

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

Autoria

Fernando de Souza Coelho - fernandocoelho@usp.br
Universidade de São Paulo (USP)

Camila Penido Gomes - camilapenidogomes@gmail.com
MLG/CLP - Liderança Pública

Graduação em Administração Pública /FJP - Fundação João Pinheiro

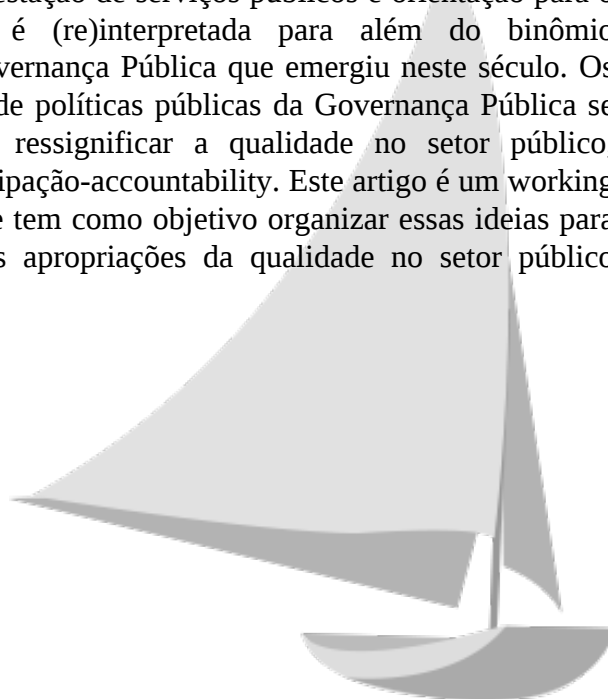
Mauricio da Silva Correia - mauricio.msc@gmail.com
Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

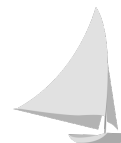
Pós Grad. em Liderança e Gestão Pública/Centro de Liderança Pública

Paulo Henrique Rocha Faleiro - paulofaleiro@gmail.com
Master em Liderança e Gestão Pública/Centro de Lideranças Públicas

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 Nova Gestão Pública 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 foco no cidadão e coprodução de políticas públicas da Governança Pública se interpenetram com o consumerismo para ressignificar a qualidade no setor público, incorporando o trinômio transparência-participação-accountability. Este artigo é um working paper baseado na literatura internacional que tem como objetivo organizar essas ideias para amparar uma agenda de pesquisa sobre as apropriações da qualidade no setor público brasileiro.





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.

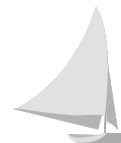
1. Introdução

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 inexistente 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 trabalho¹, 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.

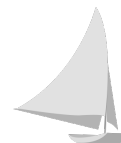
Com esse *framework*, a seguir, demonstrar-se-á, referenciado na literatura, que o conceito de qualidade no setor público explicita-se como padronização de processos (atendimento de requisitos e especificações do serviço público) nos anos 1970 na confluência entre a APT e a emergência da NPM, alarga-se 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 (*kaizen*), circunscrevendo o *modus operandi* de produção e organização de trabalho toyotista, popularizado como *benchmark* na década de 1980. Assim, a gestão da qualidade se 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.

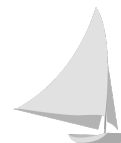
Com a crise do modelo de Administração Pública na década de 1980, com as críticas de disfunções burocráticas da organização racional-legal do Estado – como o insulamento burocrático, a inflexibilidade organizacional e insuficiência de padrão (ou variabilidade) dos serviços públicos –, além da crise fiscal 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/metast. 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.

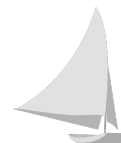
A TQM foi o primeiro eixo-orientador para estruturar a gestão da qualidade como política macrogovernamental e programa nas organizações públicas. De fato, na década de 1990, sob a NPM, a qualidade não era “ (...) a new concept for public administration **but the notion of quality public services clearly 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:

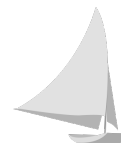
*“A **quality public service is not one which just produces happy customer**, but is one which has to meet other higher level regulations and do so economically. One definition which has been used in public services is **meeting the wants and needs of those who need the services most, without waste and 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 Governança 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):

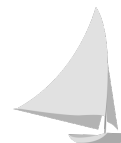
“Over the past decade, there have been a number of trends in public sector reform which, when taken together, provide the backdrop against which the spread of quality initiatives may be placed. A shift from rules to responsiveness, from hierarchy to partnership, from audit to evaluation has been witnessed. 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:

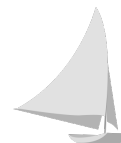
*“Thus, a **high-quality public administration must not only be able to increase customer satisfaction with public services but also build trust in public administration through transparent processes and accountability and through democratic dialogue**. In order to do so, conventional business concepts 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.

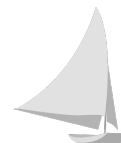
LÖFFLER, E. Defining Quality in Public Administration, Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective. Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe NISPAcee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