qualidade, o movimento da Nova Gestão Pública estimulou a transposição dos conceitos e do modelo de gestão da iniciativa privada que havia se transformado a partir de visão centrada em padrões de atendimento e satisfação dos clientes. Essa construção no setor público foi capaz de tencionar o modelo burocrático até então existente, em bons que serviços públicos eram traduzidos pelo cumprimento de normas e procedimentos.

A clareza da existência de um usuário ou cliente de serviço público e o estabelecimento de sua satisfação e de melhor desempenho ao setor público como meta das reformas administrativas permitem identificar a Nova Gestão Pública como o momento mais intenso de experimentação do que o mercado denomina de Gestão da Qualidade Total.

No entanto, a introdução da gestão da qualidade enquanto programa estruturado de governo na administração pública, especialmente do Brasil, dependeu dos espaços de decisão (lacunas) existentes nos movimentos reformistas e de pequenas propostas de inovações geradas em organizações públicas. Pelo caráter de orientação do movimento, a qualidade ganhou contornos mais amplos dentro de uma agenda de debate da década de 80 e 90 que ainda assumia discussões de democratização, estabilidade econômica e acesso a serviços públicos. Nesse sentido, é possível identificar que a qualidade avançou nesse período mais do ponto de vista normativo, com padrões básicos estabelecidos pela característica do próprio gerencialismo e viés consumidor (consumerismo) da prestação de serviço público.

4. QUALIDADE NA GOVERNANÇA

As organizações do setor público, em geral, representaram sistemas fechados, entretanto, tem havido, nas últimas décadas, uma gradual mudança de foco do interior para o exterior. Isso está ocorrendo em virtude, sobretudo, das complexas necessidades de uma sociedade que tem se tornado cada vez mais heterogênea, da demanda por maior transparência e participação, e das alterações acerca da compreensão da legitimidade dos governos. Por essa lógica, tornou-se imprescindível ao poder público se adaptar a essas transformações e procurar novas formas de envolver os cidadãos e se relacionar com as demais partes interessadas (POLLITT *et al.*, 2006).

A literatura internacional tem relacionado essa adaptação ao surgimento do modelo que denominam de governança, dando ênfase à ideia de transição de hierarquias e mercados, para a noção de redes (NEWMAN, 2001-2). Porém, de acordo com Osborne (2010), denominar os três grandes conceitos até então conhecidos (burocracia, gerencialismo e governança) como um modelo de regime tripartido constitui uma simplificação da realidade, pois as características de um não eliminam as dos demais, mas sim coexistem ou mesmo se sobrepõem, a depender do momento. Dessa forma, "the issue […] is not the superiority of markets and hierarchy over networks, but managing networks in the conditions under which they work best" (RHODES, 1997b, p. 48-49 *apud* RHODES, 2017, p. 13).

Verifica-se, então, uma redução do poder do governo, o qual passa a representar apenas um dos vários atores que exercem influência na sociedade (RHODES, 1996). Dessa forma, faz-se cada vez mais imprescindível pensar em novas maneiras de atuação do governo, voltadas principalmente para colaboração e atuação em rede, visto que governar hoje constitui preponderantemente um processo de articulação de vários atores em âmbitos político, social e administrativo.

De acordo com Newman (2011, p.1), "growing social complexity, the development of greater access to information and other social changes have made the task of governing more difficult. Complex social issues […] elude traditional approaches to governing". Dessa forma, com o objetivo de aumentar e de aprimorar a colaboração entre os mais diversos atores (estado, sociedade, agentes privados, entre outros) nos processos de decisão na administração pública, ganha destaque a noção de governança (SECCHI, 2009).

Vários autores reforçam o grande desafio apresentado aos governos, tendo em vista a fragmentação e o grande dinamismo das sociedades contemporâneas, bem como a crescente

complexidade de suas demandas (RHODES, 1996; NEWMAN, 2001-2; SECCHI, 2009; CAVALCANTE e CAMÕES, 2015). Governança remete, então, a uma nova forma de governar, o que não representa, contudo, a decadência do estado, mas sim reforça a habilidade deste ente em se adaptar aos mais diversos desafios sociais, econômicos e políticos que vêm se apresentando nas últimas décadas (NEWMAN, 2001). De acordo com Rhodes (1996), enquanto o governo se apoia em seu poder formal, a governança representa o movimento de respaldar-se no compartilhamento de objetivos. Assim, não existe mais uma única autoridade soberana atuando como um ator central.

> In its place, there is the multiplicity of actors specific to each policy area; interdependence among these social-political-administrative actors; shared goals; blurred boundaries between public, private and voluntary sectors; and multiplying and new forms of action, intervention and control. Governance is the result of interactive social-political forms of governing. (RHODES, 1996, p. 7).

Nessa conjuntura de mudanças, a sociedade vem testemunhando transformações bastante importantes, algumas das quais merecem ser destacadas: o afastamento da ideia de hierarquia e de competição, bem como a aproximação da noção de parcerias; o reconhecimento e a incorporação das redes de políticas públicas ao longo dos processos governamentais; o maior foco do governo em fornecer liderança, constituir cooperações e coordenar a integração e a regulamentação do sistema; a ampliação do enfoque do governo para além das preocupações institucionais, envolvendo a sociedade civil no processo de governança; e o fomento à participação do público nos processos decisórios (NEWMAN, 2001).

Rhodes (1996), um dos autores mais proeminentes nesse tema, aponta que o termo governança apresenta uma série de significados distintos. Algumas características, porém, são compartilhadas, sendo elas: a interdependência entre as organizações; as contínuas interações entre os diversos atores da rede causadas pela necessidade de se trocar recursos e negociar objetivos comuns; as interações baseadas em confiança e reguladas por regras acordadas pelos participantes da rede; e o expressivo grau de autonomia em relação ao estado. É possível constatar, por conseguinte, uma direta associação da governança à ideia de redes interorganizacionais auto-organizadas, as quais já estão amplamente espalhadas, mas também constituem um grande desafio para a governabilidade, dada a tendência a se adquirirem autonomia e, portanto, oporem-se a uma diretriz centralizada.

Visto que o termo governança apresenta uma série de particularidades e não possui apenas uma definição, um conjunto de modelos, teorias e conceitos acerca desse objeto passaram a ser cunhados, majoritariamente pela literatura internacional. Todos eles carregam, em seu cerne,

as noções de parcerias, redes e colaboração e reforçam o argumento de que governança não possui características essenciais, mas sim representa uma mistura de semelhanças que variam a depender das tradições de cada estado (RHODES, 2017).

A começar pelo próprio termo "Governança Pública", o qual passou a ser amplamente estudado a partir da década de 90. Segundo Roderick Rhodes (1997), uma das grandes referências internacionais no assunto, o estado não mais representa a única figura habilitada a comandar e a controlar ao longo do ciclo de políticas, mas sim faz parte de um conjunto de redes de atores que se envolveriam não só nas fases iniciais das políticas públicas, como também ao longo de todo o seu processo de produção (RHODES, 1997 *apud* SECCHI, 2009). Nesse momento inicial de desenvolvimento conceitual da governança na administração pública, há uma forte pressão para se focar menos no controle burocrático e direcionar os esforços para se "conduzir ao invés de remar"[4] (OSBORNE e GAEBLER 1992; OSBORNE e PLASTRIK 1997; KETTL 1993; KETTL e DIIULIO 1995; KETTL e MILWARD 1996; LYNN 1996 *apud* DENHARDT e DENHARDT, 2000).

Outro conceito bastante importante é o "Network Governance"[5]. Rhodes (2017) adotou essa frase abreviada para distinguir o seu próprio uso de governança do uso de demais autores, de modo a expor como esse termo auxilia na análise das mudanças ocorridas no governo do Reino Unido. Para Newman (2001), trata-se de uma reforma doutrinária, difundida pelo Partido britânico "New Labour", referindo-se às mudanças no papel do estado após as reformas administrativas dos anos 80 e 90 (burocráticas e gerenciais), em direção a uma estrutura em redes (RHODES, 2007). Esse modelo de gestão pública baseada em redes tem se mostrado, segundo a literatura de políticas públicas, uma solução efetiva aos denominados "wicked problems"[6] (FERLIE *et al.*, 2011).

Nesse contexto, passa a ser recorrentemente empregada a expressão "hollowing out of the state"7, a qual refere-se ao esvaziamento do governo executivo central. Como consequência do fortalecimento da governança, tem sido colocada em questionamento a habilidade de o estado resolver os problemas sociais de forma efetiva, observando-se a contenção de suas formas de atuação, bem como o fortalecimento de sistemas alternativos de entrega. Essa tese, portanto, revela

[4] "*steer rather than row*".
[5] "Governança em rede".
[6] Esse termo se refere aos problemas sociais que vão além da alçada de uma única organização, envolvendo, portanto, vários atores (inclusive os cidadãos) na construção e implementação conjuntas de políticas. Os "wicked problems" possuem quatro características principais: não apresentam uma solução evidente, requerem o envolvimento de diversos atores, não há consenso entre as partes interessadas, e parte da solução demanda mudanças comportamentais (RITTLE e WEBBER, 1973 *apud* FERLIE *et al.*, 2011).
[7] "Esvaziamento do estado".

o desgaste das funções do estado, cuja capacidade central de administrar e planejar encontra-se desvalorizada, não possuindo poder suficiente para conduzir as redes (RHODES, 1996).

Em sua obra "Understanding Governance: Twenty Years On", Rhodes (2017), revisitou um de seus principais trabalhos sobre governança ("Understanding Governance", 1997). Em resposta aos críticos da governança em rede, esse autor defende que o objeto "governança" permanece em evolução e, hoje, apresenta, além da governança em rede, outras duas grandes abordagens: o "metagovernance"[8] e o "decentred governance"[9].

A metagovernança remodela a função do estado no contexto mais atual de governança em rede. Em resultado às críticas à auto-organização das redes e ao esvaziamento do papel do estado, foram encontradas novas formas de se atribuir a esse ente o dever de assegurar a coordenação da governança:

> Torfing et al. (2012: 156-9; and chapter 7) suggest the traditional role of the public service is 'supplemented' (not replaced) with that of the 'meta-governor managing and facilitating interactive governance'. Their task is to 'balance autonomy of networks with hands-on intervention'. They have various specific ways of carrying out this balancing act. They become 'meta-governors' managing the mix of bureaucracy, markets and networks. (RHODES, 2017, p.16).

Atualmente, é reconhecido que os estados não constituem mais uma autoridade soberana e estão se tornando cada vez mais fragmentados em redes compostas por diversos *stakeholders*. De acordo com a abordagem da metagovernança, os servidores públicos do poder executivo passam deter um novo conjunto de habilidades necessárias para estarem aptos a gerenciar questões mais complexas e coordenar as interações em rede (RHODES, 2017).

A governança descentralizada, por sua vez, corresponde a uma crítica tanto à governança em rede, quanto à metagovernança, se deslocando "[...] from a top-down focus on the intentions of central elites to a bottom-up analysis of the beliefs and practices of citizens, street-level bureaucrats and the like" (RHODES, 2017, p.18). Levando em consideração que a governança é encontrada nas mais diversas formas, contando com o envolvimento de uma série de atores, essa abordagem indica que o Estado passa a adotar um papel menos prático, e defende que a intervenção estatal pode acabar comprometendo a construção de uma governança de "baixo para cima".

[8] "Metagovernança".
[9] "Governança descentralizada".

Outro termo relevante nas discussões que envolvem governança no setor público é o New Public Governance (NPG)[10]. De acordo com Osborne (2010), a Nova Governança Pública não constitui um novo paradigma normativo que se sobrepõe aos regimes burocrático ou gerencial da administração pública, nem se apresenta como a melhor resposta aos desafios de implementação e entrega de políticas públicas apresentados neste século. Pelo contrário, corresponde a "both as a conceptual tool with the potential to assist our understanding of the complexity of these challenges and as a reflection of the reality of the working lives of public managers today" (OSBORNE, 2010, p. 6).

Assim como os demais conceitos já trazidos neste trabalho em torno da ideia de governança, também há por trás da NPG um empenho em se adaptar à estrutura de redes formada por múltiplos *stakeholders* envolvidos na produção conjunta de políticas públicas, em substituição a estruturas centrais hierarquizadas (HOWLETT *et al.*, 2017). Esse paradigma baseia-se na ideia de que os serviços públicos são construídos em um sistema aberto e dinâmico, com a participação da sociedade e de outros atores importantes, pautando-se pelo compartilhamento de metas e participação (OSBORNE *et al.*, 2016).

Outro modelo normativo, alternativo aos modelos tradicional e gerencial, foi desenvolvido e nomeado New Public Service (NPS)[11]. De acordo com Robert e Janet Denhardt (2000), dois dos autores mais proeminentes deste assunto, o Novo Serviço Público (NSP) surgiu em meio a um consenso acerca da necessidade de se fomentar o diálogo público e a cidadania democrática com vistas a se restabelecer um senso de legitimidade na administração pública. Com base no NPS, o serviço público estaria menos apoiado em direções políticas e mais voltado para a sua prestação, a qual deveria ocorrer de forma mais colaborativa ao longo de toda a cadeia produtiva, estimulando a aproximação da sociedade e de agentes públicos, ao mesmo tempo em que tende a restringir o papel do governo (MOTTA, 2013).

Dessa forma, o NPS preconiza que o foco deve recair sobre as pessoas e não voltar-se unicamente para a produtividade:

> Systems of productivity improvement, process reengineering, and performance measurement are seen as important tools in designing management systems. But the New Public Service suggests that such rational attempts to control human behavior are likely to fail in the long term if, at the same time, insufficient attention is paid to the values and interests of individual members of an organization. (DENHARDT e DENHARDT, 2000, p. 8).

[10] "Nova Governança Pública".
[11] "Novo Serviço Público".

Isso não significa, contudo, que tanto a produtividade quanto a eficiência precisem ser deixadas de lado, mas sim devem ser empregadas em um cenário mais amplo de democracia. Nesse sentido, o NPS defende que não pode ser atribuída unicamente a políticos e a agentes públicos a responsabilidade de se pensar no melhor futuro para a sociedade. Ao invés disso, o governo deve procurar atuar no sentido de impulsionar os cidadãos a se expressarem e a cumprirem suas responsabilidades, incentivando o amplo debate e diálogo com a população (DENHARDT e DENHARDT, 2000). Nessa perspectiva, os administradores públicos passam a enfrentar novos desafios:

> […] public administrators should focus on their responsibility to serve and empower citizens as they manage public organizations and implement public policy. In other words, with citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness (DENHARDT e DENHARDT, 2000, p. 1).

Com base no Novo Serviço Público, os gestores públicos não devem procurar solucionar as principais questões sociais simplesmente aceitando ou negando os pedidos apresentados pela população, mas sim induzindo-a a colaborar para então, juntos, descobrirem como resolvê-las da melhor forma na perspectiva daquilo que o Estado entende como legitimo de sua atuação. Assim, o papel do servidor público vai além de zelar pela segurança de um trabalho burocrático ou de conduzir a sociedade em novos caminhos. O seu trabalho também é caracterizado por grandes desafios e complexidades, em uma conjuntura em que são frequentes os mais variados conflitos de valor e situações de sobreposição de regras e legislações. Nesse contexto, torna-se imprescindível ressignificar o papel desse agente no processo de governança, como um ator que não simplesmente atende a demandas da sociedade, mas, sobretudo, concentra seus esforços em estabelecer relações de confiança entre e com os cidadãos, auxiliando-os no processo de participação democrática (DENHARDT e DENHARDT, 2000).

Observa-se, desse modo, a preocupação existente nesse modelo em envolver o cidadão na coprodução de serviços públicos e, portanto, na construção de uma sociedade fundamentada na democracia, em que o interesse público seja compartilhado. Segundo Denhardt e Denhardt (2007 *apud* DIAS, 2017), os principais fundamentos do NPS são a dignidade, a democracia, a cidadania e o interesse público, a partir dos quais são relacionados os seguintes princípios: servir o cidadão; alcançar o interesse público; valorizar a cidadania; atuar de forma democrática; responsabilização

como algo que não é simples; servir ao invés de conduzir; e valorizar não só a produtividades, mas principalmente as pessoas.

O Box 4 traz um caso prático de observação desse modelo no contexto brasileiro, o do orçamento participativo de Porto Alegre, reconhecido internacionalmente como um exemplo bem-sucedido da aplicação dos conceitos do modelo de Novo Serviço Público. Nesse município, houve um esforço em engajar os cidadãos a participar das decisões concernentes a como gastar parte do orçamento público. Segundo Dias (2017), o orçamento público e o NPS apresentam vários pontos convergentes: o cidadão é visto como um agente ativo que passa a ser envolvido nas discussões acerca de questões de sua cidade; o foco recai na busca pelo interesse coletivo, bem como na coprodução de serviços públicos; fortalecimento dos princípios de democracia e cidadania; e responsabilização coletiva de todos os atores da rede.

BOX 4: Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre[12]

Orçamento Participativo (OP) representa um processo democrático, em que a população é encorajada a participar da decisão acerca das melhores formas de se alocar parte do orçamento público. Em um primeiro momento, em Porto Alegre, a população era possibilitada a participar das decisões referentes às obras da Prefeitura. Os moradores dos bairros de cada região se reuniam nas assembleias regionais, as quais dividiam-se em: assembleias temáticas (cinco áreas) e assembleias intermediárias (doze áreas). Além disso, havia o Conselho do Orçamento Participativo, formado por 44 pessoas responsáveis por dialogar, discutir e aprovar a proposta orçamentária (com base nas decisões das assembleias intermediárias), bem como revisar a proposta orçamentária elaborada pela Prefeitura, e acompanhar a execução das obras aprovadas.

Em sintonia às ideias apresentadas pelo NPS, o OP de Porto Alegre incentivou o engajamento e a consciência cívica de seus cidadãos, levando-os a participar ativamente das decisões tomadas em seu município, fomentando, desse modo, a gestão democrática de serviços públicos. É importante ressaltar que a participação da população nesse processo decisório exerce um impacto bastante positivo na qualidade dos serviços prestados.

[12] Caso retirado da obra "Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre" (DIAS, 2016).

Por fim, é importante caracterizar apropriadamente o termo coprodução, em virtude de sua direta associação à ideia de governança. Esse conceito não é recente, tendo começado a se desenvolver, de acordo com Pestoff *et al.* (2006), nos Estados Unidos, ao final dos anos 60, em referência ao envolvimento de cidadãos na produção de serviços públicos, constituindo um fator fundamental na reforma da democracia. Contudo, grande parte da literatura atribui o desenvolvimento deste termo à autora Elinor Ostrom, segundo a qual o conceito de coprodução foi inicialmente construído por colegas associados ao "Workshop in Political Theory and Policy Analysis", no final da década de 70. De acordo com essa autora, o termo "coprodução" foi desenvolvido com a finalidade de:

> […] to describe the potential relationships that could exist between the 'regular' producer (street-level police officers, school teachers, or health workers) and 'clients' who want to be transformed by the service into safer, better educated, or healthier persons. Coproduction is one way that synergy between what a government does and what citizens do can occur. (OSTROM, 1996, p. 7).

Nas últimas décadas, dado o contexto de mudanças nas sociedades, tem se observado uma participação cada vez mais ativa dos cidadãos na produção de serviços públicos. Os problemas sociais foram se tornando cada vez mais complexos e as soluções menos intuitivas, exigindo uma noção muito mais elaborada de cidadania, que não se baseasse somente em pagar impostos, exercer direitos, cumprir deveres e participar de debates públicos. Desse modo, os usuários não representam mais meros recebedores de políticas públicas, passando agora a exigir mais transparência e controle social, e a desempenhar um papel mais participativo na prestação de serviços. A coprodução surge então em resposta à necessidade de se construir um novo entendimento acerca da relação do cidadão com os agentes públicos, tornando-se, na última década, o principal objeto da administração pública, representando uma forte tendência no século XXI (CHAEBO e MEDEIROS, 2017). Esse termo é aventado da seguinte forma por Griffiths e Foley (2009):

> […] a means of linking public service provision with a broader conception of citizenship. Involvement in co-production not only allows easier identification of problems and challenges for service delivery, but can also foster trust and communication between service users and providers. It alters attitudes, producing citizens who are more socially and civically aware, and develops community networks and social capital. (GRIFFITHS e FOLEY, 2009, p. 42).

No cenário de escassez de recursos, situação bastante comum enfrentada pelos Estados, a coprodução possibilita que os próprios usuários auxiliem os órgãos públicos na elaboração de serviços, constituindo uma boa alternativa para o fornecimento de serviços de qualidade, eficientes e que, de fato, atendam às necessidades da população (SILVESTRE *et al*., 2016). Em decorrência disso, a coprodução representa atualmente, segundo Osborne *et al.* (2016, p. 1), "one of cornerstones of public policy reform across the globe", uma vez que viabiliza a cidadania ativa e, dessa forma, corrobora a superação da carência democrática presente na sociedade.

Conforme é possível observar, a lógica de coprodução foi amplamente adotada pelas demais teorias e modelos de governança, principalmente por defender que a participação da sociedade na construção de políticas públicas gera não só eficiência e economia para o Estado, mas, sobretudo, qualifica o diálogo com o cidadão e fortalece a democracia. De acordo com Mattia e Zappellini (2014), por sua vez, no Brasil, a noção de coprodução estaria alinhada à compreensão do Novo Serviço Público de fomento à participação cidadã na vida pública em prol de interesses compartilhados.

A literatura apresenta estudos de caso acerca da prática da coprodução em alguns países em desenvolvimento, o que comprova que os níveis de coprodução estão diretamente ligados à cultura, aos valores e à maturidade democrática de cada país. Segundo Ostrom (1996), a coprodução por *stakeholders* organizados em rede é essencial para se incrementar os níveis de bem-estar em países em desenvolvimento, sobretudo, daqueles mais pobres. Um exemplo de coprodução célebre é o caso brasileiro de distribuição de água, apresentado no BOX 5.

BOX 5: Caso do Sistema de Distribuição de Água no Brasil[13]

Nas décadas de 80 e 90, as construções de instalações de infraestrutura voltadas para água e saneamento urbano eram geralmente realizadas diretamente por órgãos públicos ou organizadas por eles por meios de contratos com grandes empreiteiras privadas. Esse sistema, contudo, nunca conseguiu fornecer água potável nem saneamento básico adequados àqueles que viviam em países em desenvolvimento. Nessa época, o engenheiro brasileiro José Carlos de Melo, o qual havia identificado uma série de fatores institucionais que acentuavam os problemas desses países, desenvolvera um plano inovador no Brasil, que conjugava as obras de engenharia a um papel ativo dos cidadãos.

[13] Caso retirado da obra "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development" (OSTROM, 1996).

Em vez de projetar todos os sistemas de saneamento com grandes tubos de ferro fundido por baixo das ruas urbanas, o que apresentava elevados custos por casa, José de Melo propôs a construção de linhas alimentadoras muito menores, capazes de atravessar os quarteirões urbanos pelos quintais ou pelas calçadas daqueles que usufruíam do serviço. Ao colocar essas linhas alimentadoras longe do tráfego pesado, os custos de construí-las reduzem em um quarto se comparado ao valor dos projetos convencionais. Os moradores locais possuem as habilidades necessárias para escavar e manter as linhas de alimentação condominiais. Estas, por sua vez, são então conectadas a linhas de tronco maiores, as quais são construídas de acordo com padrões de engenharia, localizadas embaixo das ruas urbanas, e levam a estações de tratamento.

A parte fundamental desse programa consistiu em engajar os cidadãos locais a participar, desde o início, da coprodução de seus próprios sistemas condominiais. Apesar dos difíceis desafios enfrentados, os resultados foram impressionantes e esforços similares no intuito de incentivar a coprodução de serviços públicos foram observados em outras partes do mundo.

A coprodução, assim como todos os outros conceitos e modelos que se fundamentam a partir da noção de governança, apresenta uma associação direta à ideia de qualidade. Quando os atores interessados, sobretudo os cidadãos, passam a atuar em conjunto, compartilhando os mesmos interesses e participando de forma mais ativa do processo decisório e da construção de bens e serviços públicos, maior é a qualidade obtida. Segundo Mattia e Zappellini (2014, p.5), "ao participar, o cidadão passa a acessar e a se utilizar do aparato institucional, o que permite, também, redefinir suas concepções de bem público e ampliar sua capacidade de contribuir para serviços de melhor qualidade". Júnior (2016) reforça o potencial da coprodução em melhorar a qualidade de um serviço público, aumentando a satisfação tanto do cidadão quanto dos servidores públicos, enriquecendo a democracia. Outros autores (OSTROM, 1996; PESTOFF, 2006; LÖFFLER *et al.*, 2008; SILVESTRE *et al.*, 2016; HOWLETT *et al.*, 2017) também enfatizam que o engajamento de usuários constitui um elemento chave para uma administração mais participativa e consequentemente com maior potencial de melhorar a qualidade dos bens e serviços prestados.

Tabela 4 - Governança: principais teorias e conceitos.

Teorias/ Conceitos	Definições	Autor

Public Governance	[...] o Estado torna-se uma coleção de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais sem nenhum ator soberano capaz de guiar e regular.	RHODES, 1997 *apud* SECCHI, 2009, p. 10
Hollowing out of the state	The 'hollowing out of the state' means simply that the growth of governance reduced the ability of the core executive to act effectively, making it less reliant on a command operating code and more reliant on diplomacy.	RHODES, 2007, p. 6
Network Governance	[…] refers to self-organising, inter-organisational networks characterised by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state.	RHODES, 2017, p. 11
Metagovernance	It refers to the role of the state in securing coordination in governance and its use of informal modes of steering.	RHODES, 2017, p. 15
Decentred Governance	Criticize both network governance and metagovernance: […] it shifts away from a top-down focus on the intentions of central elites to a bottom-up analysis of the beliefs and practices of citizens, street-level bureaucrats and the like.	RHODES, 2017, p. 18
New Public Governance	The NPG is being presented here neither as a normative new paradigm to supersede PA and the NPM nor as 'the one best way' to respond to the challenges of public policy implementation and public services delivery in the twenty-first century. Rather it is being presented both as a conceptual tool with the potential to assist our understanding of the complexity of these challenges and as a reflection of the reality of the working lives of public managers today.	OSBORNE, 2010, p. 6
New Public Service	[…] a movement built on work in democratic citizenship, community and civil society, and organizational humanism and discourse theory.	DENHARDT e DENHARDT, 2000, p. 1
Co-production	We developed the term 'coproduction' to describe the potential relationships that could exist between the 'regular' producer (…) and 'clients' who want to be transformed by the service into safer, better educated, or healthier persons. Coproduction is one way that synergy between what a government does and what citizens do can occur.	OSTROM, 1996, p. 7

Produção própria

Nesse contexto de transformações na administração pública, em que sobressai a ideia de governança em rede, a gestão da qualidade também tem atravessado profundas modificações,

mesmo que ainda esteja bastante associada à noção de cumprimento de normas e alcance de metas previamente pactuadas. Segundo Caddy e Vintar (2002):

> Over the past decade, there have been a number of trends in public sector reform which, when taken together, provide the backdrop against which the spread of quality initiatives may be placed. A shift from rules to responsiveness, from hierarchy to partnership, from audit to evaluation has been witnessed. These trends are based on the application of the key principles of good governance, namely: transparency, accountability and openness. (CADDY e VINTAR, 2002, p. 10).

A qualidade sempre desempenhou, mesmo que tacitamente, algum papel no setor público e o seu significado foi se modificando ao longo do tempo, tornando-se, por conseguinte, um conceito multidimensional, sendo impossível reduzi-lo a uma única definição. Assim, à medida que as administrações públicas vão gradualmente se modificando, torna-se necessário adaptar os sistemas de gestão da qualidade à realidade existente. Contudo, ainda hoje, muitos países restringem o conceito de qualidade ao cumprimento da lei, mesmo se tratando de uma ideia muito mais complexa e multifacetada (LÖFFLER, 2002).

Administrações públicas em todo o mundo sofrem pressões para concentrar maior atenção na qualidade (CADDY e VINTAR, 2002). Nessa perspectiva, já há uma série de trabalhos que buscam contribuir para o enriquecimento do debate sobre como órgãos públicos podem fornecer serviços que melhor atendam às necessidades dos cidadãos, bem como adaptem-se aos principais desafios que se apresentam no sentido de melhorar a qualidade (LÖFFLER *et al.*, 2008).

Em geral, é possível identificar que, ao longo das últimas décadas, no contexto da administração pública, passou-se a se dar menos ênfase a aspectos burocráticos e ao controle de resultados, valorizando-se mais a cooperação entre as partes interessadas no processo das políticas públicas e a democracia cidadã. Nessa perspectiva, acompanhar a evolução da administração pública ao longo do tempo torna-se fundamental para se compreender como a qualidade tem se desenvolvido e adquirido novos atributos.

A literatura sobre coprodução, Novo Serviço Público e demais conceitos atrelados à ideia de governança mostra, contudo, que a produção de serviços públicos de qualidade depende não só de uma atuação da administração pública, mas, sobretudo, de uma participação mais ativa da sociedade. Nessa lógica, torna-se insuficiente mensurar a qualidade somente a partir dos resultados obtidos ao fim do processo, pois o próprio processo de entrega também disponibiliza importantes insumos para análise:

> Quality in services often occurs during service delivery, usually in the interaction between the customer and provider, rather than just at the end of the process. This means that customers do not evaluate service quality based solely on the outcomes (e.g. the success of a medical treatment in a hospital) - they also consider the process of service delivery (e.g. how friendly and responsive were the hospital medical staff and how comfortable was the ward). (LÖFFLER *et al.*, 2008, p. 10).

Desse modo, é fundamental enxergar os agentes públicos, os cidadãos-usuários e demais atores envolvidos no processo de produção e prestação dos serviços públicos como partes de uma rede que atua em colaboração, com base em um relacionamento não-hierárquico, pautado pela confiança, pelo compromisso ético e moral, e por interesses compartilhados. Nesta lógica de análise, encontra-se a qualidade democrática, segundo a qual a atenção deve se voltar para o empoderamento tanto dos prestadores quanto dos usuários, incentivando-os a participar ao longo do processo e a trabalhar em parceria, com vistas a se alcançar os objetivos compartilhados (NEWMAN, 2001-2). Nesse sentido, um órgão público excelente não corresponde simplesmente a um ótimo prestador de serviços, mas também deve ser excelente "[...] in the way in which it discharges its political and social responsibilities its constituency. For example, excellent service provision does not guarantee that the streets are clean if citizens keep on throwing litter in the streets" (LÖFFLER, 2013, p. 12).

Nessa perspectiva mais ampla, a qualidade tem se mostrado um conceito muito mais complexo, correspondendo a um processo participativo que demanda o envolvimento de diversas áreas (POLLITT *et al.*, 2006). De acordo com Löffler (2002), se já é complicado avaliar a qualidade de produtos e serviços, é ainda mais difícil mensurar a qualidade de programas ou mesmo de uma organização pública. A grande questão é que melhorar a qualidade de um serviço público prestado pode até conduzir à satisfação dos usuários, mas não necessariamente isso impactará positivamente na confiança que se tem no governo e no aparato público. Dessa maneira, é preciso ampliar o conceito de qualidade, de modo a considerar a rede de atores que prestam serviços públicos, bem como as suas interações. Dada essa conjuntura, ganha relevo a chamada qualidade da governança, a qual, além de muito mais complexa e exigente, ainda é bastante incipiente.

> […] public sector approaches to quality now tend to accept that there is a need for multi-stakeholder involvement in quality assessment, with the dominant stakeholder varying from service to service, depending on its complexity and whether it has important external effects on other stakeholders beyond the service user. (LÖFFLER, 2002, p. 31).

Outro conceito bastante relevante é o de gestão da qualidade sustentável, o qual foi desenvolvido por Christopher Pollitt, Geert Bouckaert e Elke Löffler (2006), na época em que

foram relatores científicos da 4ª Conferência de Qualidade para a Administração Pública na União Europeia, que aconteceu em Tampere, em 2006. Esses autores sugerem que os cidadãos-usuários podem e devem participar de todo o ciclo de produção dos serviços públicos, o qual inclui quatro fases: co-design, co-decisão, co-entrega e co-avaliação. Segundo eles, "an issue of fundamental importance to the sustainability of quality improvement is the level of involvement of other stakeholders, particularly service users and citizens, during the entire cycle of service" (POLLITT *et al.*, 2006, p. 6).

A participação dos usuários, ao longo de todo o ciclo produtivo, é essencial, primeiramente, porque torna mais claro e compreensível todo o processo, legitimando-o. Além disso, ao serem envolvidos na formulação das decisões, os cidadãos ficam mais bem informados e sentem-se coproprietários das escolhas tomadas em conjunto, o que impacta positivamente em sua satisfação. Contudo, não adianta nenhum esforço se, ao final, só forem disponibilizadas informações de desempenho, pois elas, por si só, não melhoram a qualidade. Por conseguinte, é muito importante e também um grande desafio estabelecer, em conjunto, metas que possam ser medidas posteriormente, bem como padrões claros de aferição para que as ações de melhoria da qualidade no setor público não se reduzam a um discurso vazio (POLLITT *et al.*, 2006).

Observa-se que a percepção de qualidade na administração pública aprimorou-se a partir da construção da Governança, superando a ideia inicial de cumprimento de normas, adoção de soluções técnicas e foco exclusivamente em resultados. Ela tem caminhado para uma noção de qualidade sustentável, a partir da qual os agentes públicos devem buscar ir além das avaliações meramente administrativas. Torna-se fundamental colaborar não só com os políticos, mas também com os demais envolvidos na rede de construção das políticas públicas, sobretudo, com os cidadãos, ampliando a participação de todos no processo por meio de um modelo de "cogoverno". No entanto, nada disso ocorre de forma célere e espontânea, ou a partir de ajustes técnicos realizados no percurso. São necessárias mudanças estruturais e culturais na administração pública, o que implica a restauração e a fortificação de uma esfera compartilhada, em que as mais diversas compreensões acerca do interesse público possam ser apresentadas e discutidas por todos (POLLITT *et al.*, 2006).

Nesse sentido, a qualidade no setor público, neste momento, ultrapassa a ideia de se atentar somente aos serviços prestados e à satisfação do usuário, e se amplia para toda a administração pública, incorporando mais fortemente, ao longo do século XXI, a ideia de democracia:

> […] conventional business concepts of quality which regard public agencies as service providers and citizens as customers must be enriched by a **democratic concept of quality** which perceives public agencies as catalysts of civic society and citizens as part of a responsible and active civic society. This must be the focus of the development of quality management in the new era of public governance. (LÖFFLER, 2002, p. 32, grifo nosso).

Ao agregar um caráter democrático ao conceito de qualidade, a coprodução torna-se uma condição essencial, pois somente se cidadãos e órgãos públicos atuarem juntos, será possível obter avanços sociais sustentáveis e incrementar a qualidade dos serviços e da administração pública. O caminho certamente não é fácil, pois envolve uma série de desafios, tais quais introduzir processos mais transparentes e éticos, prestação de contas e responsabilização, diálogo democrático e participação cidadã. Segundo Pollitt *et al.* (2006), os principais obstáculos não decorrem de tecnologia, mas são de ordem social, cultural e intelectual. Além disso, no setor público, como é bastante comum a prestação de serviços com baixa qualidade, as expectativas dos usuários acabam sendo mais baixas, o que acentua insatisfação e frustração, e encoraja a inação. Chaebo e Medeiros (2017) complementam, criticando a forma como geralmente os agentes públicos e os usuários interagem. Estes tendem a se comprometer mais, quando são envolvidos na tomada de decisão, contudo, o discurso estabelecido pelos prestadores de serviços está muito mais voltado para o convencimento do que para o estabelecimento de um diálogo.

A maioria dos países enfrenta inúmeros desafios nesse aspecto, mas já é possível observar uma evolução. Por exemplo, grande parte dos casos de melhores práticas apresentados na 5ª Conferência da Qualidade para a Administração Pública, na União Europeia, já indicou o esforço de muitos agentes públicos em inserir o "cidadão no centro da qualidade pública" (LÖFFLER *et al.*, 2008). Não existe, no entanto, uma única solução que vise o incremento da qualidade no setor público e se aplique indiscriminadamente a vários órgãos públicos ao redor do mundo. Cada país apresenta uma cultura própria e está inserido em um contexto bastante específico. Em vista disso, é preciso que cada administração pública procure melhores formas de se adaptar a essas mudanças, focando em um conceito mais amplo de democracia.

No caso do Brasil, ainda não está arraigada a cultura de diálogo com a população, de atuação em rede e de participação cidadã ao longo da produção de serviços públicos: "entre outros motivos, mas parcialmente devido ao processo histórico de formação do Estado moderno brasileiro, a colaboração da população com a coprodução de serviços públicos não é uma prática popular frequentemente observada" (JÚNIOR, 2016, p. 12). Várias iniciativas são observadas no sentido de fomentar processos democráticos, tais como o orçamento participativo e a criação dos conselhos

deliberativos de saúde e educação. Contudo, ainda é bastante comum, entre os brasileiros, acreditar que o seu dever cívico se restringe a votar e a pagar impostos, cabendo tão somente ao Estado prover os melhores serviços públicos.

Quando se trata de serviços de qualidade, a noção de governança apresenta a proposta de que não basta mais comparar os resultados obtidos com as metas previamente pactuadas. A qualidade no setor público tem evoluído no sentido de assumir um caráter sustentável e democrático, com vistas a se cultivar uma relação de confiança com o governo. Para isso, torna-se imperativo promover uma mudança comportamental e cultural não só entre os cidadãos, mas também entre os agentes e prestadores de serviços públicos, no sentido de qualificar a participação de todas as partes interessadas nesse processo, pois a colaboração, além do voto, também constitui uma ferramenta importante e necessária no exercício da cidadania e na melhoria da qualidade.

5. QUALIDADE NA GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL

A definição de paradigmas (períodos) na evolução da administração pública é uma tarefa complexa, dado que enquanto novas tendências surgem, práticas mais antigas ainda são adotadas. Apesar dessas dificuldades, é possível identificar que ocorrem mudanças significativas, muitas vezes provocadas pela sociedade, que tem afetado as gestões públicas contemporâneas. Para os autores Dunleavy e Margetts (2006) uma coisa é certa: importantes práticas da NPM ou estão sendo revertidas ou estão estagnadas, muito embora admitam que ainda tenha um conjunto em desenvolvimento. Ademais, acrescentam que mesmo os maiores defensores da NPM esperam que essas práticas não tenham grande impacto na eficácia dos governos.

> The intellectually and practically dominant set of managerial and governance ideas of the last two decades, new public management (NPM), has essentially died in the water. This cognitive and reform schema is still afloat, and a minority of its elements are still actively developing. But key parts of the NPM reform message have been reversed because they lead to policy disasters, and other large parts are stalled. Often these past innovations are incapable now of being easily reversed. Even their strongest advocates now expect them to have little impact on altering the overall effectiveness of government. (Dunleavy, P. e Margetts, H., 2006, p.2)

As características do regime pós-NPM ainda estão sendo formadas e é inegável que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) estão influenciando a administração pública e as formas de interação com a sociedade e usuários de serviços públicos. Os efeitos dessas mudanças não têm se restringido somente a aspectos tecnológicos, mas também culturais, comportamentais, cognitivas e políticas. Esse conjunto de mudanças e perspectivas tem sido chamado de Digital Era Governance (DEG), ou Governança da Era Digital (GED).

Os impactos das práticas de Governança da Era Digital podem ser considerados sobre três temas principais. O primeiro, Reintegração, é, em parte, uma reação a um dos problemas que emergiram da NPM. Os outros dois temas, Holismo baseado em necessidades, e Digitalização, são essencialmente tangentes às práticas da NPM. A Tabela 5 apresenta um resumo dos principais componentes para cada um dos temas da governança na era digital.

Tabela 5 - Principais componentes da governança na era digital

Theme	Component
Reintegration	Rollback of agencification
	Joined-up governance (JUG)
	Re-governmentalization
	Reinstating central processes
	Radically squeezing production costs
	Reengineering back-office functions
	Procurement concentration and specialization
	Network simplification
Needs-Based Holism	Client-based or needs-based reorganization
	One-stop provision
	Interactive and "ask once" information-seeking
	Data warehousing
	End-to-end service reengineering
	Agile government processes
Digitization Processes	Electronic service delivery
	New forms of automated processes—zero touch technologies (ZTT)
	Radical disintermediation
	Active channel streaming
	Facilitating isocratic administration and co-production
	Moving toward open-book government

Fonte: (Dunleavy, P. e Margetts, H., 2006, p.15)

A Reintegração reverte a fragmentação trazida pela NPM, que passava para os cidadãos ou outros atores da sociedade o ônus da integração dos serviços públicos em pacotes utilizáveis. A abordagem da Reintegração não se refere ao simples retorno a antiga fase de centralização dos ciclos de centralização/descentralização. Há oito principais componentes utilizados para a reintegração, que visam desfragmentar e otimizar as redes organizacionais complexas trazidas pela NPM. São eles: (i) Reversão de agências; (ii) Governança reintegrada; (iii) Reestatização; (iv) Reestabelecimento dos processos centrais; (v) Redução radical dos custos de produção; (vi) Reengenharia de funções de *back-office*; (vii) Concentração e especialização de aquisições; e, (viii) Simplificação em rede. A seguir, serão exemplificadas[14] situações onde ocorreram alguns desses componentes

A Governança reintegrada foi o elemento central para a reintegração do Reino Unido sob o governo de Tony Blair. Nos Estados Unidos foi obtido a partir da criação do "Department of Homeland Security" em resposta as deficiências de fragmentação que culminaram no ataque terrorista de 11 de Setembro.

[14] Exemplos retirados de Dunleavy e Margetts (2006)

A (iii) Reestatização pode ser exemplificada também no caso americano do atentado terrorista, quando o Senado exigiu a transferência de cerca de 28.000 funcionários de segurança de aeroportos de empresas privadas para o serviço público federal.

Quanto a (vii) concentração e especialização de aquisições, um relatório do Tesouro no Reino Unido concluiu que 20 bilhões de libras poderiam ser obtidos em um prazo de 4 anos caso as compras governamentais fossem mais inteligentes e realizadas por um dos centros de compras, ao invés de serem feitas por um dos 270 departamentos e agências a nível nacional.

O segundo tema da Governança na Era Digital é o Holismo baseado em necessidades, que busca simplificar e mudar a relação entre as agências governamentais e seus clientes. Esse tema visa eliminar o foco no gerenciamento dos processos de negócio e conduzir os esforços para uma organização focada nos cidadãos, nos serviços prestados e nas necessidades existentes. Os seis componentes principais desse tema são: (i) Reorganização baseada nos clientes e nas necessidades; (ii) Provisão de uma parada; (iii) Pergunta interativa e "pergunte um única vez"; (iv) *Data warehousing*; (v) Reengenharia de serviços ponta-a-ponta; e, (vi) Processos governamentais ágeis.

O componente de (ii) Provisão de uma parada pode assumir várias formas, desde único local centralizado de atendimento, como o caso do Poupatempo em São Paulo, até única interface, onde somente a interface do cliente é integrada. Enquanto, o (iii) Pergunta interativa e "pergunte um única vez" visa eliminar a utilização de formulários baseados em papel e fazer com que o governo se comprometa em reutilizar informações coletadas, anteriormente, dos cidadãos. A tecnologia de (iv) *Data warehousing,* por sua vez, visa desfragmentar dados espalhados em departamentos ou agencias governamentais, trazendo uma possibilidade de melhorar a inteligência organizacional através da ligação de distintas bases de dados. A (v) reengenharia de serviços ponta-a-ponta visa, por fim, garantir que as equipes de projeto se concentrem em todo o processo sem limitar a atuação de soluções de problemas por limites de atuação de um departamento ou agência governamental.

Por fim, o último tema é a Digitalização que abrange toda adaptação que o setor público tem que fazer para prover serviços completamente digitais, sempre que possível. De todos os temas esse é o que mais está relacionado com as práticas contemporâneas de tecnologia da informação e comunicação. Os componentes desse tema são: (i) Entrega de serviços digitais; (ii) Tecnologia de zero contato; (iii) Eliminação de camadas intermediárias; (iv) Canais de transmissão ativos; (v) Administração isocrática e a coprodução; e, (vi) Governo aberto.

A (ii) tecnologias de zero contato não requer a intervenção humana, como, por exemplo, o sistema de vigilância e controle para a taxa de congestionamento que é praticamente 100%. Ou seja, uma vez que a entrada de um carro particular tenha sido paga, o número da placa é automaticamente contabilizado como válido pelo sistema de monitoramento, caso contrário aparecerá, no sistema, um grande alerta. Trazendo eficiência na fiscalização, dado que a grande maioria dos casos não necessita de atenção da equipe de vigilância. Dessa forma esse componente propõe a radical eliminação de camadas de redundância ou sem valor agregado a prestação do serviço. O (iv) canal de transmissão ativo é quando o governo encara os custos adicionais para prover canais de serviços digitais e incentivar as pessoas a migrarem para esses serviços. Adicionalmente, o governo facilita uma (v) administração isocrática e a coprodução quando além de eliminar as barreiras burocráticas dos fluxos dos serviços públicos também muda o foco de processos centrados na administração para processos centrados na sociedade. Por fim, Governo aberto (vi) visa ir em direção de dados abertos e fomento a transparência.

Aspectos éticos, legais e comportamentais podem ser uma barreira para a evolução do paradigma do DEG nas administrações públicas e experimento de suas práticas. Exemplo é a forma como serão tratadas questões relacionadas a direitos de privacidades individuais a partir da implantação de Dados abertos pelos governos, com ampla coleta, transparência e disseminação de dados. Vale ressaltar que a Governança da Era Digital é um movimento em constante evolução, e, a partir de 2010, os autores Margetts e Dunleavy chamaram suas práticas de segunda onda da DEG (Margetts; Dunleavy, 2013). Essa mudança foi provocada pelo fortalecimento de mídias sociais, surgimento de novas tecnologias e por pressões de austeridade com cortes de custos a partir de soluções tecnológicas. Em termos práticos, outros componentes ou elementos foram incorporados a cada um dos três principais temas de governança na era digital.

Margetts e Dunleavy (2013) apontam ainda que não é fácil identificar componentes substanciais da NPM que estejam em desenvolvimento e crescendo em uso em países de ponta, como Reino Unido ou Escandinávia, ou mesmo iniciativas da NPM que os governantes ou funcionários públicos esperam que causem mudanças fundamentais na administração pública (Margetts; Dunleavy, 2013). Além disso, são incisivos quando colocam que uma gestão pública pode até apresentar ênfases das orientações da NPM ou práticas da DEG, mas não ambas ao mesmo tempo.

> In fact, NPM's managerialist emphases upon strong leadership and organizational fragmentation have always sat uncomfortably with an e-government drive to integrate across organizational boundaries [11], even more so with the advent of Web-based

> technologies. NPM countries have generally fared poorly in exploiting online public administration, when controlling for other factors [6, ch. 4 and 9]. It seems that public management systems can do NPM, or they can do digital change well, but not both at once. (Margetts, Dunleavy, 2013, p.5-6)

Considerando as práticas governamentais com foco na melhoria da qualidade na administração pública, parece ser arriscado dizer que modelos conceituais diferentes como a NPM e a DEG não possam coexistir ao mesmo tempo. Os próprios autores relatam dificuldade de definir períodos (paradigmas) na evolução da gestão pública. Aspectos relacionados a cultura local, contexto, maturidade da sociedade e foco administrativo devem ser considerados, e a combinação do resultado da análise de cada uma dessas variáveis mostra que gestões públicas podem estar em momentos diferentes. Isso não implica que uma administração esteja à frente de outra, mas sim que os focos sejam diferentes. Com por exemplo, na mesma administração pública pode haver uma agência governamental que esteja focada na melhoria da eficiência de processos internos, enquanto outra esteja focada na definição de serviços digitais desde sua concepção. Esse exemplo mostra que diferentes modelos ou paradigmas de qualidade podem coexistir.

Para esse estágio da DEG, no entanto, há a necessidade de transformação digital do setor público, caminho que muitos países têm construído. Da mesma forma o Governo brasileiro tem tomado decisões rumo à transformação digital do setor público, e um dos instrumentos que tem ajudado na elaboração e revisão de políticas, projetos e estratégias de governo digital foi o documento Revisão do Governo Digital do Brasil, elaborado pela OCDE (OCDE, 2018). Este documento, em particular, visa auxiliar as administrações públicas na transição de uma abordagem de governo eletrônico[15] (e-gov) para um governo digital[16].

Entre os resultados que o governo eletrônico trouxe para as administrações públicas, a partir da década de 90, estão: o uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, implantação de sistemas de informação para a gestão, portais específicos por área (Intranets), sites de comunicação institucionais e a digitalização de processos operacionais e administrativos. No entanto, o *mind set* permaneceu o mesmo ocorrendo automatização / digitalização dos processos e práticas burocráticas existentes, que levou para o ambiente virtual as disfunções clássicas do modelo burocrático. A Tabela 6 apresenta os principais princípios do governo digital frente às práticas do governo eletrônico.

15 Governo Eletrônico: "the use of information and communications technologies (ICTs), and particularly the Internet, to achieve better government." (OCDE, 2003)
16 Governo Digital: "refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments' modernisation strategies, to create public value." (OCDE, 2014)

Tabela 6 - Do e-gov para o governo digital

	PRINCÍPIOS DO GOVERNO DIGITAL
1	De uma administração centrada no usuário para uma administração conduzida pelo usuário
2	De reativo a proativo na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços
3	De um governo centrado na informação para um setor público orientado por dados
4	De digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital (digital by design)
5	De um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para cocriação de valor público
6	De acesso à informação para abertura como padrão (open by default)

produção própria

Em uma administração conduzida pelo usuário, também conhecida como *Citizen-driven approach*, há uma mudança de abordagem de um governo que trabalha para antecipar as necessidades dos usuários, *Citizen-centric approach*, para uma abordagem na qual os usuários que determinam suas próprias necessidades, levando a elaboração de políticas e serviços públicos. O BOX 6 apresenta duas soluções que estimulam e permitem que os cidadãos possam, a partir de suas necessidades, provocar mudanças e ações governamentais.

BOX 6: Soluções de Governo Digital no Brasil – Participa.br e Simplifique!
O governo federal brasileiro desenvolveu e disponibiliza duas plataformas, Participa.br[17] e Simplifique![18], que visam estabelecer um canal de interação entre a administração pública federal e a sociedade. O Participa.br é uma plataforma de participação social, com 20.132 mil usuários cadastrados, que promove o diálogo entre a administração pública federal e a sociedade com o objetivo de promover a interação na construção das políticas públicas do governo federal. A plataforma ainda favorece o amplo debate a partir da criação de comunidades organizadas por temas específicos de interesse da sociedade. O Simplifique! é uma ferramenta promovida pelos ministérios da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Ela permite que qualquer cidadão solicite a simplificação dos serviços prestados por qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo Federal.

Um governo proativo, além de formar políticas públicas e serviços em antecipação aos processos de desenvolvimento econômico e social, e em respeito às necessidades dos usuários, também proporciona um serviço aos usuários antes de ser solicitado. O mesmo se aplica à liberação de dados abertos, de forma proativa, ao invés de ser reativo e passivo aos pedidos de acesso à informação pública.

A gestão baseada em dados, ou evidências, faz com que o governo seja capaz de antecipar as tendências sociais e compreender as necessidades dos usuários, transformar a formulação, fortalecimento e monitoramento de políticas públicas e serviços. O BOX 7 traz uma plataforma que o governo federal desenvolveu que favorece a gestão baseada em dados.

BOX 7: Soluções de Governo Digital no Brasil – GOVDATA
O governo federal brasileiro oferece aos órgãos governamentais a plataforma de análise e compartilhamento de dados governamentais GOVDATA[19]. A plataforma visa simplificar o acesso a dados governamentais, favorecer políticas intersetoriais, racionalizar gastos públicos.

17 BRASIL. http://www.participa.br/. Acesso em: 15/11/2018.
18 BRASIL. http://www.simplifique.gov.br/. Acesso em: 15/11/2018.
19 BRASIL. https://govdata.gov.br/. Acesso em: 22/11/2018.

Uma política ou serviço público quando pensado desde sua concepção, levando em consideração todo o potencial das tecnologias digitais e dos dados é considerado *digital by design*, o que é totalmente diferente da digitalização de um serviço ou processo existente. O desenvolvimento desse princípio entre os servidores públicos passa pelo entendimento de que essa transformação digital vai muito além de questões meramente técnicas.

O governo deve permitir e estimular que a sociedade civil e empresas colaborem com a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do país, a partir da padronização e utilização de uma plataforma governamental aberta.

Por fim, o último princípio, e não menos importante, é atendido a partir de dados abertos (*open by default*) disponibilizados pelo governo de forma proativa, a menos que haja uma justificativa legítima para não o fazer. Providos em meio digital e estruturados em formato aberto, devem ser acessíveis à sociedade e processáveis por máquinas. A adoção de dados abertos tem potencial de aumentar a transparência, participação, colaboração e confiança no governo. O Box 8 apresenta a solução disponibilizada pelo governo federal brasileiro para fomentar e disponibilizar dados abertos.

BOX 8: Soluções de Governo Digital no Brasil – Portal de Dados Abertos
O governo federal brasileiro disponibiliza o Portal Brasileiro de Dados Abertos[20] que tem o objetivo de ser o ponto central para a busca, o acesso e uso dos dados abertos governamentais federais. Além disso o portal tem um papel importante para a transparência. Nele pode-se verificar que, atualmente, 132 órgãos ou entidades da administração pública federal já disponibilizam dados em formato aberto. Além do portal o governo instituiu, através do decreto nº 8.777, de maio de 2016, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

No caminho da transformação digital a administração pública brasileira tem realizado várias ações. A Figura 1 apresenta os principais marcos do governo eletrônico e governo digital no Brasil desde 2000.

[20] BRASIL. Portal de Dados Abertos. <http://www.dados.gov.br/>. Acesso em: 15/11/2018

Figura 1 - Princípios marcos de e-gov e governo digital no Brasil



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Em uma sociedade gradativamente digital, os cidadãos estão cada vez mais acostumados as comodidades e qualidades dos serviços digitais que eles fazem uso no dia-a-dia. Esse comportamento social somado ao fortalecimento da cidadania têm levado as pessoas a

abandonarem posições passivas em relação às ações do governo e a se organizarem para exigir maior eficiência e simplificação dos serviços públicos ofertados. Os governos mundiais, em especial dos países mais desenvolvidos, têm criado estratégias de governo digital em resposta a essas demandas dos cidadãos e ao mesmo tempo envolvê-los nas tomadas de decisão governamentais.

O Governo brasileiro, através do decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, traz a Política de Governança Digital do Poder Executivo Federal. Neste decreto fica instituído o documento Estratégia de Governança Digital – EGD (EGD, 2018), que tem o propósito de orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social. O BOX 9 apresenta mais detalhes da Estratégia de Governo Digital – EGD.

BOX 9: Estratégia de Governo Digital Brasileira.

A EGD define os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital que vão nortear, de 2016 a 2019, os programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados. Em sua primeira versão estabeleceu nove princípios e dez objetivos estratégicos, aos quais foram associadas 51 iniciativas e 23 indicadores. Para a revisão da estratégia, em 2018, houve um esforço de simplificação e foco, com redução para cinco objetivos estratégicos e 15 iniciativas. O governo, ainda disponibiliza uma plataforma *online* para monitoramento[21] dos serviços públicos digitais. A Figura 2 ilustra as relações entre os princípios da governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade brasileira.

Figura 2 - Princípios e objetivos estratégicos para a Política de Governança Digital do governo federal brasileiro



Fonte: (EGD, 2018, p.31)

No tocante a estratégia de governo digital[22] o Reino Unido é uma fonte inspiradora, e na última revisão, 2017, da sua estratégia digital apresenta 7 vertentes principais. A sexta vertente, "Governo Digital – Mantendo o Governo do Reino Unido como o líder mundial em servir seus

[21] BRASIL. Portal de Serviços. Disponível em: https://www.servicos.gov.br/painel. Acesso em: 14/11/2018
[22] GOV.UK Digital Strategy. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>. Acesso em: 14/11/2018.

cidadãos online" (tradução livre), retrata o porquê o Reino Unido é referência nessa área. O Governo e a sociedade compartilham o mesmo valor e sabem do impacto na qualidade da administração pública com a digitalização de serviços e redução de custos de transação comparados às prestações de serviços não digitais, conforme declaração:

> We will also continue to work, across government and the public sector, to harness the potential of digital to radically improve the efficiency of our public services - enabling us to provide a better service to citizens and service users at a lower cost. (UK Digital Strategy)

Para potencializar as estratégias de governo digital os governos têm que buscar iniciativas para aumentar os índices de inclusão digital[23]. Países mais desenvolvidos têm atingido níveis de inclusão digital cada vez maiores. No Reino Unido, em 2015, 86% dos lares possuíam acesso à internet[24]. O governo britânico atualizou, em março de 2017, a sua Estratégia para o Governo Digital[25], que detalha as diretrizes e ações de governo para tonar a economia e a sociedade mais digital. Dentre algumas ações estão: Aumento da disponibilidade de *wi-fi* gratuito em trens e locais públicos; assegurar que adultos na Inglaterra que não tenham habilidades digitais essenciais[26] recebam capacitações gratuitas; criar e atualizar regulações que favoreçam a inovação e os negócios digitais; e melhorar radicalmente a eficiência dos serviços públicos através de serviços digitais. Ainda relacionado a inclusão digital Margetts e Dunleavy (2013) complementam:

> Some previous blocks to digital change are lifted by growing levels of Internet penetration, reducing the plausibility of 'digital divide' issues as a convincing excuse for not undertaking them. The end of the conventional digital divide has been fueled by cheaper personal computers, broadband and the growth of Internet-capable phones and intermediate devices, which will be pervasive in advanced industrial societies by 2015. Of

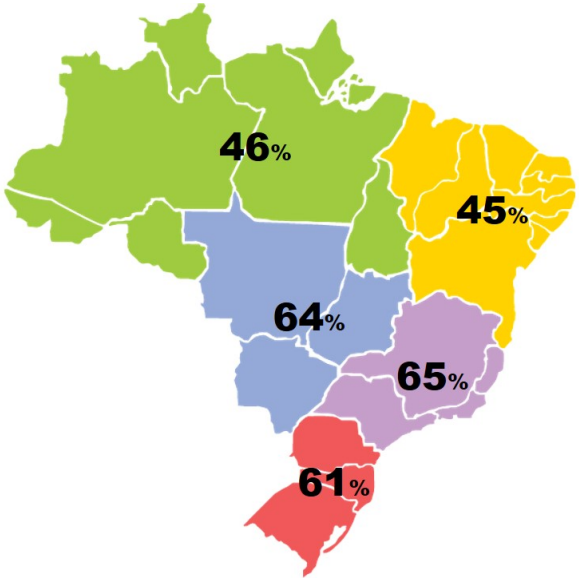
[23] Inclusão digital – É sobre ter acesso, habilidades e motivação para acessar com confiança as oportunidades da Internet.
[24] GOV.UK. *Dashboard – Digital inclusion*. Disponível em: <https://www.gov.uk/performance/digital-inclusion>. Acesso em: 14/11/2018.
[25] GOV.UK. *UK Digital Strategy*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>. Acesso em: 14/11/2018.
[26] Doteveryone em colaboração com a London School of Economics (LSE), Citizens Online, a London Business School e Good Things Foundation definiram as seguintes habilidades digitais essencias ou básicas:

- Gerenciar Informações online: Ter habilidade de utilizar máquinas de busca, procurar promoções em websites etc;
- Comunicação online: Ser capaz de manter contato com amigos e familiares usando e-mail, mensagens instantâneas, ligações por vídeo e medias sociais;
- Transações online: Habilidade de realizar transações online, sejam elas financeiras, de compras, de viagens ou utilizar serviços digitais de governo;
- Resolução de Problemas online: Aprender tarefas simples em tutoriais na Internet e utilizar feedbacks de outros usuários da Internet para resolver problemas comuns; e
- Criar conteúdo online: Ter habilidade de criar conteúdo digital básico.

> course, smaller fragmented pockets of digitally disabled people will persist, among the elderly or ill, people who are less literate and the acutely poor. (Margetts, H., Dunleavy, P., 2013, p.13)

Nesse aspecto a realidade brasileira é mais crítica, conforme último levantamento, realizado pelo IBGE – PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), quanto ao Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel para Uso Pessoal – 2013 a 2015[27], que mostra que, em 2015, 57,5% da população acima de 10 anos acessaram a internet nos últimos 3 meses, um acréscimo tímido de 3,1% comparado ao ano anterior. Ademais, outro desafio encontrado na realidade brasileira é a grande diferença entre os índices do Centro-oeste, Sudeste e Sul, comparados ao Norte e Nordeste (Figura 3).

Figura 3 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que utilizaram Internet no período de referência dos últimos três meses



produção própria

Os índices apresentados estão longe dos aproximados 80% de usuários *online*, que segundo Margetts e Dunleavy (2013) são os ideais para que os formuladores de políticas públicas possam tirar grande vantagem das soluções digitais, com maiores benefícios (opção mais barata e fácil), na busca da substituição das outras formas de interações (telefone, papel e pessoalmente). Todavia em evento promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para

[27] IBGE – PNAD. Suplemento Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel para Uso Pessoal – 2013 a 2015. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/suplementos/acesso-a-internet-e-a-televisao-e-posse-de-telefone-movel-celular-para-uso-pessoal>. Acesso em: 14/11/2018.

debater os Desafios para o Governo Digital no Brasil[28] foi levantada formas de atuação do governo para transformação dos serviços públicos em uma sociedade com altos índices de pessoas que não utilizam os meios digitais atuais. Uma consideração das respostas trazidas ao longo do evento foi que os meios digitais seriam um canal adicional de interação com a sociedade, não havendo exclusão das outras formas de acesso e que, com a maior oferta de serviços digitais, antes exclusivamente restritas aos meios presenciais, haveria redução da demanda dos meios tradicionais de acesso, com consequentemente melhoria de qualidade percebida pelo usuário a partir de um menor tempo de espera de atendimento.

Ainda no contexto brasileiro, pessoas mais idosas e de menor renda acessam menos a internet (Tabela 7 e Tabela 8)[29], configurando um grupo mais vulnerável no que tange a ampla democratização digital no Brasil. Esses dados devem servir de alerta para as administrações públicas brasileiras tanto nas soluções digitais que serão disponibilizadas quanto nas estratégias de capacitação a esses grupos. Como, por exemplo, para os mais idosos, as soluções devem primar pela simplicidade, autoajuda e maior automatização, enquanto para população com menor renda, ou em situação de vulnerabilidade social, o desafio é ofertar serviços digitais a partir da disponibilização de infraestrutura de fácil acesso, espalhados em pontos estratégicos fixos ou itinerantes.

Tabela 7 - Percentual de pessoas que utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses, por grupos de idade, em 2015

10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais
69.1	82.4	80.7	76.3	69	55.3	40.7	17.4
Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios							

produção própria

[28] ENAP. Desafios para o Governo Digital no Brasil. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=Xd44WWy7JW0>. Acesso em: 14/11/2018.
[29] IBGE – PNAD. Suplemento Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel para Uso Pessoal – 2013 a 2015. Disponível em: < https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/suplementos/acesso-a-internet-e-a-televisao-e-posse-de-telefone-movel-celular-para-uso-pessoal>. Acesso em: 14/11/2018.

Tabela 8 - Percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade que utilizaram a Internet, no período de referência dos últimos três meses, por classes de rendimento mensal, em 2015

Sem rendimento a 1/4 do salário mínimo	Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	Mais de 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos
32.7	45	54.7	57.9	70.9	81.9	89.5
Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios						

produção própria

Os governos têm buscado transformar suas estratégias e práticas administrativas em direção a administrações mais eficientes e que tragam maior qualidade nos serviços públicos, da mesma forma que fortaleçam a relação com os cidadãos, que estão cada vez mais exigentes e participativos. Para isso vários modelos de gestão estão sendo revistos, experimentados e adotados. A adoção de governos digitais em vários países e no Brasil têm sido uma resposta na busca da melhoria da qualidade na administração pública. Trazer o cidadão para o centro da administração pública, no qual ele determina as ações governamentais fundado nas suas necessidades é uma mudança de paradigma importante adotada em governos digitais. Da mesma forma, dados abertos e a maior oferta de serviços digitais desde seu nascimento estão mudando a relação da sociedade com a administração pública.

Em resumo, a DEG não implica no determinismo ou predominância tecnológica. Dos três principais temas desse regime, o primeiro é a reestruturação organizacional e orçamentária (Reintegração), o segundo está relacionada a mudança de foco voltado para o cidadão (Holismo baseado em necessidades), e somente o último (Digitalização) implica em mudanças culturais a partir das mudanças digitais.

No contexto brasileiro algumas práticas da DEG podem ter dificuldades legais ou culturais para que sejam adotadas. Outro fator que pode atrasar as transformações digitais na gestão pública brasileira é que o entendimento e amadurecimento do tema ainda estão sendo construídos. No entanto, vale destacar que o governo federal brasileiro não está a parte das práticas e tendências da DEG e tem realizado várias ações de governo digital.

Com respeito a confusões semânticas, os termos Governo Digital, Governança Digital, Government 3.0, por muitas vezes parecem ser a mesma coisa, mas são citados de forma independente. Da mesma forma Governo Eletrônico ainda é um termo utilizado atualmente e nos contextos contemporâneos assumem o mesmo sentido do que seria Governo Digital, concluindo que, nesses casos, poderiam ser tratados como sinônimos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública encontra-se em constante transformação, sendo impactada não apenas por outras áreas de estudo, mas também pelas mudanças que ocorrem na sociedade. Segundo Matias-Pereira (2008), cada país apresenta características históricas peculiares, cultura e valores distintos, bem como uma condução política e administrativa bastante específica. Em virtude disso, as administrações públicas, ao redor do mundo, apresentam disparidades em seus regimes, funções, características e encargos.

No momento atual, o modelo de gestão burocrático weberiano tem gradualmente se enfraquecido, enquanto novos modelos vêm ganhando relevância, em decorrência, sobretudo, das grandes transformações presentes na sociedade e na forma desta se relacionar com o Estado (SECCHI, 2009). Analisando as últimas três décadas, verifica-se que as práticas administrativas no setor público transitaram, inicialmente, de um modelo tradicional hierárquico baseado no governo, para um modelo gerencial orientado por práticas de mercado preconizadas pela Nova Gestão Pública. E, por fim, a administração pública tem buscado se relacionar com as características de uma sociedade civil fortemente atrelada à ideia de governança pública (HOWLETT et al., 2017).

No tocante ao Brasil, Matias-Pereira (2008) defende que a burocracia pública tradicional não chegou a ser completamente implementada, visto que traços patrimonialistas como corrupção, clientelismo e corporativismo ainda se fazem presentes na sociedade brasileira, configurando um "padrão híbrido de burocracia patrimonial" (SECCHI, 2009, p. 16). De todo modo, mesmo que modelos burocráticos e gerenciais não estejam mais sendo capazes de responder aos anseios sociais que vão se consolidando ao longo do tempo, suas características não deixam de existir na sociedade. Na verdade, atributos de diversos modelos administrativos coexistem, ganhando forças em determinados momentos, perdendo em outros. Esse raciocínio também é sustentado pelo autor Herbert Kaufman (1956):

> […] while administrative institutions are organized and operated in pursuit of different values at different times, during the period in which one idea is dominant, others are never totally neglected. Building on this idea, it makes sense to think of one normative model as prevailing at any point in time, with the other (or others) playing a somewhat lesser role within the context of the prevailing view. (KAUFMAN, 1956 *apud* DENHARDT e DENHARDT, 2000, p. 9).

A onda de manifestações populares que iniciou-se em junho de 2013, no Brasil, explicita a crescente preocupação dos cidadãos com serviços públicos de qualidade e transparência

das ações governamentais, bem como o desejo de estarem mais inseridos no debate público e na construção de soluções. Nesse novo cenário, verifica-se a importância de a administração pública se adaptar às reivindicações da população por maior participação, transparência e eficiência dos serviços públicos. Deste modo, entra em colapso o tradicional entendimento de que aos servidores públicos compete unicamente o planejamento e a execução das políticas públicas, enquanto aos cidadãos, por sua vez, cabe apenas demandar, consumir e avaliar os serviços prestados (PESTOFF, 2006 *apud* OSBORNE et al., 2016).

A qualidade, no entanto, tem sido um atributo bastante utilizado para traduzir ações ou serviços públicos que resultam em algum predicado desejado por seu julgador: em alguns momentos a qualidade é característica de eficiência, em outros de eficácia, ou ainda quando algum método resulta em efetividade ou comporta equidade. O termo tornou-se tão amplo e ambíguo que seus significados precisaram ser adaptados ao longo da história da administração pública, de acordo com os paradigmas que a própria academia estabeleceu.

Com isso, as novas apropriações dos significados de qualidade e, respectivamente, de sua gestão (gestão da qualidade) sofreram e causaram impacto nos processos de reformas administrativas do setor público. Durante o período estudado, o termo qualidade ganhou relevância no paradigma gerencial da Nova Gestão Pública, adquirindo novos contornos – ainda mais ricos e com maiores compreensões – na Governança e na Era Digital. De forma que não há uma única definição de qualidade ou fórmula mágica para gestão da qualidade que resulte – sem julgamentos – em bons níveis de prestação de serviços para a sociedade. Sua aplicação na administração pública varia em cada país e depende do contexto ambiental e histórico, da maturidade organizacional e da cultura dos atores envolvidos.

Dessa forma, dadas as distintas perspectivas, tem-se que: na Nova Gestão Pública, observou-se uma diversidade de iniciativas voltadas para as organizações públicas focadas em seus usuários de serviço público, pensando em produtividade e eficiência de recursos públicos. Na governança, a qualidade voltou-se para ferramentas que enfatizam não só "cumprimento de regras" ou "satisfação ao cliente", mas também para a coprodução de serviços públicos e parcerias com organizações públicas e privadas em busca de resoluções de problemas (Parcerias Público-Privada e *Social Impact Bonds*), em que a responsabilização dos *stakeholders* ganha importância. Na Governança da Era Digital, por sua vez, a qualidade se desenvolve para inovações que buscam mudança de realidades sociais a partir de novos processos de empoderamento do usuário, transformando a administração pública para além das normas pré-estabelecidas de solução.

A variável comum ao processo de gestão da qualidade em todas as perspectivas é o foco e o papel que o usuário e cliente do serviço público tem assumido ao longo das reformas e construções propostas. De uma administração pública weberiana, inicialmente focada em regras e normas legitimadas pela democracia representativa, o Estado vai manifestando contornos cada vez mais diretos com o cidadão: de uma relação de atenção às expectativas e satisfação do cliente (NPM) para uma relação de construção colaborativa com usuários das ofertas de serviço público pelo Estado (Governança) até uma relação de construção de demanda e da estratégia de atuação do Estado pelo próprio usuário (DEG).

Atualmente, a qualidade da administração pública não se restringe aos serviços prestados pelo governo, mas está associada também à qualidade *in situ* da administração pública: evolui da rotina de atendimento e obediência às normas para compreensão do sistema político inserido, liderança de soluções e incorporação dos valores da democracia. Ou seja, a qualidade tornou-se expressão final de um sentido amplo de confiança das instituições públicas: "In order to improve trust in public administration, a much wider concept of quality is needed, which encompasses the quality of interaction of networks of public" (LÖFFLER, 2002, p. 15)

Porém, o entendimento desse novo contexto demanda mais aprofundamento de suas particularidades na administração pública pois, no que pesem os cortes acadêmicos estabelecidos para os momentos descritos, coexistem nas organizações públicas: orientações gerenciais para reforma do Estado, coprodução, inovação, dentre outras novas gramáticas próprias da gestão pública: "As environmental conditions continue to gradually change, there will also be the need for new quality management systems" (LÖFFLER, 2002, p. 16).

Na administração pública brasileira, a forte necessidade de regras e normas para estruturar a sociedade cria uma cultura legalista, que soma traços patrimonialistas e burocráticos a novas práticas.

> As práticas gerenciais vigentes nas organizações públicas brasileiras ainda guardam traços do autoritarismo que sempre predominou nas relações entre o Estado e a sociedade, decorrentes do grau de colonização a que fomos submetidos. Algumas características do modelo autoritário de gestão, como a excessiva centralização administrativa, o patrimonialismo e o clientelismo exacerbado, ainda predominam na administração pública, dificultando a implantação de práticas gerenciais de cunho mais democrático (CARVALHO, TONET, 1994).

De acordo com Fowler (2008, p. 24), o "burocratismo, a interferência política externa à organização, o autoritarismo centralizado, o paternalismo, apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, aversão ao empreendedorismo e à descontinuidade da gestão"

ainda constituem atributos marcantes das instituições públicas brasileiras. Em virtude disso, é comum, na Administração Pública brasileira, atrelar-se o conceito de qualidade no setor público ao mero cumprimento de legislações e regras. A utilização do ISO 9001, no Brasil, ilustra bem a inclinação a padrões e procedimentos ainda presente na gestão da qualidade.

São inegáveis os vários benefícios trazidos por essa norma ao setor público brasileiro em termos de padronização de atividades, aprimoramento do controle e fortalecimento dos sistemas de gestão da qualidade, mas ela também apresenta grandes dificuldades em virtude de sua inflexibilidade (MARIN, 2012).

Não obstante, crescem, no Brasil, iniciativas e discussões em torno de se pensar em gestão da qualidade de uma forma diferente e interligada aos paradigmas de gestão. É preciso que a administração pública brasileira se adapte ao contexto de inovações e mudanças, entenda suas limitações, mas também procure explorar suas potencialidades, pensando em formas de trazer o cidadão efetivamente para o centro da gestão, processo-chave para incrementar a qualidade: "Only if citizens and public agencies walk together on this journey are they likely to be successful in finding the way to better public services" (LÖFFLER, 2008, p. 44).

Essa busca pelo cidadão como personagem fundamental na coprodução dos serviços públicos a gestão da qualidade no setor público ganha contornos de empoderamento e de uma cidadania ativa, o que diversifica ainda mais as experiências das administrações públicas, pois os paradigmas da administração evoluem de acordo com a realidade social e política dos Estados que a constitui. No Brasil, por exemplo, a referência a esses momentos precisa ser analisa de acordo com a maturidade da sociedade brasileira. Uma visão crítica pode classificar a relação Estado-Sociedade como aquela em que seus cidadãos cobram mais do governo uma resposta e não se coloca como corresponsável pelo bem-estar coletivo e sucesso de políticas públicas.

Em contrapartida à maturidade da sociedade, cabe ao Estado fomentar que os cidadãos alterem sua relação com a administração pública para buscar de fato efetividade nas ações governamentais e, assim, mudar a cultura da população. Entender como isso vem sendo discutido e tratado no mundo, amplia a compreensão da gestão da qualidade no setor público e ajuda a analisar como esse tema tem avançado no Brasil, induzindo às seguintes reflexões: O que fizemos até então? Onde podemos melhorar? Quais são os principais obstáculos/limitações/limites de atuação? Quais orientações podem ser adotadas para o resgate do tema na administração pública? Essas reflexões serão exploradas pelo grupo em momento posterior ao deste trabalho: no livro que pretende ser construído para discussão de gestão da qualidade dos serviços públicos.

Em um momento em que as demandas da sociedade vêm se diversificando e se tornando cada vez mais complexas – vide exemplo das manifestações de junho de 2013, quando emergiram pautas diversas, pressionando por melhores serviços públicos – a Administração Pública brasileira tem procurado reduzir cada vez mais os controles procedimentais e intensificar os controles de resultados. No entanto, mesmo as iniciativas da gestão pública em busca da qualidade mantêm relação de dependência com o processo histórico da administração pública brasileira que as transformam e criam amarras culturais de difícil superação para reformas estruturais – exemplo são as intensificações de controle procedimental pela pauta anticorrupção associada a própria formação histórica do Brasil.

Adicionalmente, grande parte da literatura acerca das reformas administrativas no Brasil trata sobre a NPM, não sendo claro, contudo, em que fase nos encontramos hoje. Em um primeiro momento, portanto, pesquisamos sobre os principais movimentos de reformas administrativas vividas no mundo e no Brasil. Posteriormente, avaliamos a evolução da gestão da qualidade no setor público desde a década de 80.

A partir das análises realizadas, observa-se que o Brasil apresenta diversos casos práticos que podem ser associados à evolução em termos de gestão da qualidade. Porém, ainda se tratam de passos iniciais que precisam avançar muito. Desse modo, este trabalho foi elaborado no sentido de sistematizar um marco teórico mais robusto, com vistas a enriquecer as análises que vêm sendo realizadas, bem como, estimular o desenvolvimento de novas formas de atuação na Administração Pública brasileira, de modo que as características da gestão da qualidade discutidas sejam apropriadas. Esse exercício, mais do que importante, tem se tornado cada vez mais necessário, sobretudo, dada nossa atual conjuntura político-social, em que os brasileiros têm se mostrado cada vez mais céticos em relação às atuais formas de se gerir a máquina pública.

Por conseguinte, a ideia é que esse trabalho auxilie, desde já, na sistematização da teoria sobre as principais reformas vividas pela Administração Pública, desde a NPM, sob a luz da qualidade, e contribua para que os líderes públicos, no Brasil, compreendam os desafios adaptativos necessários na gestão da qualidade nos serviços públicos. Dessa forma, é encorajado o avanço de estudos que cooperem para que valores democráticos se fortaleçam, enriquecendo as discussões em torno da importância de se trazer o cidadão para o debate como forma sustentável de se, efetivamente, qualificar as políticas públicas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELIS, F. Governança participativa em rede: o desafio do estado em ouvir a cidadania. 2014.

AQUILANI, B; SILVESTRI, C; RUGGIERI, A. A systematic literature review on total quality management critical success factors and the identification of new avenues of research. 2016.

ARAÚJO, J.F.F.E. A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade. In: Seminário Internacional Luso – Galaico: "A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso", Braga, 2004.

BERKEL, R; KNIES, E. Perfomance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. 2016.

BLACK, S; BRIGGS, S; KEOGH, W. Service Quality Performance Measurement in Public/Private Sectors. 2001.

BLUMENTHAL, D; KILO, C. A Report Card on Continuous Quality Improvement. 1998.

BOSTON, J. 'Basic NPM Ideas and Their Development', in (eds) Christiansen, T. and Laegreid, P. (eds) 'The Ashgate Research Companion to the NPM', Chapter 1, Farnham: Ashgate, e resource. 2011.

BOVAIRD, T; LOFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.378 – Gespública. 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.932 - Carta de serviço ao cidadão. 2009.

BRASIL. Decreto nº 8.638 – Política de Governança Digital. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.777 – Política de Dados Abertos. 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.094 - Carta de serviço ao Usuário. 2017.

BRASIL. http://www.participa.br/. Acesso em: 15/11/2018.

BRASIL. http://www.simplifique.gov.br/. Acesso em: 15/11/2018.

BRASIL. https://govdata.gov.br/. Acesso em: 22/11/2018.

BRASIL. Portal de Serviços. Disponível em: https://www.servicos.gov.br/painel. Acesso em: 14/11/2018

BRASIL. Portal de Dados Abertos. <http://www.dados.gov.br/>. Acesso em: 15/11/2018

BRASIL. Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico; Brasília; MP; SEGEP, 2014.

BRASIL. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). Brasil, 2018.

BRYSLAND, A; CURRY, A. Service Improvements in Public Services using SERVQUAL. 2001.

CADDY, J.; VINTAR, M. Building Quality into Public Administration. In: CADDY J.; VINTAR, M. (Eds.). Building Better Quality Administration for the Public: case studies from Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, 2002.

CALMON, P.; COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, 1ª ed., 2013.

CARVALHO, M.S.M.V.; TONET, H.C. Qualidade na administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, 1994.

CASTERÁ, J.J. La Calidad en la Administración Pública. Revista Educar en el 2000, Murcia, n. 8, 2004.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Gestão Pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo? In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 7, Painel 31/099. Brasília, 2012.

CEBR. The economic impact of Digital Inclusion in the UK. Inglaterra, 2018.

CHAEBO, G.; MEDEIROS, J.J. Conceptual reflections on co-production of public policies and directions for future research. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, artigo 4, 2017.

CLARKE, J. "Performance Paradoxes: The Politics of Evaluation in Public Service" In: Davis, Howard and Martin, Steve eds. Public Services Inspection in the UK. Reserach Highlights in Social Work. 2008.

CLARKE, J. "Performing for the Public: Doubt, Desire, and the Evaluation of Public Services" in: GAY, P. D. "The Values of Bureaucracy" 212-232. 2005.

CLIFTON, J; DIAZ-FUENTES, D. Evaluating EU Policies on Public Services: A Citizens' Perspective. 2010.

COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. 2013.

CRUZ, J.; MARTINS, T.; QUANDT, C. Redes de Cooperação: um enfoque de governança. Revista Alcance – Eletrônica, Itajaí, v. 15, n. 2, 2008.

CURRY, A. HEBERT, D. Continuos improvement in public services - a way forwad. 1998.

DENHARDT, R.; DENHARDT, J. The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review, v. 60, n. 6, 2000.

DENIS, J; LANGLEY, A; ROULEAU, L. Rethinking Leadership in Public Organizations 528-553. 2007.

DIAS, P. Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre. Revista da FAE, Curitiba, v. 19, n. 1, 2016.

DINGWALL, R; STRANGLEMAN, T. Organizational Cultures in the Public Services. 2007.

DU GAY, P. In Praise of Bureaucracy. 2000

DUNLEAVY, P. Policy disasters: explaining the UK's record. Public Policy and Administration, 10(2), pp.52-70. 1995.

DUNLEAVY, P. et al (2006) 'Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E Government', Oxford: Oxford University Press. 2006.

DUNLEAVY, P. et al. 'NPM is dead; long live Digital Era Governance', Journal of Public Administration Research and Theory, 16(4): 467-494. 2006.

EGD. Estratégia de Governança Digital. 2018

ELSTON, T. Developments in UK Executive Agencies: re-examining the 'Disaggregation-Reaggregation' Thesis. Public Policy and Administration, 28(1): 66-89. 2012.

ENAP. Desafios para o Governo Digital no Brasil. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=Xd44WWy7JW0>. Acesso em: 14/11/2018.

ENAP. Pesquisa sobre serviços - públicos de atendimento do governo federal. Brasil, 2018.

ERDMANN, R. H. Gestão da Qualidade no Setor Público. 2ª ed. Florianópolis: UFSC; Brasília: UAB, 2011.

FAE. Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre. 2016.

FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. and PETTIGREW, A. 'The New Public Management in Action', Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERLIE, E.; FITZGERALD, L.; MCGIVERN, G.; DOPSON, S.; BENNETT, C. Public Policy Networks and "wicked problems": a nascent solutions?. Public Administration, v. 89, n. 2, 2011.
FERLIE, E. 'The NPM and Public Management Studies: A Review', in press and forthcoming entry in Oxford Research Encylopaedia of Management, New York: Oxford University Press, author's pre publication copy uploaded by EF on KEATS. 2016.

FERREIRA, A. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. 2009.

FERREIA, M. PEREIRA, V. Implantação do Sistema de Gestão da Qualidade como Ferramenta de Apoio à Gestão de Desempenho: O Processo de Certificação ISO 9001:2008 na Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo - BEC/SP in: CONSAD. 2013.

FILHO, J.P. Texto para discussão nº 237: Gestão da Qualidade no Setor Público. Brasília: IPEA, 1991.

FOWLER, E. M. Investigação sobre a utilização de Programas de Qualidade (GESPÚBLICA) nas Universidades Federais de Ensino Superior. 2008. 205f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2008.

GOV.UK. Dashboard – Digital inclusion. Disponível em: <https://www.gov.uk/performance/digital-inclusion>. Acesso em: 14/11/2018.
GOV.UK. UK Digital Strategy. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>. Acesso em: 14/11/2018.

GRIFFITHS, S.P.; FOLEY, B. Collective Co-Production: Working Together to Improve Public Services. In: Co-Production – A Series of Commissioned Reports, Paper commissioned by LARCI, 2009.

GRONROOS, C. A Service Quality Model and its Marketing Implications. 2007.

GUIMARES, T; ODELIUS, C; MEDEIROS, J; SANTANA, J. Management Innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice. 2015.

HARRIS, M. (2011) 'Network Governance and The Politics of Organizational Resistance in UK Health Care – The National Programme for Information Technology', in (eds) Clegg, S. et al 'Managing Modernity – Beyond Bureaucracy?', Chapter 5, Oxford; Oxford University Press, 2011.

HARWICK, B; RUSSELL, M. Quality Criteria for Public Service: A Working Model. 1992.

HENDERSON, A. Examining policy implementation in Health Care: Rule Abidance and Deviation in Emergency Medical Services. 2013.

HOOD, C. Public Management: Seven Propositions in: The Art of The State - Culture, Rhetoric, and Public Management 3-22. 1998.

HOOD, C. 'A Public Management for all Seasons?', Public Administration, 69 (Spring), pp3-19. 1991.

HOOD, C.; DIXON, R. A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central Government. Oxford: Oxford University Press. 2015.

HOGGETT, P. "A Service to the Public: The Containment of Ethical and Moral Conflicts by Public Bureaucracies" in: GAY, P. D. "The Values of Bureaucracy" 167-190. 2005.

HONINGH, M. Panel 13: Co-production and citizen participation.

HOWLETT, M.; KEKEZ, A.; POOCHAROEN, O. Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 19, n. 5, 2017.

HSIAO, C; LIN, J. A study of service quality in public sector. 2008.

IBGE – PNAD. Suplemento Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel para Uso Pessoal – 2013 a 2015. Disponível em: < https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnad/suplementos/acesso-a-internet-e-a-televisao-e-posse-de-telefone-movel-celular-para-uso-pessoal>. Acesso em: 14/11/2018.

JAMES, O. Evaluating the Expectations Disconfirmation and Exectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services. 2007.

JOHNSTON, R. The determinants of service quality: satisfiers and dissatisfiers. 1995.

JUNCO, S.B.; MARTÍNEZ, T.M.E.; CONTRERAS, G.C.M. Gestión de la Calidad en la Administración Pública: un reto para el futuro. CyTA-Ciencia y Técnica Administrativa, Buenos Aires, v. 13, n. 3, 2014.

JUNIOR, A. 'Nova Gestão Pública' (NGP): A teoria de administração pública do Estado ultraliberal. 2006.

JÚNIOR, J.M.B. A coprodução de serviços públicos na perspectiva do cidadão: um estudo no Distrito Federal brasileiro. 2016. 73f. Monografia (Bacharelado) - Programa de Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

KADIR, S; ABDULLAH, M; AGUS, A. On service improvement capacity index: A case study of the public service sector in Malaysia. Total Quality Management. 2010.

KEINERT, T.M.M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 3, 1994.

LARCI. Co-production. A Series of Commissioned Reports (LIVRO). 2014.

LIMA, P. A Excelência em Gestão Pública. QualityMark, Rio de Janeiro, 2007.

LIMA, P. Perfil Contemporâneo da Capacidade de Gestão dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Brasileira. CONSAD. 2009.

LIN, BINSHAN; OGUNYEMI, F. Implications of total quality management in federal services: the US experience. 1996.

LÖFFLER, E. Defining and Measuring Quality in Public Administration. In: CADDY J.; VINTAR, M. (Eds.). Building Better Quality Administration for the Public: case studies from Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, 2002.

LÖFFLER, E.; PARRADO, S.; BOVAIRD, T.; RYZIN, G. “If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together” - Citizens and the co-production of public services. Study for the 5th Quality Conference, Paris, 2008.

LÖFFLER, E. Defining Quality in Public Administration, In: NISPAcee Conference - Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective, Riga, 2013.

MARGETTS, H. (2005) ‘Virtual Organizations’, in (eds) Ferlie, E., Lynn, L. and Pollitt, C. ‘The Oxford Handbook of Public Management’, Oxford: Oxford University Press, 2005.

MARGETTS, H. and DUNLEAVY P. The second wave of digital-era governance: a quasi paradigm for government on the Web. 2013.

MARIN, P.L. Sistemas de Gestão da Qualidade e Certificação ISO 9001 na Administração Pública: uma análise crítica. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, Painel 50/1984. Brasília, 2012.

MARTÍNES-LORENTE, A.; DEWHURST, F.; DALE, B. Total quality management: origins and evolution of the term. In: TQM Magazine, 1998.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 1, 2008.

MATTIA, C.; ZAPPELLINI, M. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2014.

MEDEIROS, J. Conceptual reflections on co-production of public policies and directions for future research. 2017.

MEIER; HILL. Bureaucracy in the Twenty-First Century. 2005.

MILLER, D. "What is Best 'Value'? Bureaucracy, Virtualism, and Local Governance" in: GAY, P. D. "The Values of Bureaucracy" 233-254. 2005.

MORGAN, C. Total Quality Management in the public sector: an international perspective. 1994.

MOTTA, P.R.M. O estado da arte da gestão pública. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 53, n. 1, 2013.

NETO, L. A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. 2014.

NEWMAN, J. Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society, 1ª ed. Londres: SAGE, 2001.

NISKANEN, W. ‘Bureaucracy and Representative Government’, Chicago: Aldine Atherton, 1971.

NOLASCO, M.I. A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. Revista da associação portuguesa de bibliotecários, arquivistas e documentalistas, Lisboa, cadernos bad 2, 2004.

OCDE. The e-Government Imperative. Paris, 2003.

OCDE. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. 2014.

OCDE. Revisão do Governo Digital do Brasil. 2018

OSBORNE, S.P. GAEBLER. Reiventing Government – Cap. 1. 1992

OSBORNE, S.P. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. 1ª ed. Londres: Routledge, 2010.

OSBORNE, S.P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?, Public Management Review, v. 18, n. 5, 2016.

OSBORNE, S.P.; STROKOSCH, K. It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives, British Journal of Management, v. 24, n. S1, 2013.

OSTROM, E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development, World Development. World Development, Bloomington, v. 24, n. 6, 1996.

ØVRETVEIT, J. Public Service Quality Improvement. In: FERLIE, E.; LYNN, L.E.; POLLITT, C. (Eds.). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PERRY, G. NAQVI, R. Improving access and quality of public services in Latin America. 2017.

PESTOFF, V. Co-production and Third Sector Social Services in Europe. 2011.

PESTOFF, V.; OSBORNE, S. P.; BRANDSEN, T. Patterns of Co-Production in Public Services. Public Management Review, v. 8, n. 4, 2006.

PIERANTI, O; RODRIGUES, S; PECI, A. Governança e New Public Management: Convergências e Contradiações no Contexto Brasileiro. EnANPAD. 2007.

POLLITT, C. et al (2004) 'Agencies', Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G.; LÖFFLER, E. Making Quality Sustainable: Co-design, Co-decide, Co-produce, Co-evaluate. In: 4th Quality Conference for Public Administrations in the EU - Building Sustainable Quality, Tampere, 2006.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Comparative public management reform: an introduction to the key debates. 1-30. 2011.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Problems and responses: a model of public management reform. 31-46. 2011.

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Results: through a glass darkly 126-160. 2011.

PROVAN, K. MILWARD, H. Do Networks Really Word? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. 2001.

QAISI, A. Comparison Study of Total Quality Management and NPM. 2015

REDMAN, T; MATHEWS, B; WILKINSON, A; SNAPE, E. Quality management in services: is the public sector keeping pace? 1995.

RHODES, R.A.W. The New Governance: Governing without Government. Political studies, v. 44, n. 4, 1996.

RHODES, R.A.W. Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies, v. 28, n. 8, 2007.

RHODES, R.A.W. Understanding Governance: Twenty Years On. In: 领导科学论坛·国家治理评论 (National Governance Review. The Forum of Leadership Science), 2017.

RUBIN, I; KELLY, J. Budget and Accounting Reforms 663-692. 2007.

RUTKOWSKI, J. Qualidade no Serviço Público - um estudo de caso. Gestão & Produção, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, 1998.

SALAMAN, G. "Bureaucracy and Beyond: Managers and Leaders in the 'Post-Bureaucratic' Organizacion in: GAY, P. D. "The Values of Bureaucracy" 141-164. 2005.

SANDERSON, I. Evaluation, learning and the effectiveness of public services: towards a quality of public service model. 1996.

SANDERSON, I. Performance Management, Evaluation and Learning in 'modern' local government. 2001.

SANTOS, G.F.Z.; BRANCO, M.A.; MENEGHETTI, T.V.; SOARES, J.S. A importância da Coprodução dos Serviços Públicos na garantia dos Direitos Sociais. In: Salão de Iniciação Científica PUCRS, 10, Porto Alegre, 2009.

SCHARTIZER, D.; KORUNKA, C. "New Public Management: Evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees 'and customer'perspectives". 2000.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, 2009.

SILVA, F.; MARTINS, T. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o Grupo de Planejamento Organizacional. In: Encontro da ANPAD, 36, Rio de Janeiro, 2012.

SILVESTRE, H.C.; CATARINO, J.R.; ARAÚJO, J.F.F.E. Evidence of co-production in public service provision: the case of the administrative arbitration centre in Portugal Revista de Administração, São Paulo, v. 51, n. 4, 2016.

SKELCHER, C. Public-Private Partnerships and Hybridity 411-441. 2007.

SNELLEN, I. E-government: A challenge for public management 474-500. 2007.

SOUZA, A. etc. Accountability and co-production of information and control. 2015.

SOUZA, F. PARREIRA, T. A Carta de Serviços ao Cidadão como Instrumento de Melhoria do Serviço Público. Consad. 2014.

THOMPSON, P; ALVESSON, M. "Bureaucracy at Work: Misunderstandigs and Mixed Blessings" in: GAY, P. D. "The Values of Bureaucracy" 89-114. 2005.

WIKIPEDIA CONTRIBUTORS. Total Quality Management. Disponível em: < https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Total_quality_management&oldid=861755977>. Acesso em: 20 out. 2018.

WHITAKER, G. Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. Public Administration Review, v. 40, n. 3, 1980.

8. ANEXO ARTIGO PRODUZIDO E SUBMETIDO AO EnAPG

Interpretações sobre a (Gestão da) Qualidade na Administração Pública Contemporânea

Resumo
Afinal, o que é qualidade no setor público? O conceito de qualidade na administração pública contemporânea é polissêmico e está em constante (re) definição desde meados dos anos 1970, com o advento do paradigma da *New Public Management* (NPM) pelo ideário do gerencialismo. Originalmente adaptada da gestão empresarial a partir de critérios como padronização de processos, excelência na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário, a qualidade no setor público é (re)interpretada para além do binômio parametrização-satisfação no modelo de Governança Pública que emergiu neste século. Os atributos de confiança no governo, foco no cidadão e coprodução de políticas públicas da *New Public Governance* se interpenetram com o consumerismo da NPM para ressignificar a qualidade no setor público, incorporando o trinômio transparência-participação-*accountability*. Este artigo é *per se* um *working paper* baseado na literatura internacional que tem como objetivo organizar essas ideias para amparar uma agenda de pesquisa sobre as apropriações/aplicações da gestão da qualidade no setor público brasileiro.

Palavras-chave: Qualidade, Nova Gestão Pública, Governança Pública.

1. Introdução

A palavra qualidade entrou, definitivamente, no vocabulário da administração pública contemporânea no Brasil na década de 1990. Decorridos 30 anos, políticos e gestores públicos usam e, às vezes, mal usam o termo "qualidade" para descrever suas realizações/ações, englobando tanto os planos/programas idealizados para os âmbitos territorial e macrogovernamental, como os seus modelos de gestão e processos administrativos engendrados para as organizações públicas. Discursa-se em prol da qualidade das políticas sociais (como, por exemplo, educação e saúde), dos serviços urbanos (tais como transporte e saneamento) e dos sistemas de atendimento ao cidadão nos órgãos/entidades do setor público.

Em contrapartida, a sociedade brasileira, diante da precariedade – histórica – de diversos serviços públicos pelo subdimensionamento de oferta, insuficiência de padrão mínimo e baixa qualidade percebida, veiculada pela mídia como se fosse o retrato de toda Administração Pública, introspecta o senso comum de que inexiste qualidade no setor público, o que induz os cidadãos a associarem o termo à gestão empresarial, sem refletir sobre a sua aplicação na gestão governamental e nas políticas públicas.

Ademais, na academia de Administração/Gestão/Políticas Públicas no Brasil, a qualidade, como objeto de estudo, ora é secundarizada na agenda de pesquisa, ora é abordada por um mimetismo de gestão empresarial – circunscrevendo-se aos sistemas de gestão qualidade, programas de qualidade e processos de melhoria contínua em organizações públicas. Ou seja, as investigações são insuficientes e incompletas. Esse diagnóstico é ratificado por Marin (2012), para quem: "(...) o debate sobre qualidade na área da administração pública está marcado por seu caráter vago, **pela imprecisão dos conceitos** e por certa dose de mistificação" (p. 6, grifo nosso).

Eis que emerge a questão: afinal, o que é qualidade no setor público? E, em adição, como o conceito de qualidade é interpretado na Administração Pública Contemporânea, tendo como inflexão as reformas administrativas orientadas pelo paradigma da *New Public Management* (NPM) desde meados de 1970 e, nas últimas duas décadas, pelo modelo de Governança Pública? Oferecer alguns indícios para responder a essas perguntas é o objetivo deste trabalho[1], organizado como um *working paper* baseado na revisão da literatura internacional. Como justificativa deste artigo, pressupõe-se que conhecer as interpretações

sobre a (gestão da) qualidade na Administração Pública Contemporânea é bem-vindo para uma agenda de pesquisa sobre as apropriações de tal conceito no setor público brasileiro.

Para compendiar a polissemia do conceito de qualidade e as variações semânticas do termo na Administração Pública Contemporânea, o artigo está organizado em três seções – além desta introdução (seção 1) e das considerações finais (seção 5) – que relacionam o conceito de qualidade no setor público com os paradigmas ou modelos organizacionais de gestão pública, quais sejam: a Administração Pública Tradicional (APT) baseada no *Weberian Bureaucracy*; a *New Public Management* orientada pelo gerencialismo; e a Governança Pública multifacetada pelos submodelos de *New Public Governance, Network Governance* e *Digital Era Governance*.

Essa estrutura de descrição e análise é clássica na literatura sobre Administração Pública Contemporânea, a qual, comumente, apresenta o desenvolvimento da gestão pública entre o final do século XX e o início do século XXI a partir de narrativas de reformas administrativas – lineares e não-lineares e, por vezes, híbridas – principiadas pelos diversos tipos ideias supramencionados.

Com esse *framework*, a seguir, demostrar-se-á, referenciado na literatura, que o conceito de qualidade no setor público explicita-se como padronização de processos (atendimento de requisitos e especificações do serviço público) nos anos 1970 na confluência entre a APT e a emergência da NPM, alarga-se com a satisfação do usuário (pelo ideário de excelência e contratualização de resultados) entre as décadas de oitenta e noventa no apogeu da NPM, e incorpora algumas variáveis sociopolíticas inerentes à qualidade da democracia sob os auspícios da Governança Pública desde os anos 2000.

2. Origens do Conceito de Qualidade na Gestão Empresarial e sua adaptação na APT

A qualidade como aplicação no *management* remete, primariamente, à influência da escola clássica pela criação dos departamentos de inspeção taylorista na indústria norte-americana. A racionalização da linha de produção e a padronização da produção industrial requeriam referências e especificações para garantir a conformidade dos processos e a uniformidade dos produtos. Todavia, é no pós-guerra, influenciada pelas escolas contemporâneas, que a qualidade se estrutura como sistema de gestão, originalmente no Japão, inspirando modelos organizacionais na administração de produção e de operações. A partir dos anos 1960, com a multinacionalização das empresas e a intensificação da concorrência, a qualidade, gradativamente, torna-se tática (ou gerencial) na produção industrial. Adiante, no bojo da globalização e da economia de serviços, a qualidade é abordada, adicionalmente, como estratégia na gestão empresarial.

> "(…) *For businesses, service quality has become important for a different reason - because of increasing national and global competition which has forced them to differentiate themselves from their competitors through competition at the margins by use of quality (e.g. speedy service delivery)*". (BLACK et al., 2001, p. 400)

Essas diversas aplicações da qualidade na gestão empresarial no século XX moldaram – dialeticamente – interpretações sobre o termo que se traduziram em diferentes definições. Trata-se de um conceito polissêmico cujo constructo científico-acadêmico é multidimensional: "(...) the meaning of quality has changed over time. **We can therefore say with confidence that there is no agreed definition of quality**." (LÖFFLER, 2002, p. 23, grifo nosso). Ilustrativamente, autores como Crosby, Deming e Juran, precursores do conceito de qualidade, definem o termo, respectivamente, como padronização dos produtos e serviços, satisfação do cliente e qualidade percebida. Processo de relacionamento e criação de valor são dimensões, igualmente, que se justapõem ao conceito de qualidade na literatura de administração de empresas na atualidade.

O desdobramento dos conceitos de qualidade – pioneiros – nas empresas privadas originaram modelos de gestão de qualidade como o "*Total Quality Management*" (TQM), com um conjunto de princípios e técnicas como abordagem por processos, engajamento dos funcionários, orientação para o cliente e melhoria contínua (*kaisen*), circunscrevendo o *modus operandi* de produção e organização de trabalho toyotista, popularizado como *benchamark* na década de 1980. Assim, a gestão da qualidade ser organizou pelo:

> "*(...) princípio de que todo processo produtivo pode ser concebido como um sistema e que a qualidade perpassa todos os componentes do sistema e do ambiente no qual ele está inserido.*" (PARENTE FILHO, 1991, p. 10).

A disseminação da TQM suscitou a elaboração de normas técnicas para a gestão da qualidade nos processos organizacionais como a ISO 9001, determinando requisitos – em diferentes versões desde a década de 1990 – para a padronização da produção e das operações e o controle da qualidade na adequação ao uso. A consolidação de normas como a ISO e a certificação da gestão da qualidade no setor privado popularizou a "qualidade" tal como um movimento nas empresas que imbricou conceitos-técnicas-práticas em torno de atributos como especificações, regularidade e excelência – em prol da padronização dos produtos e satisfação dos clientes.

No setor público, por sua vez, o conceito de qualidade esteve implícito/tácito como atendimento às normas na gestão governamental da Administração Pública Tradicional (APT) baseada no *Weberian Bureaucracy* durante o século XX. Tal como os departamentos de inspeção tayloristas que demarcaram o paradigma da qualidade como "correção de erros" pós-produção nas empresas privadas, no setor público o controle de procedimentos *ex-post* cumpria, indiretamente, a gestão da qualidade como averiguação da legalidade.

Com a crise do modelo de Administração Pública na década de 1980, com as críticas de disfunções burocráticas da organização racional-legal do Estado – como o insulamento burocrático, a inflexibilidade organizacional e insuficiência de padrão (ou variabilidade) dos serviços públicos –, além da crise fiscal e de legitimidade do Estado social, o conceito de qualidade entrou na agenda das reformas administrativas como um dos instrumentos tanto para a parametrização dos serviços públicos como para o aumento da produtividade no setor público, influenciado pela gestão empresarial como afirmam os autores:

> "*Quality improvement has been one of a number of ideas which have been introduced into public services over the last twenty years,* ***many of which were developed and used in the private sector***". (OVRETVEIT, 2012, p. 637, grifo nosso)

> "*Las razones por las que este conjunto de métodos para la mejora de la calidad, herramientas para el aseguramiento de los procesos y dinámicas favorecedoras de la innovación,* ***pasaron del ámbito empresarial a formar parte del acervo de la Gestión Pública*** *han tenido mucho que ver con la situación de la propia Administración en la década de 1980*". (JUNCO et al, 2014, p. 5, grifo nosso)

Enfim, o advento do gerencialismo no setor público, com o ideário da *New Public Management*, explicitou a gestão da qualidade no setor público pela primeira vez com a adoção de ferramentas em organizações públicas e governos, sobretudo nos países anglo-saxônicos:

> "(...) *since the 1980s, there has been an accelerating interest in quality improvement models (e.g. total quality management, including continuous improvement), techniques (e.g. process mapping), certification (e.g. British Standards Institution Standards) and awards (e.g. Charter Marks). These relate at least in part to issues of service quality*". (BLACK et al, 2008, p. 401)

3. A Qualidade no Setor Público na *New Public Management*: a satisfação do usuário

A *New Public Management* (NPM), como paradigma de gestão pública, apresentou-se como uma alternativa ao modelo organizacional da Administração Pública Tradicional (APT) a partir de meados dos anos 1970. Ferlie (2016), usa um framework denominado "3 M" para analisar a NPM. O primeiro "M" refere-se aos mercados (*markets*), e analisa o movimento a NPM a partir dos processos de privatizações e de lógicas de "quase mercado" de relação contratual entre agências públicas e usuários de serviços públicos. A ideia de qualidade neste "M" relaciona-se com a mercantilização – hipótese de que a competição eleva a qualidade – e a contratualização de resultados a partir de objetivos/metas. O segundo "M" refere-se à gestão (*management*), e compreende as ideias de flexibilidade e autonomia organizacional, além de instrumentos gerenciais modernizantes – tal como a TQM e sistemas de atendimento. O terceiro "M", refere-se à mensuração (*measurement*) do desempenho. Neste caso, a qualidade inclui as regulações para parametrização do serviço público e as auditorias/avaliações para o controle dos resultados.

A TQM foi o primeiro eixo-orientador para estruturar a gestão da qualidade como política macrogovernamental e programa nas organizações públicas. De fato, na década de 1990, sob a NPM, a qualidade não era " (...) a new concept for public administration **but the notion of quality public services clearly stems from the business concept of Total Quality Management**". (LÖFFLER, 2002, p. 15, grifo nosso). Outrossim, com a NPM, implantar a gestão da qualidade na administração pública era reconhecer que o governo assemelhava-se a uma "indústria de serviços" e que a satisfação do usuário (ou cliente) era um objetivo na prestação do serviço público, seja o *delivery* realizado pelas organizações públicas ou, descentralizadamente, por agências autônomas do setor público não-estatal. Como resultado, os serviços públicos são induzidos a reposicionarem a sua conformação burocrática, moldando-se pela competência mercantil. E o cidadão se transforma em consumidor pelo fundamento de um usuário-cliente, como apontado pelos autores:

> "*Such efforts to improve quality in public administrations are undertaken in the hope of achieving a number of tangible benefits for the organisations concerned, such as: a culture of continuous improvement;* ***better customer service****; greater strategic thinking about missions and goals; sustained levels of performance*". (CADDY; VINTAR, 2002, p. 10, grifo nosso)

> "*The extent of political party consensus on the need to improve quality in public services* (…) *was demonstrated by the fact that Labour and the Liberal Democrats published their own 'citizen charter' proposals in the same year.* ***In practice, this approach has been focused on users not citizens***". (BLACK et al., 2004, p. 400, grifo nosso)

Assim, o usuário-cliente do serviço público é, de fato, a idealização da NPM para a (re)orientar a qualidade na administração pública. A competição entre agências públicas era base para a melhoria dos serviços públicos, apoiada por instrumentos, ferramentas e técnicas de gestão da qualidade por gestores públicos inovadores cujo objetivo era a satisfação do usuário: "At first sight quality in public services is simple – **it is ensuring that user of these services get what they want and need**" (ØVRETVEIT, 2007, p. 631, grifo nosso). Isto é, retornando aos 3Ms de Ferlie (2016), a lógica de mercado, os instrumentos de gestão sob empreendedorismo público e a mensuração do desempenho orientado para o usuário consubstanciaram uma interpretação para a (gestão) da qualidade na New Public Management.

Nessa perspectiva, o modelo de qualidade dos serviços públicos, sobretudo do Reino Unido, inovou com a simplificação/desburocratização de processos, a elaboração de cartas de serviços, a modelagem de sistemas de atendimento, o *design* de programas de melhoria contínua e o desenvolvimento de métodos de avaliação da satisfação do usuário. Tais

inovações da gestão da qualidade no setor público foram difundidas e adaptadas em diversos países – principalmente da Europa –, orientando modernizações da administração pública:

> "*We firmly believe that the **notion of better quality administration** has gradually entered the agenda of all governments in the region and that further comparative research work in the field will be needed to guide the modernization of public administration in each of the respective countries*". (LÖFFLER, 2002, p. 14, grifo nosso).

Nesse movimento da gestão da qualidade na NPM identificam-se três fases do conceito de qualidade, a saber: (i) a qualidade como cumprimento de regras, normas e procedimentos na administração pública, subentendida na APT e amplificada na NPM; (ii) a qualidade como atingimento de objetivos e metas, na acepção de eficácia da gestão governamental na NPM; e (iii) a qualidade no sentido de satisfação do usuário, relacionada à excelência da prestação do serviço público e ao consumerismo no setor público. (LÖFFLER, 2001). Entretanto, a (gestão da) qualidade, na interpretação de Øvretveit (2010), foi, igualmente, uma moda/modismo gerencial, por vezes uma panaceia: "This led to a recognition that management needed to be fully involved and **that only organization-wide quality programs could address the more significant and costly problems**." (ØVRETVEIT, 2010, p. 6, grifo nosso).

Não tardaram as críticas à insuficiência do conceito de qualidade na administração pública baseada tão-somente na satisfação do usuário, bem como a predominância da função de controle na gestão da qualidade no setor público. Entre meados dos anos noventa e o início dos anos 2000, diversos autores apresentaram ressalvas a interpretação de satisfação do usuário em detrimento de critérios como equidade, focalização, percepção de justiça e disponibilidade de recursos na prestação do serviço público:

> "***A quality public service is not one which just produces happy customer**, but is one which has to meet other higher level regulations and do so economically. One definition which has been used in public services is **meeting the wants and needs of those who need the services most, without waste and within regulations, available resources and the control of the service***". (ØVRETVEIT, 1992 *apud* ØVRETVEIT, 2015, p. 8, grifo nosso).

> "*Many public sector managers, when invited, would be relatively comfortable with the definition of service quality as: doing the right thing, right, first time, every time. However, most would identify the **concept of equity** as a fundamental, defining characteristic of public service and regard its omission from the definition as crucial*". (DONNELLY, 2001, p. 47, grifo nosso).

A apropriação desse debate pelos gestores públicos (*practitioners*) foi crucial para o (re)pensar do conceito de qualidade no setor público a partir da crítica de que o usuário, às vezes, não consegue distinguir, por exemplo, a qualidade percebida como cliente do impacto/efeito do serviço público sobre o cidadão. Neste sentido:

> "*A related issue is that customer wants and expectations should not be the only objective: **many public services are professional services where users may not know their own needs**. [...] **In addition quality may only be revealed some time after service consumption: examples are child care, education, and public health programs***". (ØVRETVEIT, 2007, p. 20, grifo nosso)

Ademais, o aumento da satisfação do usuário não necessariamente aumenta a confiança no governo (e no serviço público), o que requer que o conceito de qualidade na administração pública incorpore o trinômio transparência-participação-*accountability*, transfigurando o usuário em um cidadão que coproduz o serviço público – a partir de uma sociedade civil

responsiva (LÖFFLER, 2001). Esse ressignificação da (gestão da) qualidade pela Governa Pública é discutida, abaixo, na seção 3.

3. O Conceito de Qualidade na Governança Pública: variáveis sociopolíticas e qualidade da democracia

A literatura internacional de administração pública tem descrito um modelo organizacional de Governança Pública desde meados dos anos 1990, considerando a transição de hierarquias e mercados para um arranjo do setor público em redes. Segundo Rhodes (1996), a governança pública representa o movimento no qual:

> "(...) *there is the multiplicity of actors specific to each policy area; interdependence among these social-political-administrative actors; shared goals; blurred boundaries between public, private and voluntary sectors; and multiplying and new forms of action, intervention and control. Governance is the result of interactive social-political forms of governing*". (RHODES, 1996, p. 7).

Com essas transformações na administração pública, o conceito de qualidade no setor público tem, naturalmente, se alterado neste século, de acordo com Caddy e Vintar (2002):

> "*Over the past decade, there have been a number of trends in public sector reform which, when taken together, provide the backdrop against which the spread of quality initiatives may be placed. A shift from rules to responsiveness, from hierarchy to partnership, from audit to evaluation has been witnessed. These trends are based on the application of the key principles of good governance, namely: transparency, accountability and openness*". (CADDY e VINTAR, 2002, p. 10).

Neste prisma, os agentes públicos, os cidadãos-usuários e *stakeholders* do setor público são atores de uma rede não-hierárquica, na qual confiança (capital social) e participação são mobilizados para a prestação dos serviços públicos. Isto é, uma organização pública não alcança a excelência por, meramente, prestar serviços públicos que satisfaçam o usuário, mas "(...) **in the way in which it discharges its political and social responsibilities its constituency**. For example, excellent service provision does not guarantee that the streets are clean if citizens keep on throwing litter in the streets". (LÖFFLER, 2001, p. 12, grifo nosso).

Por tal (re)interpretação, o conceito de qualidade no setor público tem se complexificado. Para Löffler (2002), se é não trivial avaliar a qualidade de serviços públicos, é difícil mensurar a qualidade de programas governamentais ou de uma organização pública. Logo, a qualidade deve considerar a rede – múltipla e interdependente – de atores na Nova Governança Pública:

> "(…) ***public sector approaches to quality now tend to accept that there is a need for multi-stakeholder involvement in quality assessment****, with the dominant stakeholder varying from service to service, depending on its complexity and whether it has important external effects on other stakeholders beyond the service user*". (LÖFFLER, 2002, p. 31, grifo nosso).

Neste sentido, uma ideia para o conceito de qualidade no setor público é a de qualidade sustentável, a qual foi desenvolvida por Christopher Pollitt, Geert Bouckaert e Elke Löffler, por ocasião da 4ª Conferência de Qualidade para a Administração Pública na União Europeia em 2006. Esses autores sugerem que os cidadãos-usuários podem e devem participar de todo o processo de prestação dos serviços públicos, o qual inclui quatro fases: co-design, co-decisão, co-entrega e co-avaliação. Para eles é "(…) **an issue of fundamental importance to the sustainability of quality improvement is the level of involvement of other stakeholders**,

particularly service users and citizens, during the entire cycle of service" (POLLITT et al, 2006, p. 6, grifo nosso).

Na Governança Pública, a qualidade no setor público, portanto, tende a ultrapassar a interpretação de se ater à satisfação do usuário da NPM e se amplia para toda a administração pública, incorporando, ao longo do século XXI, as variáveis sociopolíticas e a qualidade da democracia:

> "(…) *conventional business concepts of quality which regard public agencies as service providers and citizens as customers must be enriched by a* ***democratic concept of quality*** *which perceives public agencies as catalysts of civic society and citizens as part of a responsible and active civic society. This must be the focus of the development of quality management in the new era of public governance*". (LÖFFLER, 2002, p. 32, grifo nosso).

A mudança é de longo prazo, pois envolve uma aprendizagem social sobre transparência e ética, prestação de contas (e responsabilização) e participação cidadã:

> "*Thus,* ***a high-quality public administration must not only be able to increase customer satisfaction with public services but also build trust in public administration through transparent processes and accountability and through democratic dialogue****. In order to do so, conventional business concepts of quality, [...], must be enriched by a democratic concept of quality which perceives public agencies as catalysts of civic society and citizens as part of a responsible and active civic society*". (LÖFFLER, 2001, p. 13, grifo nosso)

Segundo Pollitt *et al.* (2006), os obstáculos para tal mudança em prol de um "cogoverno" não são se restringem à tecnologia, mas são socioculturais de (re)tecer a esfera pública. Além disso, no setor público, como é comum a prestação de serviços com baixa qualidade, geralmente as expectativas dos cidadãos-usuários são mínimas, o que acentua a frustração e mantém a inação.

Por fim, a gestão da qualidade no setor público permanece, majoritariamente, relacionada à interpretação da TQM. Quando a pauta é melhorar a prestação dos serviços públicos, o foco da NPM de gerenciamento do desempenho, pelo controle da qualidade, se sobressai; a qualidade como dimensão administrativa-gerencial se sobrepõe a qualidade pelas variáveis sociopolíticas no ambiente organizacional do setor público. Neste caso, continua-se a considerar os cidadãos não como coparticipes, mas como usuários.

> "***In this context one might argue that citizens should have all the rights of customers receiving services along with additional rights of access – access to information, to influence, and to the debate around service design and delivery****. This democratic issue has triggered a sometimes furious debate in the UK about the difference between the use of the word "customer" and "citizen" to describe the public sector service recipient. A bi-product of this debate has been the generally accepted recognition that citizens should have, at least, the same rights as customers when receiving public services.*"(DONNELLY, 2011, p. 50, grifo nosso).

No submodelo da *Digital Era Governance*, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) estão influenciando a administração pública pela interação entre Estado e sociedade pela modelagem de governo como plataforma para prestação de serviços digitais e de governo aberto pela transparência ativa e participação *online*. Novamente, a abordagem para o usuário – a *citizen-driven approach* (governo antecipa necessidades dos usuários) –

predomina em relação à abordagem para o cidadão – a *Citizen-centric approach* (usuários indicam suas necessidades a partir de colaboração com o governo). (Dunleavy, P. 2006).

4. À guisa de conclusão: análises e considerações finais

O conceito de qualidade no setor público subsistiu – tacitamente – durante o século XX como padronização de processos da organização racional-legal e sua interpretação foi se diversificando com o paradigma da *New Public Management* (NPM) e do modelo de Governança Pública nos últimos 40 anos. As ressignificações da (gestão da) qualidade na administração pública contemporânea sofreram e causaram impacto nos processos de reformas administrativas do setor público, sobretudo na Europa Ocidental e, precursoramente, no Reino Unido.

Na NPM o conceito de qualidade no setor público, sob a influência dos sistemas de qualidade do setor privado (TQM), consagrou a excelência na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário pelo binômio parametrização-satisfação, a partir de critérios como a eficiência administrativa (cumprimento das normas e produtividade) e a eficácia gerencial (incluindo a qualidade percebida). Com o advento da Governança Pública, o conceito de qualidade no setor público foi reinterpretado pela confiança no governo, foco no cidadão e coprodução de políticas públicas, incorporando o trinômio transparência-participação-*accountability*. Assim, a satisfação do usuário como dimensão administrativo-gerencial e a qualidade da democracia como dimensão sociopolítica são as ideias-chave que se coadunam com a (gestão da) qualidade na administração pública contemporânea, com prevalência da primeira.

O denominador-comum que a qualidade no setor público tem na NPM e no modelo de Governança Pública é o papel que o cidadão, ora usuário de serviço público, ora coparticipe, assume na gestão da qualidade; entre a orientação para o usuário de serviço público na NPM, baseada no consumerismo, para o foco no cidadão como coprodutor das políticas públicas sob o esteio da qualidade sustentável na *New Public Governance*. Assim, a interpretação da qualidade na administração pública contemporânea amalgama desde a obediência às regras da APT, passando pela instrumentalização da prestação de serviços para o usuário pela NPM, até a qualidade substantiva intrínseca aos processos de coprodução cidadã.

Finalizando, não há uma única definição de qualidade ou fórmula mágica para gestão da qualidade no setor público; indubitavelmente, o conceito é polissêmico e multidimensional. No Brasil, a diminuta produção acadêmica ligada ao tema, aparentemente, está voltada para as análises acerca da qualidade no setor público pelo entendimento da *New Public Management*. E sobre essa provável constatação, é possível conjecturar dois brevíssimos pressupostos para estudos futuros: a recenticidade do consumerismo no setor público brasileiro, vide às manifestações juninas de 2013; e a não adoção do termo qualidade para as variáveis sociopolíticas da governança pública, uma vez que o termo é – historicamente – associado à gestão empresarial. Tanto no Brasil, como na América Latina, a agenda de pesquisa sobre a (gestão) qualidade na administração pública está latente.

> "*La mayoría de las investigaciones en el campo de la calidad han sido enfocadas a la dirección empresarial y solo en un pequeño porcentaje se han desarrollado en el sector de la administración pública, en el cual es de vital importancia orientar el diseño de los servicios a los requerimientos de los usuarios y ciudadanos*". (JUNCO et al., 2014, p. 2).

Eis, portanto, um *front* de investigação bastante oportuno: como o conceito de qualidade no setor público tem sido apropriado pela gestão pública no Brasil neste século?

Referências Bibliográficas

BLACK, S; BRIGGS, S; KEOGH, W. Service Quality Performance Measurement in Public/Private Sectors. Managerial Auditing Journal, vol. 16, issue: 7. p. 400-405, 2001.

BOVAIRD, T; LOFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. International Review of Administrative Sciences, vol. 69 issue: p. 313-328, 2003.

BRYSLAND, A; CURRY, A. Service Improvements in Public Services using SERVQUAL. Managing Service Quality: International Journal, vol. 11, issue: 6, p. 389-401, 2001.

CADDY, J.; VINTAR, M. Building Quality into Public Administration. In: CADDY J.; VINTAR, M. (Eds.). Building Better Quality Administration for the Public: case studies from Central and Eastern Europe. Bratislava, Slovakia: NISPAcee, 2002.

DUNLEAVY, P. et al. Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E Government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FERLIE, E.; FITZGERALD, L.; MCGIVERN, G.; DOPSON, S.; BENNETT, C. Public Policy Networks and "wicked problems": a nascent solutions?. Public Administration, v. 89, n. 2, p. 307-324, 2011.

HARWICK, B; RUSSELL, M. Quality Criteria for Public Service: A Working Model. International Journal of Service Industry Management, vol. 4, issue 2, p. 29-40, 1993.

JUNCO, S.B.; MARTÍNEZ, T.M.E.; CONTRERAS, G.C.M. Gestión de la Calidad en la Administración Pública: un reto para el futuro. CyTA-Ciencia y Técnica Administrativa, Buenos Aires, v. 13, n. 3, 2014.

LÖFFLER, E. Defining Quality in Public Administration, Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective. Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe NISPAcee Conference, Riga, Latvia, 2001.

LÖFFLER, E. Defining and Measuring Quality in Public Administration. In: CADDY, J.; VINTAR, M. (Eds.). Building Better Quality Administration for the Public: case studies from Central and Eastern Europe. Bratislava, Slovakia: NISPAcee, 2002.

LÖFFLER, E.; PARRADO, S.; BOVAIRD, T.; RYZIN, G. If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together: citizens and the co-production of public services. Report to the EU Presidency, Paris: Ministry of Finance, Budget and Public Services, 2008.

MARIN, P.L. Sistemas de Gestão da Qualidade e Certificação ISO 9001 na Administração Pública: uma análise crítica. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, Painel 50/1984. Brasília, 2012.

OSBORNE, S.P. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. 1ª ed. London: Routledge, 2010.

OSBORNE, S.P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? Public Management Review, v. 18, n. 5, p; 693-653, 2016.

OSBORNE, S.P.; STROKOSCH, K. It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives, British Journal of Management, v. 24, n. S1, p. S31-S47, 2013.

ØVRETVEIT, J. Public Service Quality Improvement. In: FERLIE, E.; LYNN, L.E.; POLLITT, C. (Eds.). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PARENTE FILHO, J. Gestão da Qualidade no Setor Público. Brasília: IPEA, 1991. (Texto para discussão, n. 237)

PERRY, G. NAQVI, R. Improving access and quality of public services in Latin America: to govern and to serve. Latin American Political Economy, EUA: Palgrave Macmillan, 2017.

QAISI, A. Comparison Study of Total Quality Management and New Public Management. In: Seminar In Public Adminsitration, 2015.

[1] Este artigo é derivado de uma monografia do Curso de Especialização Master em Liderança e Gestão Pública (MLG), do Centro de Liderança Pública (CLP), intitulada "*Qualidade no Setor Público: conceitos e interpretações na gestão pública contemporânea*". O trabalho, apresentado (e aprovado) em dezembro de 2018, foi elaborado pelo segundo, terceiro e quarto autores deste artigo, sob orientação do primeiro autor.