

QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO SETOR PÚBLICO

EDELVINO RAZZOLINI FILHO

Qualidade e produtividade no setor público

Edelvino Razzolini Filho

IESDE BRASIL
2025

© 2025 – IESDE BRASIL S/A.

É proibida a reprodução, mesmo parcial, por qualquer processo, sem autorização por escrito do autor e do detentor dos direitos autorais.

Projeto de capa: IESDE BRASIL S/A.

Imagem da capa: PanuShot/Shutterstock

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R219q

Razzolini Filho, Edelvino

Qualidade e produtividade no setor público / Edelvino Razzolini Filho. - 1. ed. -
Curitiba [PR] : IESDE, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5821-370-3

1. Administração pública - Brasil. 2. Controle de qualidade. 2. Produtividade
governamental - Brasil. I. Título.

25-96187

CDD: 351.81

CDU: 351(81)



Todos os direitos reservados.



IESDE BRASIL S/A.

Al. Dr. Carlos de Carvalho, 1.482. CEP: 80730-200

Batel – Curitiba – PR

0800 708 88 88 – www.iesde.com.br

Edelvino Razzolini Filho

Doutor e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com ênfase em Logística. Graduado em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor permanente no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação. Professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidad de la Empresa (UDE), no Uruguai. Autor de livros e artigos em revistas e eventos científicos nacionais e internacionais. Além da vida acadêmica, tem vasta experiência empresarial na iniciativa privada e no setor público.

Vídeos em QR code!



Acesse os vídeos do livro por meio de QR codes (códigos de barras) presentes no início de cada seção de capítulo.

Direcione a câmera fotográfica de seu smartphone para o QR code e assista aos vídeos automaticamente.

Em alguns dispositivos é necessário ter instalado um leitor de QR code, que pode ser adquirido gratuitamente em lojas de aplicativos.

SUMÁRIO

- 1 Gestão da qualidade, da produtividade e de resultados 9
 - 1.1 Gestão da qualidade no setor público 10
 - 1.2 Gestão da produtividade no setor público 14
 - 1.3 Gestão de resultados no setor público 19
- 2 As pessoas no setor público 26
 - 2.1 Gestão de pessoas nas instituições públicas 27
 - 2.2 Qualidade no atendimento interno e externo 33
 - 2.3 Cidadania e fiscalização 37
- 3 Produtividade e excelência nos serviços públicos 46
 - 3.1 Cultura organizacional e produtividade 47
 - 3.2 Incremento da produtividade no uso dos recursos públicos 50
 - 3.3 Modelos de produtividade e excelência em serviços 55
- 4 Gestão de resultados no setor público 64
 - 4.1 Metodologias de gestão de resultados 65
 - 4.2 Indicadores de desempenho e metas de gestão 69
 - 4.3 Indicadores globais e setoriais 73
 - 4.4 Modelos de gestão por resultados 76
- 5 Avaliação de desempenho 82
 - 5.1 Ação pública, sustentabilidade e resultados 83
 - 5.2 Mensuração e avaliação de desempenho 87
 - 5.3 Avaliação da qualidade dos resultados 91
 - 5.4 Casos de sucesso em organizações públicas 95
- Resolução das atividades 101

APRESENTAÇÃO

 Vídeo



Boas-vindas!

Esta obra argumenta como a gestão da qualidade e produtividade pode ser aplicada no setor público em benefício dos cidadãos. Quando abordamos a gestão, visamos esclarecer que administrar alguma coisa significa, em essência, planejar, organizar, dirigir e controlar (PODC) os recursos à disposição dos gestores. Assim, foi sob a ótica desse ciclo universal da administração que escrevemos para um leitor preocupado em conhecer mais da gestão pública e de como a modernização do Estado brasileiro pode oferecer maior qualidade e produtividade nos serviços prestados ao cidadão.

Nessa perspectiva, no primeiro capítulo abordamos a gestão de qualidade, produtividade e resultados, conteúdo que permeia o livro todo. Refletimos, então, sobre os três temas, entendendo seus significados e relevância no gerenciamento do setor público, sempre tendo em vista as necessidades e demandas do cidadão. Tais conceitos introdutórios permitem a compreensão de como o planejamento, a organização, a direção e o controle dos recursos públicos são fundamentais para gerenciar qualidade, produtividade e resultados daquilo que se oferece ao cidadão, pagador de impostos.

A gestão de qualidade e produtividade no serviço público, com foco em resultados satisfatórios tanto para o governo quanto para o cidadão, é fundamental para minimizar as críticas com relação à efetividade dos serviços públicos. Isso é importante sobretudo no Estado brasileiro, que, ao longo das últimas décadas, desde 1995, busca modernizar seu modelo de gestão, pensar no setor público de uma perspectiva democrática e enfatizar o atendimento aos cidadãos, considerando a efetividade (o que inclui eficiência e eficácia) das instituições públicas, num modelo de Estado denominado *gerencial*.

No segundo capítulo abordamos um aspecto essencial para a gestão de qualquer organização (pública ou privada): as pessoas. Procuramos entender a importância desse gerenciamento e a qualidade que, como cidadãos, esperamos obter dos serviços prestados pelos servidores públicos (as pessoas). Como são as pessoas que “fazem as coisas acontecerem”, precisamos entender como gerenciar os servidores públicos, uma vez que existe arraigada na cultura brasileira a visão de que eles são privilegiados, ganhando acima da média salarial do mercado, e que não trabalham para merecer tal remuneração. Porém, isso tem mudado significativamente com o suporte de recursos de tecnologia da informação e uma nova visão gerencial, melhorando toda a qualidade dos serviços públicos.

O terceiro capítulo reflete sobre a produtividade e a excelência no serviço público, pois a produtividade é sempre esperada e desejada nesse setor, mas com a necessária excelência que níveis de serviço elevados podem conferir, uma vez que os recursos públicos são oriundos da tributação,

que impacta todos os cidadãos. Assim, demonstramos que não basta ao serviço público apresentar elevados índices de produtividade, se não vierem acompanhados de serviços prestados com excelência e de maneira satisfatória para os cidadãos.

No quarto capítulo tratamos da gestão de resultados no setor público na perspectiva do PODC, pois é muito importante o controle do que foi planejado, organizado e dirigido para que os resultados obtidos ocorram dentro do esperado, tanto pelos gestores quanto pelos cidadãos (afinal, não se consegue gerenciar o que não se consegue controlar).

No quinto capítulo abordamos a avaliação do desempenho das organizações públicas, pois ela é parte essencial da função controle. Desse modo, ela é entendida do ponto de vista da ação pública, permitindo que se perceba a qualidade da gestão com enfoque no cidadão.

A maior dificuldade para a gestão é determinar como medir e avaliar a ação dos servidores no dia a dia das atividades, pois as ações praticadas impactam e geram resultados que precisam ser avaliados. Avaliar o desempenho é uma forma de controle que permite utilizar diversos mecanismos (internos ou externos), sobretudo quando se deseja, numa perspectiva democrática, a participação do cidadão no controle da gestão pública. Em regimes democráticos, o exercício da cidadania é desejo de todos os cidadãos e, assim, sua participação na gestão do setor público se dá por meio de mecanismos de transparência e de informações à sua disposição para permitir o controle sobre a gestão.

Por fim, desejamos bons estudos e sucesso pessoal e profissional, sempre!

Gestão da qualidade, da produtividade e de resultados

Neste primeiro capítulo, conheceremos a essência da gestão da qualidade e da produtividade sob a perspectiva do serviço público, bem como entenderemos a importância da gestão de resultados nesse setor, uma vez que se critica muito a efetividade dos serviços públicos. É importante entendermos que esses serviços podem e devem ser prestados com qualidade, contar com produtividade e, ao mesmo tempo, ser geridos sob a perspectiva de resultados satisfatórios ao cidadão que paga seus impostos e, conseqüentemente, espera receber serviços que compensem esses impostos pagos.

Para tanto, dividimos o capítulo sob essas três perspectivas (qualidade, produtividade e resultados) para compreendermos o que é a gestão da qualidade e de resultados no serviço público, suas implicações para o atendimento às exigências dos cidadãos, e o impacto da produtividade na prestação de serviços públicos, posto que sempre se tem a visão dicotômica de que a gestão privada é eficiente, enquanto a gestão pública é ineficiente e inadequada.

Ao longo do capítulo, desmistificaremos essa dicotomia tão comum no pensamento dos cidadãos. Afinal, você sabe o que é qualidade? Descobriremos que nossa visão sobre qualidade é do senso comum e não se coaduna com o que se entende por qualidade na administração. Assim, esperamos que, ao final, você possa se sentir um cidadão mais bem informado e que perceba esses aspectos no seu dia a dia. Vamos, juntos, percorrer essa caminhada de aprendizagem que, com certeza, nos enriquecerá muito.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- conceituar qualidade, produtividade e resultados;
- compreender a proposta e a importância da gestão da qualidade, da produtividade e de resultados no setor público.

1.1 Gestão da qualidade no setor público —

📺 Vídeo



Nesta seção entenderemos o que é a gestão da qualidade e sua importância no setor público, uma vez que sempre buscamos produtos e serviços de qualidade, independentemente do setor. Assim, precisamos ter clareza do que entendemos por qualidade, já que seu conceito é relativo e depende do entendimento de cada um. Além disso, é necessário considerar que a gestão do setor público exige que se planeje a qualidade que se pretende oferecer ao serviço para que se possam organizar e dirigir os recursos disponíveis.

O conceito de qualidade é discutido há milênios na filosofia, que a define como aquilo que caracteriza ou individualiza um objeto, sendo próprio desse objeto e dificilmente reduzido a um conceito único (ABBAGNANO, 2007). Nesse sentido, para Aristóteles, a qualidade é entendida como uma família de conceitos reunidos em quatro tipos que, posteriormente, são reduzidos aos seguintes três:

- a) determinações disposicionais, que compreendem disposições, hábitos, costumes, capacidades, faculdades, virtudes, tendências, ou qualquer outro nome que se queira dar às determinações constituídas por possibilidades do objeto;
- b) disposições sensíveis, simples ou complexas, que são fornecidas por instrumentos orgânicos: cores, sons, sabores etc.;
- c) determinações mensuráveis, que se submetem a métodos objetivos de medida: número, extensão, figura, movimento etc. (ABBAGNANO, 2007, p. 816)

Mesmo sendo discutida há mais de 2.500 anos, não há uma definição única de qualidade, e muito menos uma que seja aceita por todos. Então, numa perspectiva organizacional, podemos entender que a qualidade é sempre um atributo intrínseco ao produto ou serviço e percebido pelas pessoas (por todas as pessoas) – e essa ideia de percepção é fundamental para entendermos a qualidade.

Na literatura da administração, a abordagem da qualidade surgiu para resolver questões relacionadas à uniformidade, para fabricação de produtos em massa, levando à percepção de que o termo *qualidade* era sinônimo de *uniformidade* ou *padronização*. Dessa busca por padronização e uniformidade surgiu o controle estatístico da qualidade, que passou por diferentes etapas até chegar à Gestão da Qualidade Total (GQT), que ocupa o topo dos estudos atualmente.

Vários autores, como Walter Andrew Shewhart, Armand Vallin Feigenbaum, William Edwards Deming, Josef Moses Juran, Kaoru Ishikawa e Phillip Crosby, estão entre os principais estudiosos da qualidade, com importantes contribuições para chegarmos ao estágio atual, conforme podemos perceber no Quadro 1:



Quadro 1

Autores e contribuições para a qualidade

Autores	Ideias e contribuições
Shewhart	Contribuiu para o desenvolvimento do controle estatístico de processo e da qualidade.
Feigenbaum	Destacou-se pela sistematização do controle da qualidade, cunhando o termo <i>controle da qualidade total</i> .

(Continua)

Autores	Ideias e contribuições
Deming	Estabeleceu 14 princípios para a qualidade, com base nas crenças de constância de finalidade, melhoria constante e conhecimento profundo, com ênfase no fazer certo pela primeira vez, desde o fornecimento até o cliente final.
Juran	Estabeleceu o conceito de trilogia da qualidade: planejamento, controle e aprimoramento.
Ishikawa	Estabeleceu o diagrama de causa e efeito e a metodologia chamada <i>Círculo de Controle de Qualidade</i> (CCQ), visando à ideia de qualidade total.
Crosby	Associou a qualidade a requisitos preestabelecidos sob a proposta de defeito zero e o conceito de custo da não qualidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Maximiano, 2012.

Como podemos perceber com base no Quadro 1, foram muitos os estudiosos pioneiros sobre o assunto, sob a perspectiva organizacional, que estabeleceram os conceitos até hoje utilizados no gerenciamento da qualidade em qualquer tipo de organização (pública ou privada). Porém, ainda não temos um conceito claro de qualidade, ou seja, ainda não sabemos de fato o que ela significa.

Excetuando-se as empresas públicas que oferecem serviços e produtos ao mercado (como a Petrobrás) e, portanto, têm um preço definido para esses serviços e/ou produtos, os demais organismos públicos, geralmente, não têm um preço para o serviço que prestam ao público; no máximo, cobram taxas (que são

uma contrapartida pelos serviços oferecidos), em alguns casos.

Na imensa maioria das vezes, a prestação de serviços públicos não é paga diretamente pelo usuário do serviço, pois o pagamento se dá por meio dos impostos cobrados de todos os cidadãos, façam eles uso ou não dos serviços públicos. Isso dificulta a percepção de qualidade dos serviços, embora possamos buscar compreender suas diferentes acepções, já que, “tratando-se de um termo de domínio público, não há como impor condições de contorno para definir qualidade” (PALADINI, 2008, p. 4). Assim, analisaremos diferentes abordagens para o termo *qualidade*, enquanto:

Excelência

Padrão mais elevado
Fazer bem-feito desde a primeira vez

Valor

Relacionado ao custo de produção
Divisão em níveis de qualidade

Regularidade ou confiabilidade

Redução de variações nos processos de trabalho

Conjunto de especificações

Características definidas (tamanho, cor, atendimento ao cliente etc.)

Conformidade com especificações

Qualidade planejada *versus* qualidade entregue
Produção/prestação e entrega conforme o planejado

Adequação ao uso

Enfoque centrado no usuário
Atender às demandas e expectativas do cliente

Iniciamos pela visão dos filósofos, a primeira forma de entender a qualidade. Para eles, ela é entendida como **excelência** (o padrão mais elevado do produto ou serviço), isto é, oferecer o melhor e fazer bem feito desde a primeira vez. Para os serviços públicos, isso se reflete em um padrão de excelência no que é oferecido ao cidadão.

Outra abordagem é a da qualidade entendida como **valor**, em que, quanto mais alta for a qualidade do produto, maior será o seu valor. Nessa perspectiva, o valor pode ser dividido em níveis – como veículos com ou sem ar-condicionado, ou com ou sem direção hidráulica –, pois não se poderia dissociar o conceito de qualidade do custo de produção, implicando que maior qualidade acarreta maiores custos.

Também existe a percepção de que qualidade é **regularidade** ou **confiabilidade**, implicando a minimização ou redução de variações que podem ocorrer em qualquer processo de trabalho – seja para fabricar um produto ou prestar um serviço. Assim, um produto ou serviço tem qualidade quando atende sistematicamente às especificações predefinidas.

A percepção da engenharia é de que qualidade significa o **conjunto de especificações** definidas para um produto ou serviço. Na engenharia, as especificações são as características que definem como um produto ou serviço deve ser – tamanho, cor, composição, regras de atendimento a um cliente, entre outras.

Decorrente das especificações, temos a abordagem de que o resultado da qualidade planejada (especificações) é a qualidade que o cliente efetivamente recebe e, quanto mais próximo o planejado do executado, maior a qualidade do produto. Assim, qualidade é a **conformidade com especificações**, ou seja, quando o produto sai da linha de produção ou o serviço é prestado ao cliente conforme o planejado. Também pode ser chamada de *qualidade de conformação, de conformidade* ou *de aceitação*. Decorre daí que um produto ou serviço com falta de qualidade seria um produto ou serviço não conforme.

Embora as abordagens apresentadas sejam válidas e corretas, existe um enfoque moderno para qualidade definido por Josef Moses Juran como **adequação ao uso**. Esse conceito se encontra, atualmente, na abordagem chamada *qualidade centrada no cliente*, enfocando os desejos e necessidades do cliente ou do usuário – no caso de serviços (PALADINI, 2008). Essa abordagem nos parece a mais adequada para os serviços públicos, pois foca as demandas e expectativas do cliente (cidadão).

O setor público deve ser o local onde o cidadão pode exercer sua cidadania plenamente, o que implica ser papel do Estado promover o cidadão e sua liberdade. Historicamente, o Brasil passou por três grandes reformas do aparelho estatal, começando pela Reforma Burocrática de 1936, nos moldes weberianos¹, viabilizada pela criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), que visava centralizar, autoritariamente, a implantação da burocracia no Estado brasileiro e suprimir a gestão pública patrimonialista que vigorava até então.

1

Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão, afirmava que a obediência é devida às leis formalmente estabelecidas e às pessoas que as representam, agindo em determinada jurisdição. Para ele, qualquer sociedade, organização ou grupo fundamentado em leis racionais é uma burocracia.

O DASP seria o órgão responsável por definir regularidade e confiabilidade para gerar conformidade na qualidade oferecida pelo setor público, mas, com a queda do regime Vargas em 1945, foram retomadas as práticas patrimonialistas, o que deteriorou o aparelho estatal.

Durante o regime militar (1964-1985), o governo buscou dar nova efetividade à gestão pública e, em 1967, editou o Decreto-Lei n. 200, iniciando a expansão e consolidação do setor público desenvolvimentista empresário-produtor no Brasil.

Para tanto, esse decreto definiu a autonomia da gestão pública e a descentralização administrativa do aparelho estatal, com uma gestão denominada *administração para o desenvolvimento*, com forte centralização política no governo central (na União). Nesse momento histórico, o governo federal enfraquece a administração direta e deteriora sua capacidade de formular políticas.

No final do regime militar, a partir da segunda metade da década de 1980, começam iniciativas incipientes de abertura de mercado, desregulamentação e privatização, lentamente, no governo de José Sarney.

No governo de Fernando Collor de Mello, a partir dos anos 1990, ocorreu uma intensa abertura da economia, com desregulamentação e privatizações, visando construir e reconstruir a capacidade administrativa e institucional. Porém, tais reformas fracassaram, causando a desestruturação do aparelho estatal.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), ocorreu uma iniciativa de reconstrução do Estado, readequando suas funções para estabelecer um Estado regulador e promotor de desenvol-

vimento do país. Essa iniciativa buscou implantar modelos organizacionais com cultura gerencial focada em instrumentos de valorização da democracia, como transparência, participação e controle social.

Claro que ainda temos um longo caminho pela frente para que tenhamos um setor público efetivo, democrático, com transparência e com efetiva participação e controle social, mas estamos caminhando nessa direção, inclusive com maior acesso à informação pelo cidadão.

Portanto, a gestão da qualidade no setor público deve focar a abordagem centrada no cliente, ajustando os serviços às suas expectativas e necessidades, uma vez que “os cidadãos exigem, cada vez mais, a prestação de serviços de qualidade que consigam dar respostas às suas demandas crescentes” (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 5).

Leitura

O artigo discute a Nova Governança Pública (NGP), visando à melhoria da gestão e da qualidade dos serviços públicos e mostrando que a evolução do setor público passa pelas pressões e exigências da sociedade por melhoria da gestão e da qualidade dos serviços públicos.

Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/51032/38304>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Leitura

Para ampliar a reflexão sobre a burocracia no setor público, recomendamos a leitura do artigo Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde, escrito por Luciana Assis Costa e Daniete Fernandes Rochab, que parte de um estudo de caso feito pelo Ministério da Saúde.

Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/40972/2/Burocracia%20e%20gestao%20publica%20uma%20analise%20do%20Ministerio%20da%20Saude.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

1.2 Gestão da produtividade no setor público -

▶ Vídeo



Produtividade no setor público é um tema complexo e fascinante, envolvendo múltiplos fatores. Por muito tempo, o serviço público foi visto como de baixa produtividade (até mesmo improdutivo), ineficiente, com serviços de péssima qualidade e extremamente burocrático, realidade que foi mudando ao longo das últimas décadas do século XX (governos Collor e Fernando Henrique Cardoso – FHC) e, sobretudo, do início do século XXI (governos FHC, Lula e Dilma). Isso decorre sempre do direcionamento que se dá aos órgãos do setor público pelos dirigentes máximos de cada órgão. A produtividade também precisa ser planejada, por meio do estabelecimento de objetivos para a produtividade, exigindo a organização dos recursos a serem utilizados, sua direção e posterior mensuração para se controlar o que foi realizado.

Para entendermos e analisarmos a importância da produtividade no setor público, precisamos saber, inicialmente, o que é produtividade. A produtividade é a relação entre a produção ou geração de serviço e os recursos utilizados, como recursos humanos, capital empregado, maquinário, tempo despendido e tecnologia utilizada.

A produtividade é um dos principais indicadores do desempenho das atividades econômicas: quanto mais rápido seu avanço, mais intenso tende a ser o crescimento econômico sustentado, que pode e deve ser alavancado pelo setor público.

No setor público, a produtividade se relaciona à eficiência da utilização dos recursos produtivos (capital, trabalho, tecnologia etc.) ao gerar serviços públicos. Trata-se de uma medida de desempenho (um indicador) fundamental para avaliar o desempenho e a eficácia da gestão governamental e das políticas públicas.

Em outras palavras, a eficiência no uso dos recursos produtivos é medida pela produtividade, já que, do ponto de vista econômico, o objetivo é obter a maior produção possível por unidade de tempo ou custo. Portanto, a produtividade depende do grau de inovação tecnológica do parque produtivo, da qualidade e quantidade da força de trabalho e das matérias-primas utilizadas, bem como da divisão do trabalho e da organização e gestão da produção, seja no setor público, seja na iniciativa privada.

Para que o setor público seja produtivo, ele precisa:

- de objetivos claros, que sejam conhecidos por todos os servidores;
- de uma visão clara da estratégia a ser seguida; e
- de uma cultura organizacional que gere impacto positivo para os servidores, para o ambiente e, sobretudo, para os cidadãos.

Podemos entender que a produtividade não é um fator isolado, mas, sim, o resultado de processos em que diferentes “atores” (internos e externos) interagem, implicando a necessidade de orquestrar e otimizar continuamente cada um dos fatores intervenientes no processo para que os resultados sejam satisfatórios (conforme os objetivos estabelecidos ou desejados).

Quando nos referimos ao fato de que a produtividade é uma relação entre produção e recursos utilizados (trabalho, matérias-primas, capital, tecnologia etc.), queremos nos referir a algo que pode ser quantificado numericamente, por meio de uma fórmula como a que segue:

$$\text{Produtividade} = \frac{\text{Produção}}{\text{Recursos utilizados}}$$

A fórmula nesse formato resulta na produtividade total, considerando todos os recursos utilizados na produção, mas ela pode ser usada também de maneira parcial, isto é, incluindo no divisor apenas um dos recursos utilizados em específico, por exemplo:

$$\text{Produtividade da mão de obra} = \frac{\text{Produção}}{\text{Trabalho}}$$

$$\text{Produtividade do capital empregado} = \frac{\text{Produção}}{\text{Capital}}$$

$$\text{Produtividade dos recursos tecnológicos} = \frac{\text{Produção}}{\text{Tecnologia}}$$

No caso de serviços, onde se lê *produção*, substitua-se na fórmula por *serviço*, adequando-se também os fatores (recursos) utilizados para a geração do serviço.

Mensurar a produtividade no setor público é desafiador em função da natureza dos serviços prestados, que geralmente não têm um valor claro de mercado. Além da fórmula apresentada anteriormente, que é uma relação entre produção e insumos, em que comparamos a quantidade produzida (podendo ser serviços prestados) com os recursos utilizados, temos também outras formas de mensurar a produtividade, entre elas:

- **Análise do custo-benefício:** compara o custo do serviço prestado com os benefícios oferecidos.
- **Indicadores de desempenho:** definem métricas específicas, como tempo de resposta (o que se leva para o atendimento da demanda), satisfação do usuário (mensurada via pesquisa) e qualidade do serviço (também mensurada via pesquisa).

Segundo Robbins (2005, p. 199), “a capacidade da tecnologia de aumentar consideravelmente a produtividade é que está motivando sua grande aceitação”. No caso dos serviços, essa constatação é ainda mais frequentemente observada, uma vez que, para a geração de serviços, o suporte tecnológico é essencial – como ocorre no teletrabalho (trabalho remoto ou home office) e sua dependência desses recursos ou na dinamização do trabalho por meio de programas de edição de textos, calculadoras eletrônicas e meios de comunicação ágeis (correio eletrônico e WhatsApp, por exemplo).

A inovação tecnológica também possibilita elevar a produtividade no setor público, pois a adoção de novas tecnologias possibilita a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços. A adoção de processos administrativos eletrônicos, por exemplo, eliminou o processo em papel, que, além de gastar toneladas de papel, era moroso e suscetível a manipulações.

A qualificação dos servidores públicos é outro fator importante para o aumento da produtividade. Investir na formação e capacitação dos servidores públicos é essencial. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap), órgão do governo federal, oferece vários cursos e programas de capacitação para os servidores públicos, contribuindo sobremaneira para a melhoria dos serviços públicos com a elevação da produtividade.

O home office, embora adotado há muito tempo, foi considerado de maneira mais realista pelas organizações (públicas e privadas) a partir da Pandemia de Covid-19, em 2020. Essa perspectiva, adotada de maneira quase obrigatória durante a pandemia, mostrou-se uma alternativa importante para o incremento da produtividade, uma vez que, com as pessoas trabalhando em suas casas, os recursos disponíveis puderam ser otimizados (a parte de baixo da fórmula, o divisor, diminui, aumentando o resultado, o quociente).

De todo modo, é complicado gerenciar a capacidade produtiva (que interfere na produtividade), pois a estratégia para esse gerenciamento deve estar alinhada ao modelo do negócio – o que no setor público é ainda mais difícil, porque muitas vezes o dirigente do órgão público é quem define o modelo do negócio (JOHNSTON; CLARK, 2002).

Leitura

O Decreto n. 11.072/2022 é uma tentativa de modernização das relações de trabalho, com ênfase na produtividade do setor público, a partir da realidade vivenciada durante a Pandemia de Covid-19, fortalecendo o teletrabalho. Vale lê-lo e conhecer os órgãos beneficiados.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/Decreto/D11072.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

Outro ponto essencial para elevar a produtividade no setor público é investir em

gestão e organização, uma vez que a eficiência administrativa e um bom gerenciamento dos recursos disponíveis são primordiais. Também é essencial que se decida por clareza nas políticas públicas, visto que políticas bem definidas e corretamente implementadas podem suscitar ambientes de trabalho mais produtivos.

A produtividade no setor público é fundamental para assegurar que os recursos públicos, sempre escassos, sejam utilizados com eficácia, de modo que o cidadão receba serviços de alta qualidade e com elevada produtividade. Claro que isso significa alguns percalços, como a burocracia, a resistência à mudança e a escassez de recursos. Porém, também existem oportunidades de melhorias possíveis, como a digitalização de serviços públicos, a ampliação da transparência e o aumento da participação cidadã.

Quando nos referimos à digitalização, é por entendermos que implementar serviços públicos on-line pode aumentar a eficiência ao mesmo tempo que reduz custos. O treinamento contínuo dos servidores públicos pode elevar a qualidade percebida dos serviços públicos. Além disso, outro fator relevante para a produtividade no setor público é estabelecer parcerias público-privadas (PPPs), uma vez que a colaboração com o setor privado pode trazer inovação e maior eficiência.

Mensurar a produtividade no setor público é desafiador, pois a metodologia empregada para isso é multifacetada, dependendo das fontes de dados primárias adotadas – como registros administrativos de execução orçamentária, contas nacionais e estaduais, dados contábeis etc.

Apesar das dificuldades enfrentadas, mensurações da produtividade podem ser elaboradas com base nas contas públicas e medidas por meio de normas metodológicas elaboradas e aprimoradas constantemente pela Organização das Nações Unidas (ONU). Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1995 o Brasil usa como medida de produtividade o valor agregado das contas públicas e a força de trabalho ocupada.

Esses cálculos podem não ser os melhores como indicadores de produtividade, mas são aproximações relevantes utilizadas como estímulo à elaboração de novos e melhores indicadores. Além disso, a evolução acumulada no índice de produtividade não tem apresentado diferença significativa entre o setor público e o setor privado, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2014).

O estudo do Ipea, focando a trajetória da produtividade do setor público durante a fase de estabilidade monetária, usou como base estatística as contas nacionais do IBGE, bem como as contas regionais do IBGE e a execução orçamentária do Tesouro Nacional.

Nesse estudo, foi possível constatar que, após uma rápida expansão da produtividade, atingida imediatamente após sua estabilidade, verificou-se uma queda em 1997, sendo que o indicador nacional de produtividade sofreu oscilações até 2004, quando, a partir desse ano, voltou a acelerar (IPEA, 2014). Além disso, estudos do Ipea (2009) mostram que a produtividade no setor público, ao longo do período de estabilidade monetária considerado, se manteve, em média, acima de 35%, sendo superior à produtividade do setor privado.

Não podemos falar em produtividade sem entender o significado de capacidade produtiva e, no caso do setor público, de capacidade produtiva de serviços. Podemos entender que a capacidade produtiva é o nível máximo de atividade de valor agregado em determinado período que o processo pode atingir consistentemente em condições normais de operação (SLACK; BRANDON-JONES; JOHNSTON, 2018).

Exemplos de capacidades produtivas incluem:

- o número de refeições servidas em um restaurante universitário durante o jantar (o café da manhã ou o almoço), consistentemente;
- o número de atendimentos realizados por um médico em um ambulatório no posto de saúde, de modo consistente;
- o número de ligações atendidas no call center da prefeitura da sua cidade durante o horário de expediente;
- o número de processos despachados em determinada unidade operacional, durante o período normal de expediente.

Muitos outros exemplos poderiam ser relacionados, mas o objetivo é demonstrar que é possível mensurar a capacidade produtiva operacional de qualquer atividade em um setor público. Além disso, existem estratégias de gerenciamento da capacidade produtiva, sendo as principais (JOHNSTON; CLARK, 2002):

Estratégia do nível de capacidade produtiva

Manter recursos escassos ou caros em nível constante.

Estratégia de acompanhamento da demanda pela capacidade produtiva

Igualar oferta e demanda.

Estratégia de gestão da demanda

Não alterar a capacidade produtiva e influenciar a demanda para minimizar a carga sobre os recursos.

Estratégia da zona de risco

Esforço para atender (ou não) à demanda maior que a usualmente projetada.

A **estratégia do nível de capacidade produtiva** busca manter os recursos escassos ou caros em nível constante, gerenciando a qualidade do serviço com a finalidade de maximizar a utilização de recursos caros – como ocorre com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Na **estratégia de acompanhamento da demanda pela capacidade produtiva** busca-se igualar oferta e demanda, visando obter flexibilidade na operação para oferecer da forma mais eficiente possível altos níveis de disponibilidade de serviço ou resposta rápida. Essa estratégia é adotada por organizações de serviços de alto volume, nas quais a principal parte da estratégia é fornecer acesso rápido ao serviço.

A **estratégia de gestão da demanda** busca influenciar a demanda para minimizar a carga sobre os recursos, de modo a não alterar a capacidade produtiva da operação do serviço. Nessa estratégia, a organização adota uma abordagem mista para gerenciar sua capacidade produtiva, acompanhando a demanda ou procurando nivelá-la. Como a maioria das organizações de serviço (caso do setor público) opera algum grau de gerenciamento de demanda, é possível adotar mecanismos que estimulem essa estratégia.

Por fim, na **estratégia de zona de risco** a organização se esforça para atender

a uma demanda maior do que a projetada usualmente para o sistema ou opta por não atender a demandas maiores do que a projetada. Essa estratégia é denominada dessa forma pois entende-se que, em razão do ato de balancear qualidade e produtividade do recurso, sempre existirão rápidos aumentos da demanda que sobrecarregarão a organização.

A questão que se coloca sobre os gestores de operações é que é impossível assegurar a capacidade produtiva suficiente para atender a todas as demandas dos clientes, o tempo todo, assegurando a rentabilidade. Assim, as organizações devem gerenciar o balanceamento entre produtividade e qualidade do recurso, sendo quase impossível “qualquer operação lidar com a presença repentina de clientes que desejam ser atendidos, antes que a organização possa aumentar sua capacidade para enfrentar a situação” (ARMISTEAD; CLARK, 1994, p. 8).

A produtividade no setor público é essencial na medida em que se busca otimizar os recursos empregados (sempre escassos e caros) no atendimento ao cidadão, pois os recursos são sempre financiados com dinheiro proveniente do pagamento de impostos pelo mesmo cidadão que utiliza os serviços do setor público. Isso reforça a importância de uma boa gestão de resultados.

1.3 Gestão de resultados no setor público —

▶ Vídeo



Para entendermos o gerenciamento de resultados e a sua importância no setor público, é necessário compreendermos o que significa gerenciar resultados e, ainda, como o cidadão pode acessar informações sobre o que acontece no setor. Isso porque a mensuração de resultados nos setores públicos permite otimizar a produtividade, e assim o processo decisório é mais efetivo, possibilitando o crescimento e desenvolvimento dos órgãos públicos.

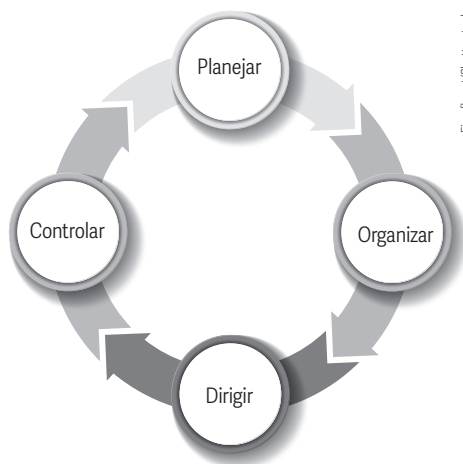
A gestão por resultados é uma forma de gerenciar em que se procura priorizar a obtenção de resultados previamente estabelecidos em todos os comportamentos e ações da organização. O conceito foi difundido por Peter Drucker ao estabelecer a denominada *administração por objetivos* (APO), destacando que “os objetivos não são destino; são direções. Não são ordens; são compromissos. Não determinam o futuro; são os meios para mobilizar os recursos e a energia da organização para que se construa o futuro” (DRUCKER, 1975, p. 110).

Isso implica que a gestão de resultados deve ser um modelo de gerenciamento que busca alcançar metas e resultados mensuráveis, e não apenas executar processos e procedimentos, exigindo que se definam indicadores de desempenho e se avaliem continuamente os resultados alcançados. Assim, a gestão de resultados no setor público deve procurar sempre a efetividade (eficiência e eficácia) na entrega de serviços públicos ao cidadão. Daí a importância da transparência e de um maior controle social sobre o setor público.

Na administração, existe um conjunto de processos que denominamos *ciclo universal da administração*, composto pelos processos de planejar, organizar, dirigir e controlar (PODC), sendo que esse conjunto de macroprocessos implica a essência do que podemos chamar de *gestão*.

Ou seja, para se fazer gestão de resultados, é preciso primeiro planejar adequadamente todas as atividades que serão desempenhadas, definindo objetivos e metas mensuráveis, bem como organizar da melhor maneira possível todos os recursos à disposição do setor público, sempre tendo em vista os objetivos que se pretende atingir com base no que foi planejado.

Assim, é necessário dirigir as pessoas e os recursos disponíveis em direção aos objetivos estabelecidos (os fins a que se destina cada órgão do setor público), promovendo a melhoria contínua e o engajamento dos servidores; e, por fim, controlar os resultados atingidos por meio de indicadores que permitam monitorar continuamente o desempenho e mensurar a qualidade e a produtividade dos serviços prestados ao cidadão.



Friedheart/Shutterstock

Em suma, a gestão de resultados no setor público envolve a garantia do controle social, ou seja, do acesso dos cidadãos às informações sobre os resultados alcançados pelos órgãos públicos. Isso permite que a população acompanhe e avalie como os recursos públicos, obtidos por meio dos impostos pagos pelos cidadãos, estão sendo usados.

O gerenciamento dos resultados no setor público pode ser efetivamente concretizado quando se percebe, por exemplo, a implantação do serviço de informação ao cidadão, obrigatório com base na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Segundo a LAI, o cidadão pode solicitar diretamente ao órgão público quaisquer informações não protegidas por lei, exercendo assim sua cidadania ao obrigar que o gestor público efetue um bom gerenciamento dos recursos à sua disposição. A LAI está inserida em um contexto mais amplo que é o denominado *Portal da Transparência*, gerenciado pela Controladoria-Geral da União (CGU) (no âmbito do governo federal), que possibilita ao cidadão acessar informações públicas sobre gastos, contratos, servidores, licitações e outras temáticas relacionadas ao governo.

Site

No Portal da Transparência é possível acessar todos os números relacionados com o governo federal, auditados pela Controladoria Geral da União. É possível acessar, por exemplo, o chamado *Brasil em números*, uma ferramenta que apresenta maior visibilidade a dados de entregas e resultados do governo federal. Isso permite ao cidadão acompanhar a gestão de resultados no uso dos recursos públicos.

Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br>.
Acesso em: 12 fev. 2025.

Pensando em gestão de resultados, é necessário considerar que, no final do século XX e mais especificamente no início do século XXI, o governo brasileiro redefiniu a denominada *lógica burocrática*, apresentan-

do indícios claros de renovação e impactando positivamente a qualidade e a produtividade do setor público.

Essa redefinição passou pelo uso cada vez mais frequente e constante de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) em processos licitatórios (o pregão eletrônico, por exemplo), chamadas públicas, certificação digital pública, declaração do imposto de renda on-line, processos administrativos eletrônicos, entre tantos outros exemplos de maior qualidade e produtividade no setor público, com base na definição de objetivos claros para a gestão do setor público, com ênfase no controle social.

Assim, a racionalização dos sempre escassos recursos públicos, quando os governos se preocupam não com políticas de governo, mas sim com políticas de Estado, ganha novo impulso, sobretudo com a utilização de técnicas administrativas de planejamento estratégico na gestão dos serviços públicos (em qualquer esfera de governo – federal, estadual ou municipal) e com a implantação de mecanismos de acompanhamento e monitoramento na arrecadação e no gasto desses recursos. Além disso, a constante busca por democratização dos espaços de tomada de decisões político-administrativas, por meio de representações sociais, visa ampliar a representatividade social e contribuir para maiores e melhores resultados do setor público.

Os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE), expressos no artigo 37 da Constituição Federal (CF), são norteadores da atuação dos agentes públicos. Eles introduzem novas políticas de capacitação e gestão de pessoas e ampliam o serviço público por meio de concursos que visam contratar força de trabalho com maior qualidade profissional. Assim, possibilitam a modernização do setor público e acompanham uma renovação dos quadros gerenciais.

Outro ponto relevante para a gestão de resultados no setor público tem sido a implementação de carreiras de Estado com remuneração condizente, levando a uma maior profissionalização na administração da coisa pública e a uma noção ética mais aprimorada, sobretudo pelo decisivo papel exercido pelos órgãos internos e externos de fiscalização e controle, como as ouvidorias, procuradorias, controladorias e auditorias.

Segundo Paludo (2024), são quatro os possíveis modelos de gestão que podem orientar as ações públicas em direção aos resultados, quais sejam:

1. Sistema orçamentário orientado para resultados

- Foco na eficiência na alocação de recursos.
- Geração de informações de desempenho para a tomada de decisões.

2. APO

- Vinculação de objetivos e metas ao desempenho dos servidores.
- Planejamento organizacional contínuo

3. Gestão pela qualidade

- Foco no aprimoramento contínuo dos serviços públicos.
- Avaliação de desempenho em todos os níveis.

4. Contrato de gestão

- Compromisso entre União e organização social para atingir objetivos com um orçamento global.
- Organização administrativa específica para autonomia de gestão e de alocação de recursos.

Com relação ao **sistema orçamentário orientado para resultados**, o orçamento orientado para resultados estimula a aceitação dos governos, reforçando a confiança nas instituições públicas e contribuindo tanto para o desenvolvimento socioeconômico nacional quanto para a efetividade (eficiência e eficácia) da gestão pública.

Conceitualmente, podemos perceber que o orçamento por resultados gera informações sobre o desempenho do setor público (órgãos, agências, empresas, programas), que devem estar integradas ao processo orçamentário e ser utilizadas para os processos decisórios dos dirigentes nesse setor.

Diante disso, o orçamento por resultados assume uma visão focada na eficiência na alocação de recursos, fazendo com que o orçamento seja um instrumento vigoroso, com o mérito de promover sinergia e gerar melhores resultados organizacionais (PALUDO, 2024).

A **APO** foi desenvolvida por Peter Drucker e é um modelo de administração que vincula objetivos e metas ao desempenho dos servidores em todos os setores. Isso leva a um planejamento organizacional que antecede a definição dos objetivos e da própria estratégia, visando incorporar a racionalidade na gestão (PALUDO, 2024).

A utilização da APO diminuiu em períodos recentes por uma série de razões, sendo que a principal é a falta de estímulo quando o indivíduo atinge seus objetivos e metas antes dos prazos previstos, mas isso pode ser solucionado com revisão permanente do planejamento, num ciclo contínuo.

Na APO, cada indivíduo contribui com algo diferente, mas todos devem contribuir para o objetivo comum organizacional. Isso significa que todos estão orientados para uma mesma direção e suas contribuições se ajustam em conjunto, visando gerar resultados sem duplicar esforços.

O desempenho organizacional, segundo Drucker (1975), deve dirigir-se para as metas de desempenho da organização e os resultados devem ser avaliados pela sua contribuição para o sucesso do todo. Para que a APO supere dificuldades, ela precisa que as políticas e a estrutura do setor público sejam ajustadas, pois precisa ser organizada intencionalmente e incorporada no dia a dia de todos os gestores públicos.

Com relação à **gestão pela qualidade**, o gerenciamento por resultados exige que se implante concomitantemente a avaliação de desempenho, que necessita contemplar todos os níveis hierárquicos da organização – estratégico ou institucional; administrativo-gerencial ou tático; e técnico-operacional.

Avaliar o desempenho implica atribuir um juízo de valor sobre o conjunto de comportamentos necessários ao bom exercício do cargo manifestado por indivíduos e equipes. Lembrando que, na gestão pública, em que somente se faz o que está expressamente definido em lei, a avaliação de desempenho está estabelecida da seguinte forma:

Art. 140. Fica instituído sistemática para avaliação de desempenho dos servidores de cargos de provimento efetivo e dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com os seguintes objetivos:

I – promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e

II – subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal. (BRASIL, 2008)

O **contrato de gestão** se assemelha à APO, pois nele as instituições assumem compromisso para o atingimento de objetivos e recebem um orçamento global para

custeio das atividades a serem realizadas (PALUDO, 2024).

Ele está descrito na Lei n. 9.637/1998 e é um compromisso firmado entre a União e uma organização não estatal (pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos), definida como organização social, visando formar parceria para fomento e execução de atividades de cunho social, não exclusivas do Estado.

Assim, o contrato estabelece, pelo Executivo, medidas de organização administrativa específicas, visando assegurar autonomia de gestão e disponibilização de recursos para o cumprimento das metas estabelecidas no contrato, que tem duração mínima anual.

Esses contratos contemplam a dispensa de certos controles, o compromisso de repassar regularmente recursos em troca do atingimento de metas preestabelecidas (daí sua similaridade com a APO), bem como as sanções com penas previstas para dirigentes dessas organizações sociais que, sem justificativa, deixarem de cumprir o estabelecido nos contratos.

Podemos, dessa forma, entender que a gestão de resultados representa um conjunto de benefícios relevantes para a gestão do setor público, pois possibilita que se tenha clareza dos resultados esperados e, com isso, permite o alinhamento das ações e a estimativa de recursos necessários para que esses resultados sejam alcançados. Como consequência, consegue-se maior eficiência no uso dos recursos públicos – que, sendo escassos, devem ser sempre direcionados para áreas prioritárias –, e, ao facilitar a identificação de eventuais dificuldades ao longo do processo, assegura-se a possibilidade de ajustes ou correções de rota, bem como a melhoria contínua e uma maior eficácia dos serviços oferecidos ao cidadão, permitindo inovações e soluções criativas.

Como podemos perceber, a gestão de resultados é fruto de uma visão moderna, gerencial, do Estado brasileiro, focada no cidadão e em uma maior qualidade no uso dos tributos arrecadados, visando a um gasto público com maior efetividade. Um órgão importante para isso é o Tribunal de Contas da União (TCU), que recomenda (estimula) a utilização de modernas ferramentas de gerenciamento, como planejamento estratégico, mapa estratégico, *balanced scorecard*, entre outras ferramentas que possibilitam o melhor uso dos recursos públicos, que sempre são escassos. Essa orientação reflete-se nos níveis estaduais e municipais, ocasionando melhorias em todo o setor público.

Podemos sintetizar a gestão por resultados no setor público como composta por:

- definição de objetivos e metas;
- monitoramento e avaliação de desempenho;
- uso eficiente dos recursos;
- transparência e prestação de contas.

É composta pela **definição de objetivos e metas**, os quais devem ser claros, realistas e mensuráveis, pois isso possibilita alinhar os objetivos da gestão pública aos anseios dos cidadãos.

Há **monitoramento e avaliação de desempenho**, pois, como se sabe há tempos, não é possível gerenciar o que não se conse-

gue monitorar. Ou seja, sem o estabelecimento de mecanismos efetivos para monitorar e acompanhar os objetivos e metas estabelecidos e, também, sem avaliar o desempenho (dos indivíduos e do órgão público), não se consegue um efetivo gerenciamento.

Além disso, está presente a ideia de **uso eficiente dos recursos**, pois no setor público eles são escassos e, sempre que necessário, os governos tendem a tributar mais para conseguir-los. A gestão por resultados possibilita que se otimize o orçamento público, isto é, que os recursos sejam utilizados com maior eficiência, levando à possibilidade de manutenção do sistema arrecadatário ou, o que seria melhor, a uma redução da carga tributária.

Por fim, a gestão por resultados no setor público é composta pela **transparência e prestação de contas**, pois é essencial que o cidadão tenha a possibilidade de acompanhar o setor público de maneira ágil e transparente e que a prestação de contas seja realizada para que todos entendam o que foi feito, como foi feito, quais os resultados gerados e a que custo. Por isso os princípios norteadores do gestor público (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) são tão importantes e relevantes para os organismos públicos modernos, inseridos no contexto socioeconômico do século XXI. Daí a relevância dos órgãos internos e externos de fiscalização e controle (ouvidorias, procuradorias, controladorias e auditorias).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos afirmar que a qualidade, a produtividade e o controle de resultados são faces de uma mesma moeda, uma vez que na gestão da coisa pública as três coisas precisam ser consideradas para o cidadão ser satisfeito em suas necessidades imediatas e para que, no longo prazo, haja o aprimoramento dos serviços públicos e a redução de gastos nesses serviços.

Uma vez que todo cidadão, por pagar tributos direta ou indiretamente, espera receber serviços de qualidade dos entes públicos – na hora certa, no formato esperado e com o mais

alto nível de qualidade possível, sob a sua perspectiva –, a qualidade é o elemento primordial para a análise da eficiência dos serviços prestados.

Ao lado de padrões de qualidade elevados, os serviços dos entes públicos precisam contar com produtividade compatível com aquelas registradas pela iniciativa privada, preferencialmente ao nível mais elevado, o que já vem ocorrendo ao longo das primeiras décadas do século XXI, pois a produtividade é o elemento que justifica, na perspectiva do cidadão, a cobrança de carga tributária, que, sob muitos aspectos, ainda é uma das mais altas do continente latino-americano.

Por fim, o gerenciamento de resultados, além de ser uma visão gerencial moderna, também é esperado pelo cidadão, visto que essa é uma tendência mundial em países desenvolvidos e até mesmo em desenvolvimento. A participação cidadã em todos os espaços possíveis de exercício da cidadania, aliada aos mecanismos de controle atualmente existentes, conduzem sempre à melhoria constante na gestão por resultados.

ATIVIDADES

Atividade 1



Afirma-se que o conceito de qualidade é sempre muito relativo, pois depende do entendimento de cada um. Quais abordagens se aproximam dessa percepção? E qual a mais indicada para o setor público? Por quê?

Atividade 2



Além do uso da fórmula-padrão para mensurar a produtividade (que divide o resultado gerado pelos insumos utilizados no processo de geração), que outras formas de mensuração podemos utilizar?

Atividade 3



Podemos considerar que a adoção de um modelo de gestão de resultados no setor público decorre da substituição de uma “lógica burocrática”, modernizando a gestão pública com a utilização de modernas ferramentas de gerenciamento. Quais elementos podem ser considerados fundamentais para essa mudança?

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ARMISTEAD, C.; CLARK, G. The “coping” capacity management strategy in services and the influence on quality performance. *International Journal of Service Industry Management*, v. 5, n. 2, p. 5-22, 1994.
- BRASIL. Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 set. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11784.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.
- DRUCKER, P. F. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*. São Paulo: Pioneira, 1975.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Comunicado da Presidência: produtividade na Administração Pública brasileira: trajetória recente* – Comunicado n. 27. Brasília: Ipea/Diset, 2009.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*: n. 34. Brasília: Ipea/Diset, 2014.
- JOHNSTON, R.; CLARK, G. *Administração de operações de serviço*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.
- MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- PALADINI, E. P. *Gestão estratégica da qualidade: princípios, métodos e processos*. São Paulo: Atlas, 2008.
- PALUDO, A. *Administração Pública*. 11. ed. Rio de Janeiro: Juspodivm, 2024.
- ROBBINS, S. P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SLACK, N.; BRANDON-JONES, A.; JOHNSTON, R. *Administração da produção*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

2

As pessoas no setor público

Neste capítulo, trataremos do aspecto mais importante para o gerenciamento de qualquer tipo de organização (pública ou privada): as pessoas. São elas que fazem com que as organizações funcionem, e por isso é essencial entender como se dá seu gerenciamento.

Para isso, precisamos entender a importância desse gerenciamento no setor público para então compreendermos que tipo de qualidade podemos esperar dos serviços prestados pelos funcionários das organizações públicas em suas diferentes áreas de atuação. Por fim, entenderemos que somos nós, cidadãos, que definimos e avaliamos a qualidade dos serviços com os quais interagimos em nosso dia a dia.

Muito se ouve falar de como os funcionários públicos são privilegiados, ganham acima do mercado, trabalham pouco e não fazem quase nada. Tudo isso, embora tenha um fundo de verdade para uma ínfima parcela dos funcionários das organizações públicas (assim como em qualquer organização privada), não é a realidade da imensa maioria dos servidores públicos (e uso a expressão *servidores* para deixar claro que estão a serviço da população, com muita dedicação e competência).

Portanto, estudaremos a questão de maneira didática para entendermos como ocorre o gerenciamento das pessoas no setor público, o papel e a importância da qualidade para o desenho e a prestação dos serviços públicos, e ainda como o exercício da cidadania, por meio da fiscalização e do controle do setor público, é essencial em Estados democráticos. Tenho certeza de que o aprendizado desta temática será enriquecedor para cada um de nós e, por isso, desejo que você me acompanhe em mais um capítulo desta disciplina.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- compreender a importância de saber gerir as pessoas nas instituições públicas;
- conceituar qualidade no atendimento ao público interno e ao público externo no setor público, conhecendo suas atribuições e características;
- entender que o cidadão é o elemento que define e avalia a qualidade no setor público.

2.1 Gestão de pessoas nas instituições públicas

▶ Vídeo



O gerenciamento de pessoas em instituições públicas é diferente de como acontece em organizações privadas, e isso é algo que todo mundo percebe, inclusive pelas críticas formuladas às pessoas que trabalham nas organizações públicas – críticas nem sempre justas e, na maioria das vezes, sem fundamento científico. Para Fleury e Fischer (1985), a gestão de pessoas é um conjunto de atividades definidas por uma organização para orientar o comportamento humano e as relações interpessoais que acontecem no ambiente de trabalho.

Cientificamente, as organizações podem ser compreendidas como sistemas sociotécnicos em que identificamos variáveis técnicas e sociais a serem consideradas e, conseqüentemente, administradas. Dentro desses sistemas, encontramos um subsistema importante, que é o subsistema humano/social, ou seja, as pessoas e sua interação nas organizações (KAST; ROSENZWEIG, 1985; HERSEY; BLANCHARD, 1987). É sobre esse subsistema que pretendemos discorrer um pouco mais para entendermos como se deve fazer a gestão de pessoas nas instituições públicas, pois sem pessoas as organizações, de qualquer natureza, não existem – elas podem precisar de mais ou menos pessoas, mas sempre precisarão de pessoas para existir.

É importante considerar que, para melhorar os serviços públicos e atender às demandas do cidadão, busca-se aprimorar a qualidade das pessoas que integram a gestão pública. Por essa razão, ainda se usa como referência parâmetros de organizações privadas em busca de melhores práticas, o famoso benchmarking.

Devemos destacar que, embora a prática de benchmarking seja positiva e os desafios à gestão de pessoas sejam comuns tanto às organizações privadas quanto às públicas, é preciso respeitar as diferenças que limitam a atuação do gestor do setor público, muitas delas reguladas por mecanismos legais.

Essa é uma importante diferenciação entre a gestão pública e a gestão privada: na gestão privada, é possível fazer qualquer coisa que não seja ilegal; na pública, somente o que for legal e, na maioria das vezes, expressamente definido em lei. Além disso, o serviço público – sobretudo o federal, em alguns dos principais estados e muitas das prefeituras de grandes municípios –, nas últimas décadas, tem procurado profissionalizar seus quadros de servidores para garantir maior eficiência dos profissionais do setor.

É preciso entender que essa distinção ocorre também em virtude de exigências legais. No setor público, a gestão de pessoas implica um conjunto de políticas e práticas definidas pelo Estado (inclusive por força de lei) para orientar o comportamento humano e as relações interpessoais no ambiente de trabalho.

Há diversas outras características que diferenciam a gestão pública da gestão privada com relação ao gerenciamento de pessoas. As principais residem nos seguintes aspectos:

1. contratação por meio de concurso público;
2. estabilidade no cargo/função;

3. processo decisório;
4. benefícios e remuneração formal;
5. definição de cargos de chefia;
6. resultados esperados.

Na gestão pública, existe a **contratação por meio de concurso público** aberto a qualquer interessado pelo cargo, desde que atenda aos requisitos estabelecidos previamente (cuja definição é bastante limitada, como exigência de nível superior ou não, limitação de idade etc.). Ou seja, a contratação ocorre mediante um processo de seleção completamente aberto e impessoal, no qual a instituição não pode escolher individualmente as pessoas que integrarão a força de trabalho.

Após passar por estágio probatório, o servidor público adquire **estabilidade no cargo/função** para o qual prestou concurso. A estabilidade busca assegurar a atuação imparcial do quadro permanente de servidores do Estado, garantindo ainda a impessoalidade no serviço. Disso decorre que as chefias podem demitir um servidor somente após o devido processo administrativo legal, em casos específicos definidos em lei (ou por decisão judicial, sanção disciplinar ou desempenho insuficiente, conforme definição regulamentar).

Com relação ao **processo decisório**, na iniciativa privada podem ser tomadas quaisquer decisões que não sejam ilegais, e normalmente esse é um processo simples, em que o dono define o que precisa ser feito – ou seja, existe uma cadeia hierárquica bem definida em que o processo decisório acontece. Nas organizações do setor público, a situação é mais complexa, pois as decisões devem sempre ser tomadas à luz do texto legal. Geralmente, o processo decisório envolve vários níveis hierárquicos dentro do

órgão e, muitas vezes, implica a participação de outros órgãos para ser concluído – são diferentes atores, com responsabilidades e interesses diversos, e frequentemente envolvem a edição de legislação, exigindo discussão no Poder Legislativo.

No setor público, geralmente, a **concessão de benefícios e remuneração formal** (definição de salários) é realizada por meio de legislação, e mesmo para alterações após a concessão, exigem-se modificações na legislação. Assim, os organismos do setor público ficam sempre limitados pelas definições legais – por sua vez, limitadas por questões orçamentárias e, portanto, sem muita margem para manobra.

Outra característica distintiva é a **definição de cargos de chefia**. As organizações são formadas por pessoas, que concretizam seu funcionamento. Portanto, é essencial saber definir quem comandará as pessoas. No setor público, as posições hierárquicas mais elevadas são comumente escolhidas pelo governante eleito, o qual implementará suas propostas (escolhidas pelos cidadãos no momento da eleição). Apenas nos níveis táticos, gerenciais e de supervisão (mais operacionais) existem posições ocupadas por servidores de carreira, que efetivamente dão continuidade ao funcionamento dos organismos públicos.

Por fim, na iniciativa privada, os **resultados esperados** estão sempre relacionados ao objetivo de lucro, uma vez que a organização privada existe sempre com essa finalidade. Por outro lado, no setor público, os resultados esperados se relacionam com o valor gerado para a sociedade e o atendimento ao interesse público, o que é bem mais difícil de ser compreendido e, muitas vezes, sujeito a interpretações diversas, pessoais ou coletivas.

Além desses aspectos que claramente diferenciam a gestão de pessoas na iniciativa privada da gestão de pessoas no setor público, ainda precisamos considerar os aspectos legais que condicionam o funcionalismo público. O primeiro aspecto a ser considerado é o dispositivo constitucional estabelecido no artigo 37:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Vejamos esse conjunto de princípios, conhecido pelo acrônimo *LIMPE*.

O princípio constitucional da **legalidade** estabelece que o servidor público somente pode fazer o que a lei autoriza, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, em que o indivíduo pode praticar qualquer ato que não seja ilegal. Para o gerenciamento de pessoas, isso limita de maneira significativa a amplitude da atuação do gestor, pois tudo precisa estar devidamente abrangido pelo que estiver determinado pela lei.

No princípio da **impessoalidade** temos outro pilar da gestão do setor público: o gestor de pessoas não pode ter preferências (simpatia) por um ou outro servidor, tampouco manifestar rejeição (antipatia) por qualquer servidor. Além disso, qualquer ação de incentivo ou punição precisa ser adotada segundo critérios objetivos e impessoais.

O princípio da **moralidade** traz à tona a questão da ética, indicando que todos os servidores públicos, bem como as organizações do setor público, devem agir sempre com probidade, honestidade e boa-fé, respeitando os princípios éticos no exercício de suas atividades.

De acordo com o princípio da **publicidade**, a transparência deve ser a regra, em que as informações sejam, preferencialmente, disponibilizadas de maneira ativa e acessíveis a qualquer cidadão que as solicite (conforme estabelece a Lei de Acesso à Informação – LAI). O princípio garante que todas as informações sejam disponibilizadas de maneira igual a qualquer interessado (isso é bastante comum em processos licitatórios, por exemplo). O parágrafo 1º do artigo 37 estabelece explicitamente que: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1988).

Por fim, o princípio da **eficiência** foi um dos pilares para a implementação do modelo gerencial de administração pública na última década do século XX e nas primeiras décadas do século XXI no Brasil, estabelecendo condições para a adoção de mecanismos de controle de resultados na gestão do setor público. Segundo esse princípio, o serviço público deve ser oferecido com presteza e gerar o resultado desejado (ou esperado) para o contribuinte. Implica rapidez, agilidade, qualidade e outros atributos dos serviços oferecidos.

Na Constituição Federal (CF) – art. 37 e seguintes – são também mecanismos relevantes para a gestão de pessoas no setor público:

- contratação para cargos públicos somente mediante concurso (art. 37, II);
- percentual de cargos em comissão (caso de chefias, por exemplo) reservado para servidores de carreira (art. 37, V);

- possibilidade de contratação temporária em casos excepcionais (art. 37, IX);
- alterações salariais somente podem acontecer por força de lei (art. 37, X);
- possibilidades de acumulação de cargos (art. 37, XVI);
- estabilidade no cargo somente após cumprir determinado período, e com avaliação de desempenho específica para esse fim (art. 41).

Além da Constituição Federal (CF), existem outros mecanismos legais que fundamentam a gestão de pessoas no setor público. O Decreto-Lei n. 200/1967, é o primeiro amparo legal para o controle social e de descentralização das atividades da administração pública. Embora quase sexagenário, esse decreto trouxe princípios que são, ainda hoje, fundamentais para a gestão de pessoas no setor público. Ele disciplina normas de gestão de pessoas, com mecanismos como produtividade, mérito, dimensionamento da força de trabalho, remuneração compatível com a atividade desempenhada, entre muitos outros.

Em paralelo a esse decreto, são igualmente importantes para a gestão de pessoas no setor público os decretos n. 67.326/1970 e n. 84.669/1980, e as leis n. 8.112/1990, n. 8.429/1992 e n. 8.745/1993.

O Decreto n. 67.326/1970, idealizado na reforma administrativa de 1960 (instituída no Decreto-Lei n. 200/1967), disciplina o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), um sistema orgânico que estruturou a gestão de pessoas no serviço público federal em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo. Hoje,

vem sendo substituído gradualmente pelo Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), que abrange um conjunto de plataformas estruturantes utilizadas pelos gestores e pelos servidores públicos. O Sipep prevê algumas funções básicas do gerenciamento de pessoas, como classificação e redistribuição de cargos e empregos, recrutamento e seleção, aperfeiçoamento (capacitações), legislação de pessoal, atenção à saúde e segurança do trabalho.

Em seguida, foi publicado o Decreto n. 84.669/1980, que regulamentou o instituto da progressão funcional para servidores públicos federais em um conjunto significativo de carreiras; tal progressão pode ser horizontal, em uma mesma classe, ou vertical, ao implicar mudança de classe. A horizontal baseia-se em mérito e antiguidade no cargo; a vertical, por sua vez, depende da existência de vagas para a nova classe pretendida pelo servidor.

Outra importante legislação é o chamado *Regime Jurídico Único* (RJU) dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, formulado pela Lei n. 8.112/1990, que estabelece os direitos e deveres desses servidores. Na sequência, foram estabelecidas as sanções aplicáveis diante de atos de improbidade administrativa, dispostas na Lei n. 8.429/1992, e foi regulamentada a contratação por tempo determinado (art. 37, IX, CF) por meio da Lei n. 8.745/1993.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei n. 9.962/2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional, determinando que o pessoal admitido para emprego público nessas áreas terá sua relação

de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pela legislação trabalhista correlata naquilo que a lei não dispuser em contrário.

No final da primeira década do século XXI, é publicado o Decreto n. 7.133/2010, que regulamenta os critérios e procedimentos gerais que precisam ser observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional, bem como o pagamento das gratificações de desempenho para um conjunto expressivo de carreiras no serviço público federal.

No final da segunda década e início da terceira do século XXI são publicados: o Decreto n. 9.739/2019, que estabeleceu normas para concursos públicos e o fluxo a ser seguido por órgãos e entidades para a realização de pedidos de contratação temporária, concurso público e reestruturação de cargos efetivos, entre outros assuntos de interesse da gestão de pessoas; o Decreto n. 9.991/2019, que dispôs sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamentou licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento; e o Decreto n. 10.835/2021,

que dispôs sobre as cessões, as requisições e as alterações de exercício para composição da força de trabalho.

Como se pode perceber, a gestão de pessoas no setor público é bastante complexa por ser fortemente regulada legalmente, o que gera elevados níveis de informações a serem consideradas e respeitadas no dia a dia. Além disso, para cada carreira nova existe uma legislação específica que também se orienta por todos os diplomas legais que aqui relacionamos.



Podcast

Recomendamos o podcast da Rádio ADM, do Sistema Conselhos Federal e Regionais de Administração (CFA/CRAs), que aborda temas sobre gestão de pessoas no setor público, planejamento de carreira, concurso público e combate à corrupção, entre tantos outros assuntos de interesse.

Disponível em: <https://open.spotify.com/show/3P5VRazdNuxTdKARgSodlp>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Vejamos agora como se desenvolvem as atividades de gestão de pessoas no setor público a partir dos diferentes subsistemas de recursos humanos na perspectiva do acrônimo PODC:

P

Planejar

Delinear o trabalho no setor público, da maneira mais profissional possível, para atrair talentos para trabalharem nas organizações públicas.

O

Organizar

Executar as atividades necessárias para estruturar o trabalho no setor público.

D

Dirigir

Conduzir efetivamente as pessoas no setor público.

C

Controlar

Monitorar e avaliar o desempenho das pessoas no setor público.

Na gestão de pessoas no setor público, isso se traduz da seguinte forma:



Quadro 1

PODC na gestão de pessoas no setor público

Etapa	Âmbito da gestão de pessoas
Planejamento	Análise do trabalho: identificação do cargo em suas partes componentes e tarefas. Essa análise pode, e deve, ser realizada por cada órgão para subsidiar os concursos públicos. Classificação de cargos: comparação dos cargos em seus valores específicos, para estabelecer uma hierarquia visando um tratamento uniforme em todo o processo da gestão de pessoas, uma vez que diferentes carreiras podem contar com os mesmos cargos. Por exemplo, um contador em uma autarquia ou em uma empresa pública ocupam cargos equivalentes. Avaliação de cargos: existem diferentes metodologias para avaliar os cargos, mas qualquer uma delas exige sistematização e pressupõe a existência de uma organização, com objetivos de maior produtividade e maior eficiência do cargo. Política salarial: este é um grande desafio na gestão de pessoas do setor público, pois é necessário tratar as pessoas com isonomia, pois caso contrário a desmotivação acontece. Por isso, as etapas anteriores são essenciais para a definição de salários que atraiam pessoas para o setor público.
Organização	Recrutamento: uma vez que se conhecem os cargos e se tem uma política salarial definida, é possível iniciar o processo de recrutamento, que visa atrair os elementos mais qualificados, para concorrer ao processo de seleção. Seleção: no setor público, a seleção acontece mediante concursos públicos que definem os mecanismos para o processo seletivo. Treinamento: uma vez que se selecionam as pessoas para os cargos, é preciso qualificá-las por meio do treinamento, que é um conjunto de meios e processos utilizados para o aperfeiçoamento das pessoas na execução de determinada atividade.
Direção	Promoção: acesso do indivíduo à escala hierárquica, compreendendo a atribuição de deveres e responsabilidades mais difíceis e complexos. No setor público a promoção tem sempre seus critérios definidos em lei. Movimentação de pessoal: ocorre quando acontecem deslocamentos internos ou afastamento de pessoas. Também existem critérios legais para movimentações em termos mais amplos (mudança de estado ou de órgão, por exemplo). Direitos e deveres: além dos direitos universais (horário definido, férias, licenças e aposentadoria), todos os direitos e deveres das pessoas no setor público são definidos em lei. Motivação: geralmente se pensa em motivação apenas no sentido da utilidade, que é uma função econômica, e isso implica em motivar apenas pela remuneração. Porém, no setor público a remuneração é definida em lei e somente pode-se alterar valores a partir de legislação específica. Existem ainda outras necessidades humanas que podem ser utilizadas para motivação, como: oportunidade, segurança, respeito, ajustamento, reconhecimento e participação. Com base na satisfação dessas necessidades, é possível motivar as pessoas, sempre.
Controle	Avaliação de desempenho: em essência, é o processo de avaliar a diferença entre o esperado que o indivíduo produza e o que ele efetivamente produz, considerando-se as funções do cargo ocupado. Isso significa que os padrões de desempenho estabelecem se os resultados do indivíduo estão acima, abaixo ou dentro do padrão estabelecido para o desempenho ideal. Na maioria dos cargos públicos, a avaliação de desempenho é utilizada para progressões funcionais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como podemos perceber, fazer gerenciamento de pessoas no setor público é sempre um desafio, pois a forte regulamentação e normatização por meio de legislações específicas é um complicador que exige das chefias muita competência para bem gerenciar suas equipes de trabalho, além de profundo conhecimento da legislação e normatização das carreiras e atividades desempenhadas pelos servidores públicos.

2.2 Qualidade no atendimento interno e externo

▶ Vídeo



Qualidade, para fins de atendimento, é um atributo de um produto ou serviço que pode ser percebido pelo cliente ou usuário como satisfatório e adequado à sua necessidade ou expectativa. Portanto, simplificada, consideramos qualidade como adequação ao uso ou à finalidade. Na sequência, caracterizaremos a qualidade nessa perspectiva e suas atribuições, especificamente em serviços de atendimento ao público interno e externo.

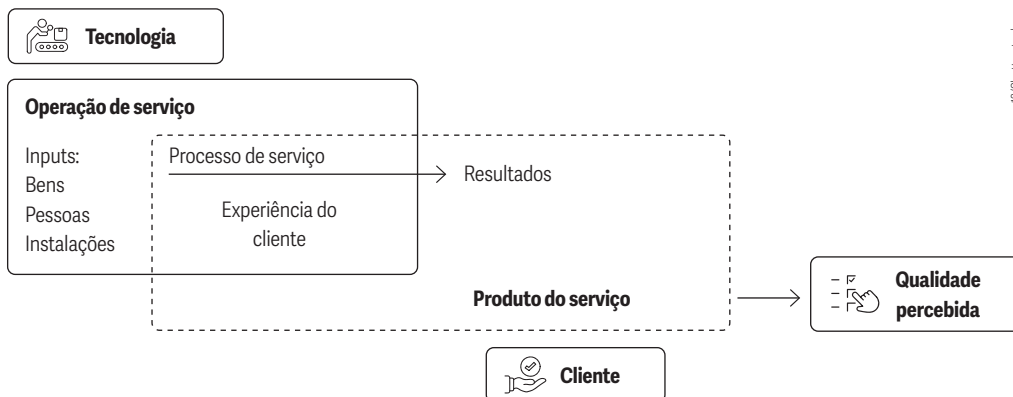
O setor público presta serviços ao cidadão, que, por pagar tributos, espera receber serviços prestados com qualidade. Por isso, precisamos entender o que é qualidade e o que é serviço. Um **serviço** pode ser entendido como um ato ou um desempenho, ou ainda, um processo que cria benefício ao facilitar uma mudança desejada nos clientes (ou cidadãos, em nosso caso), seja em posses materiais ou bens intangíveis. No setor público, o conceito de serviço é um pouco mais complexo, uma vez que deriva do Direito Administrativo. Para Di Pietro (2018), o serviço público é uma atividade material atribuída por lei ao Estado, que pode exercê-la diretamente ou delegá-la a terceiros, sempre objetivando a satisfação de necessidades coletivas, atividade essa regida total ou parcialmente pelo regime do Direito Público.

A **qualidade** de um bem físico é mais fácil de ser definida e compreendida, uma vez que um produto físico apresenta características de tangibilidade. Por outro lado, em termos de serviços (que é o que o setor público entrega aos cidadãos), a qualidade apresenta elementos que dificultam sua definição e aplicação, exatamente pela intangibilidade dos serviços, que são altamente dependentes das pessoas, exigindo tratamento diferenciado para sua geração e execução. É no encontro com o serviço que o cidadão, atendido por um servidor público, avalia a qualidade contida no processo de serviço, o que gera satisfação ou insatisfação.

Assim, compreendemos que os serviços públicos devem oferecer benefícios ao cidadão, seja com uma mudança desejada (por exemplo, atendimento médico no Sistema Único de Saúde – SUS), nas suas posses materiais (como uma via asfaltada em frente ao seu imóvel) ou em bens intangíveis (por exemplo, fornecimento de energia elétrica ou serviços de telefonia com padrões de qualidade desejados ou esperados).

A geração do serviço envolve: a utilização de bens (equipamentos, móveis, utensílios etc.); a mobilização de instalações onde os serviços ocorrem; o trabalho de pessoas que executam os serviços; tecnologia de suporte; e outros recursos necessários ao desempenho. O processo do serviço gera uma experiência para o cliente por meio dos resultados apresentados, o que tem como consequência uma determinada qualidade percebida, que pode ser satisfatória, insatisfatória ou acima das expectativas, conforme podemos visualizar na Figura 1.

 **Figura 1**
Elementos-chave para a percepção da qualidade do serviço



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Johnston; Clark, 2002.

No processo de serviço, encontramos duas realidades complementares. A primeira é que todo serviço conta com clientes internos, uma vez que os serviços são sempre desenvolvidos processualmente. Isso nos remete à ideia de cadeia de valor, que define o fluxo de valor como um conjunto de atividades que envolve a organização de ponta a ponta, visando à entrega de um resultado ao cidadão (atividades dentro da organização).

Portanto, precisamos satisfazer primeiramente, em termos de qualidade, às expectativas dos clientes internos, pois ao entregarmos um serviço de qualidade em cada etapa do processo, asseguramos que o serviço seja entregue ao cliente final (o cidadão) com a qualidade que o satisfará, o que nos leva à segunda realidade: o cliente externo (o cidadão), que espera um serviço com alta qualidade (que o leve a uma experiência de serviço positiva).

Conforme Johnston e Clark (2002, p. 204), “frequentemente, as organizações bem-sucedidas são as que gerenciam bem os relacionamentos internos”. Ao gerenciarmos bem os relacionamentos internos e os processos

desenvolvidos para a prestação do serviço ao cliente externo, certamente trabalharemos uma visão de qualidade no atendimento interno e externo. Uma das condições a ser observada para garantir essa qualidade é a capacidade produtiva da organização, ou seja, é preciso compreender que os processos de serviços têm um nível ótimo e é altamente improvável que um processo seja igualmente produtivo ao longo de uma ampla faixa de níveis de capacidade. Isso nos ajuda a entender, por exemplo, a existência de filas e a insatisfação dos clientes do SUS, pois a capacidade de atendimento para 190 milhões de potenciais usuários do serviço nunca será adequada à demanda realmente existente.

Documentário

O documentário *Saúde tem cura* apresenta o potencial e as deficiências do SUS, que é o maior e único sistema de saúde do mundo que atende mais de 190 milhões de pessoas gratuitamente. Demonstra a importância da prestação de serviços pelo setor público e permite uma reflexão profunda sobre a qualidade do serviço público.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b-kZMfwvKsM&rc=1>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Segundo Johnston e Clark (2002), muito trabalho de pesquisa tem sido dedicado a auxiliar as organizações a entenderem quais componentes das expectativas podem ser operacionalizados visando o design e o desenvolvimento de níveis apropriados de qualidade, bem como o auxílio a essas organizações no desenvolvimento de mecanismos de mensuração para avaliar a satisfação dos clientes. Dessa maneira, os autores apresentam 18 fatores de qualidade que buscam envolver a qualidade do serviço para as organizações (públicas ou privadas). Mesmo que não se possa englobar todos os fatores, é possível estabelecê-los como ponto de partida para definir, entregar e medir a qualidade do serviço. Esses fatores são assim relacionados por Johnston e Clark (2002):

1. **Acesso:** acessibilidade do local de prestação do serviço, incluindo a facilidade de encontrar o ambiente de sua prestação e a clareza do trajeto.
2. **Estética:** extensão na qual os componentes do pacote de serviços estão de acordo ou ao agrado do cidadão, como a aparência e a atmosfera do ambiente, a apresentação das instalações, os artigos genuínos e funcionários.
3. **Atenção/assistência:** extensão em que o serviço, particularmente o pessoal de contato (linha de frente), fornece ajuda ao cidadão ou dá a impressão de estar interessado nele e demonstra disposição em servir.
4. **Disponibilidade:** a disponibilidade das instalações do serviço, dos servidores e dos bens oferecidos ao cidadão. No caso do pessoal de contato, significa o índice de servidores/do cidadão e o tempo de que cada servidor dispõe

para passar com o cidadão individualmente. No caso da disponibilidade de bens, inclui quantidade e variedade de produtos disponibilizados.

5. **Cuidado:** cuidado dispensado ao cidadão, como preocupação, consideração, simpatia e paciência, a exemplo da extensão em que o cidadão fica à vontade com o serviço e se sente emocionalmente bem (em vez de fisicamente confortável).
6. **Limpeza/atratividade:** aparência atraente e asséptica dos componentes tangíveis do pacote de serviços, incluindo o ambiente, as instalações, os bens e o pessoal de contato.
7. **Conforto:** conforto físico das instalações do serviço.
8. **Comprometimento:** comprometimento aparente dos servidores com o trabalho, seu orgulho e satisfação, diligência e perfeccionismo.
9. **Comunicação:** habilidade de comunicar o serviço ao cidadão.
10. **Competência:** habilidade, expertise e profissionalismo com que o serviço é executado, incluindo a adoção de procedimentos corretos, a execução correta das instruções do cidadão, o grau de conhecimento do serviço demonstrado pelos servidores de contato, a entrega, a orientação consistente e a habilidade geral de realizar um bom trabalho.
11. **Cortesia:** educação, respeito e experiência demonstrados pelos servidores, principalmente os servidores de contato ao lidar com o cliente. Isso envolve a habilidade dos servidores de não serem desagradáveis ou intrusivos.

12. **Flexibilidade:** disposição dos servidores em complementar ou alterar a natureza do serviço para atender às necessidades do cidadão (desde que não seja ilegal, por óbvio).
13. **Cordialidade:** “calor” e natureza da abordagem pessoal (em vez da abordagem física) do serviço, particularmente dos servidores de contato, incluindo a atitude agradável e a habilidade de fazer com que o cidadão se sinta bem-vindo.
14. **Funcionalidade:** a natureza do serviço e sua adaptação ao propósito da “qualidade do produto”, das instalações e dos artigos sofisticados.
15. **Integridade:** honestidade, justiça, imparcialidade e confiabilidade com que os cidadãos são tratados pelo órgão público.
16. **Confiabilidade:** consistência do desempenho das instalações, dos produtos e do pessoal da organização de serviço, como pontualidade na entrega

e cumprimento dos acordos firmados com o cidadão.

17. **Responsividade:** velocidade e pontualidade na entrega do serviço. Isso inclui a velocidade da produção e a habilidade do órgão público de responder prontamente às solicitações do cidadão, com espera e tempo de fila mínimos.
18. **Segurança:** segurança pessoal do cidadão e de suas posses enquanto participa ou se beneficia do processo de serviço, incluindo a manutenção da confidencialidade.

Essa relação, como os próprios autores indicam, não abrange todos os aspectos relacionados aos serviços, mas certamente possibilita que o serviço seja bem desenhado e que as necessidades e expectativas da maioria dos clientes sejam contempladas. Além desses fatores, há mais alguns que também são inerentes à qualidade dos serviços e que não podem ser desconsiderados, se pretendemos oferecer elevados padrões de qualidade no atendimento interno e externo e no desenho do serviço. Vejamos no Quadro 2.

 **Quadro 2**
Fatores inerentes ao desenho da qualidade do serviço

Fator	Explicação/justificativa
Entendimento das necessidades dos cidadãos	Para desenhar qualquer processo, é fundamental entender corretamente as necessidades dos cidadãos, o que implica realizar pesquisas para saber, diretamente dos cidadãos, do que eles precisam em cada serviço.
Satisfação das necessidades dos cidadãos	Uma vez que se tenha a compreensão das necessidades dos cidadãos, é possível definir como essas necessidades poderão ser satisfeitas corretamente.
Clareza do conceito da qualidade do serviço	Compreendendo as necessidades e como elas podem ser satisfeitas, é possível estabelecer o conceito da qualidade especificamente para aquele serviço, lembrando que qualidade é adequação ao uso.
Design do serviço	Nesta etapa definem-se os processos que serão desenvolvidos para atender à qualidade conceituada e identificada previamente. Realiza-se efetivamente o desenho do processo de entrega do serviço.

(Continua)

Fator	Explicação/justificativa
Relacionamento entre os clientes internos e externos	Todo processo é uma sucessão de entregas para clientes internos até chegar à entrega final ao cidadão (o cliente principal a ser satisfeito). Para garantir a qualidade final definida na etapa de conceituação e do design do serviço, é preciso que toda a cadeia de valor seja bem definida e que o relacionamento entre clientes internos e externos seja o mais transparente e profissional.
Credibilidade	É um conceito essencial que implica uma reputação sólida, assegurando que o serviço é digno de confiança, que será entregue como prometido. A credibilidade se constrói ao longo do tempo, garantindo uniformidade e constância no processo de serviço.
Humor e empatia	O serviço, sobretudo no setor público, depende de pessoas (mesmo quando oferecido on-line, à distância, sem contrato físico), e, sendo que são as pessoas que executam o serviço, é necessário que elas trabalhem sempre em um estado de bom humor, pois o cidadão “sente” o estado do prestador do serviço. Além disso, para alcançar um estado de humor compatível, é preciso usar de empatia (a capacidade de sentir o que o outro sente diante de determinada situação e compreender emoções e sentimentos, colocando-se no lugar do outro).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao considerar esses fatores para o desenho da qualidade do serviço, consegue-se garantir a qualidade do processo ao longo de todas as etapas do seu desenvolvimento, atendendo às necessidades e satisfazendo tanto os clientes internos (servidores) quanto os externos (o cidadão).

Lembre-se: o serviço é executado por pessoas para atender a pessoas, o que exige qualidade tanto no atendimento interno quanto no externo. Portanto, é essencial planejar, organizar e dirigir adequadamente a qualidade no setor público.

2.3 Cidadania e fiscalização

▶ Vídeo



É essencial entender que qualidade e produtividade no setor público devem ser consideradas sempre sob a perspectiva do cidadão, pois é ele quem deve definir a qualidade de que necessita ou deseja, e é ele quem avaliará a qualidade dos serviços prestados. Muitas vezes, quando se fala em exercício de cidadania e fiscalização, as pessoas tendem a pensar imediatamente em termos de corrupção ou má gestão de recursos públicos, o que, infelizmente, também é uma realidade (não exclusiva do Brasil, mas presente no mundo inteiro). No entanto, é importante considerar que exercer a cidadania e a fiscalização do setor público vai muito além de simplesmente buscar coibir malversação de recursos ou a corrupção, pois

à medida que a sociedade se desenvolve cultural e organizacionalmente, incrementando a noção de cidadania através de maior mobilização social e melhor formação educacional, intensifica-se a busca por serviços públicos mais complexos e prestados de modo mais profissional. Assim, pode-se dizer que existem vários níveis de cidadania, com graus variados de exigência em relação ao Estado. (TORRES, 2012, p. 32)

Nessa perspectiva, buscamos entender a importância do cidadão para a construção de uma organização social melhor, em que todos tenham consciência de seus direitos e deveres, assegurando que todos estejam em pleno gozo do que é definido na Constituição e colocando em prática esses direitos e deveres. Ao exercer sua cidadania, utilizando os diferentes mecanismos de controle do setor público à sua disposição, você está praticando o controle daquilo que foi planejado, organizado e dirigido para atender às suas necessidades como cidadão. Esse exercício é um instrumento fundamental para a democracia no Estado Democrático de Direito.

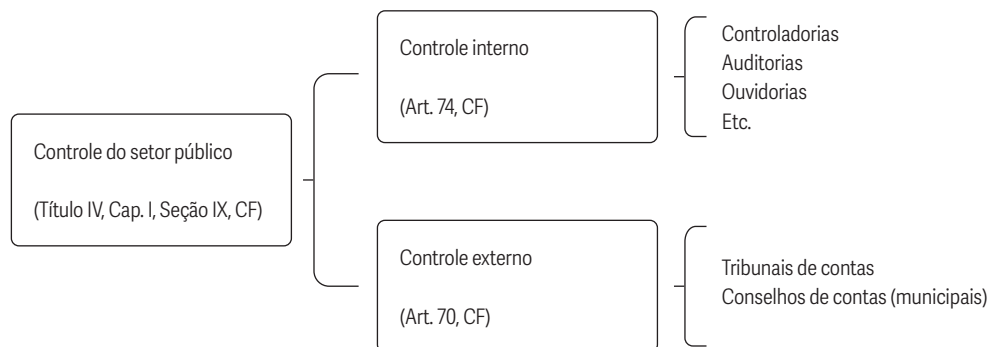


Atualmente, existem muitos mecanismos de controle social sobre a ação do Es-

tado, como órgãos de controle, a exemplo dos tribunais de contas (controle externo, art. 70, CF), Ministério Público, ouvidorias, procuradorias, entre outros previstos no artigo 74 da CF, que determina que o controle entre os poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) seja exercido de maneira integrada. A legislação constitucional e infraconstitucional estabelece vários mecanismos para o exercício do controle tanto do próprio Estado (pelo Estado) quanto diretamente pelo cidadão e por meios indiretos, como o Poder Legislativo e o Ministério Público.

O inciso IV do artigo 74 prevê ainda que o controle interno deve “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (BRASIL, 1988). O mesmo artigo também assegura o exercício da cidadania nesse sistema de controle, estabelecendo, no parágrafo 2º, que: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988). Por fim, o artigo 75 da CF estabelece que os mecanismos de controle interno aplicam-se à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Isso pode ser mais bem percebido na Figura 2.

 **Figura 2**
Representação esquemática dos controles interno e externo no Brasil



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil, 1988.

Como a Figura 2 permite perceber, os controles interno e externo estão devidamente definidos constitucionalmente, garantindo que os órgãos da administração do setor público (esfera dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) tenham a obrigatoriedade de assegurar tanto o controle interno quanto o externo, além da previsão da participação do cidadão no processo.



Podcast

O podcast *Cidadão, quem?*, desenvolvido por convidados e estudiosos do tema cidadania, é voltado aos principais aspectos do assunto, visando fortalecer a cultura da democracia no Brasil. Vale conferir.

Disponível em: <https://podtail.com/pt-BR/podcast/cidadao-quem/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Segundo Matias-Pereira (2018), a retomada de esforços para garantir à sociedade um conjunto relevante de informações sobre os mais diversos conteúdos (como orçamentos, finanças, recursos humanos, previdência, compras, obras etc.) aconteceu a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995. É importante considerar que a evolução dos recursos das tecnologias da informação e da comunicação, que ocorreu em paralelo no ambiente do setor público, também foi fundamental para difundir e disponibilizar informações sobre esse setor. Nesse aspecto, Matias-Pereira (2018, p. 201) destaca quanto à:

estruturação de mecanismos de controle e informação gerenciais os seguintes sistemas: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social; o planejamento de ações do governo; a movimentação do

cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços; e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro atribuições.

Como podemos perceber, o exercício da cidadania é facilitado pela existência de sistemas estruturantes e legislações, que permitem maior controle social sobre o Estado, o que é essencial para o fortalecimento da democracia. A própria CF, focando nos municípios especificamente, ainda estabelece, no seu artigo 31, parágrafo 3º, que “as contas dos municípios ficarão, durante 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (BRASIL, 1988). Além disso, outro instrumento de controle social são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), conforme estabelece o artigo 58 da CF, no seu parágrafo 3º:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (BRASIL, 1988)

Assim, vemos que vários mecanismos de controle social sobre a ação dos entes públicos foram criados na CF de 1988 e vêm sendo regulamentados e implementados ao longo das últimas décadas. Contudo, é importante destacar que esse processo não se inicia com a promulgação da CF, mas sim com o Decreto-Lei n. 200/1967, ainda em vigor e con-

siderado legislação básica da administração pública brasileira.

No cenário mundial, sempre houve uma preocupação em aproximar o governo do cidadão, entendendo-se que aproximar o planejamento do local da execução das atividades é uma forma de ampliar a interlocução e a proximidade entre os executores e o cliente, que é o alvo de diferentes e múltiplas políticas públicas. O artigo 10 do Decreto-Lei n. 200/1967 estabelece que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada” (BRASIL, 1967). O mesmo decreto, no artigo 10, parágrafo 7º, também prevê:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967)

Percebemos, então, que o legislador procurou facilitar a terceirização (quando o conceito ainda nem existia). Além disso, embora com denominação diversa, o artigo 6º desse decreto-lei também estabelece a importância e a necessidade de planejar, organizar, dirigir e controlar – PODC (por meio das atividades de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, controle). Ou seja, nos princípios das reformas administrativas do Estado, no cenário mundial chamado de *Nova Gestão Pública*¹, vemos que o Brasil, já na década de 1960, antecipou-se a esse movimento internacional, que se evidenciou so-

mente no final da década de 1970, sobretudo na Inglaterra, com Margaret Thatcher (1979), e nos EUA, com Ronald Reagan (1981).

1

A partir do fenômeno da globalização, iniciou-se um questionamento sobre o papel do Estado na economia. Como consequência, os Estados democráticos ocidentais começaram, a partir do final dos anos 1970, a implementar processos de reforma que culminaram na filosofia de gestão pública da Nova Gestão Pública, nomeada por Christopher Hood, em 1991.

A CF de 1988 reforça a descentralização e transfere para estados e municípios a execução de políticas públicas, aproximando a execução do cidadão, o que facilita o exercício da cidadania por meio da sua fiscalização. Como vimos até aqui, o exercício da cidadania, desde as últimas décadas do século XX, foi facilitado por um conjunto de mecanismos (sobretudo sistemas informatizados) e dispositivos legais, institucionalizando-os constitucionalmente.

2.3.1 Exercício da cidadania: o cidadão no controle

A CF institucionalizou a descentralização (já estabelecida no Decreto-Lei n. 200/1967) e o controle social. Além dos artigos constitucionais que já vimos, o controle social é expresso no emblemático artigo 5º, inciso LXXIII, da seguinte forma:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL, 1988).

Além disso, o artigo 74, no seu parágrafo 2º, estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Com base nessas definições constitucionais, o arcabouço jurídico infraconstitucional vai estabelecendo outros mecanismos para o controle social sobre o setor público. Por exemplo, a Lei n. 12.527/2011 (LAI) tem como uma de suas diretrizes o estabelecido no seu artigo 3º, inciso IV, o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” e, no inciso V, o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (BRASIL, 2011). Contamos ainda com a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal* – LRF), que estabelece no seu artigo 48 que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000)

Temos também o Portal da Transparência, que pode ser acessado por qualquer cidadão para obter informações sobre o emprego dos recursos públicos e diversos assuntos relacionados à gestão do setor público brasileiro. A Lei Complementar n. 131/2009, conhecida como *Lei da Transparência*, obriga os entes públicos (União, estados e municípios) a divulgarem seus gastos, em tempo real,

na internet, além de prever a participação do cidadão em audiências públicas nos processos de elaboração e discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamento público.

Como podemos perceber, a nossa Carta Magna e a nossa legislação infraconstitucional estão permeados de mecanismos que preveem o exercício da cidadania no controle público (sobretudo no Poder Executivo).

2.3.2 Exercício da cidadania: o Poder Legislativo no controle

Como sabemos, vivemos em um regime democrático em que existe um equilíbrio entre os três poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), buscando uma atuação harmônica (conforme art. 2º, CF). No modelo de administração pública brasileiro, o Poder Executivo é responsável pelo gerenciamento de mais de 90% dos gastos e, tendo em vista que os deputados e senadores (o denominado *Congresso Nacional*), representam o povo que os elege.

A nossa Constituição de 1988 incumbiu o Poder Legislativo de ser o principal responsável por controlar os atos do Poder Executivo, sobretudo sob a perspectiva da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa (claro que a impessoalidade e a publicidade também são princípios fiscalizados).

Dessa forma, o cidadão fiscaliza o setor público, mesmo que indiretamente, por meio dos seus representantes que ele elege para o Poder Legislativo. Isso caracteriza um dos mais importantes mecanismos de controle social, pois esse papel fiscalizatório do Poder Legislativo é estabelecido constitucionalmente para to-

das as esferas do setor público (Federal, Estadual e Municipal). Assim, essencialmente de uma perspectiva jurídico-legal, o setor público está sujeito ao controle social, mesmo que indiretamente, pelo papel fiscalizatório exercido pelo Poder Legislativo.

2.3.3 Exercício da cidadania: a imprensa no controle

A liberdade de imprensa é considerada um dos princípios básicos de qualquer regime democrático no mundo, pois possibilita que a sociedade fiscalize e controle o Estado, principalmente no que diz respeito a gastos e definição de prioridades. Mesmo com todo o arcabouço jurídico-legal existente, sob o ponto de vista exclusivo da punição, tem sido difícil investigar e punir efetivamente agentes públicos corruptos no Brasil, sobretudo nos poderes Legislativo e Judiciário. Daí a importância de uma imprensa livre e investigativa, pois pela exposição midiática, gestores ímprobos e corruptos não se recuperam do prejuízo moral causado pela sua exposição na mídia, e assim a condenação moral acaba servindo de consolo ao cidadão diante de uma estrutura punitiva ineficiente.

2.3.4 Exercício da cidadania: o Ministério Público no controle

O Ministério Público é uma instituição com fundamento legal no artigo 127 da CF, relativamente mais próxima da população e mais aberta e democrática, contribuindo enormemente para o exercício do controle social no país. Só o fato de existir uma ampla dispersão geográfica do Ministério Público – em todos os pontos do território nacional – já justifica, por si, sua existência.

O *caput* do artigo 127 estabelece claramente que é de responsabilidade do Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). É fácil perceber a importância do Ministério Público quando constatamos a existência de milhares de ações civis de improbidade administrativa que tramitam na justiça contra agentes públicos em mais da metade dos estados do país.



Diego Queiroz/Shutterstock

2.3.5 Exercício da cidadania: as ONGs no controle

As denominadas *Organizações Não Governamentais* (ONGs) representam um volume enorme de instituições da sociedade civil que surgiram e cresceram acompanhando o surgimento do chamado *terceiro setor*, no Brasil. Essas instituições são sem fins lucrativos e, em muitos casos, são representantes dos cidadãos como porta-vozes dos interesses coletivos e complexos processos de implantação de políticas públicas nacionais. Algumas dessas entidades se especializaram em monitorar e fiscalizar o setor público e, com isso, exercem importante papel de controle social. Dois importantes exemplos dessa natureza são o Portal Contas Abertas, que se ocupa de elaborar estudos de acompanhamento dos gastos públicos em diversos setores da economia e em várias etapas do processo orçamentário; e o site Congresso em Foco, que se propõe a monitorar todo o funcionamento do Poder Legislativo em nosso país.

2.3.6 Exercício da cidadania: outros mecanismos de controle social

Claro que existem outros mecanismos para o controle social, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça, que deve exercer o controle social sobre o Poder Judiciário; o Conselho Nacional do Ministério Público, que fiscaliza o Ministério Público; e as ouvidorias, que todos os órgãos da administração pública devem ter. Também a própria economia de mercado se encarrega de fiscalizar, como os concorrentes em processos licitatórios, que denunciam quando se sentem prejudicados, além das investigações da Polícia Federal e outros órgãos de repressão ao crime.

Podemos perceber que o controle social está devidamente presente em nosso dia a dia e que nós, como cidadãos, podemos e devemos fazer a nossa parte, exercendo nosso papel na fiscalização dos serviços que nos são oferecidos no dia a dia.

www. Site

Confira o Portal Contas Abertas (1) e o site Congresso em Foco (2) nos links a seguir.

Disponíveis em:

1 – www.contasabertas.com.br;

2 – <https://congressoemfoco.uol.com.br>.

Acessos em: 12 fev. 2025.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações (públicas ou privadas) são compostas por pessoas. Assim, é essencial que se entenda a importância de gerenciar corretamente as pessoas no setor público, pois elas personificam, para o cidadão, o Estado que lhe cobra impostos, regula sua vida econômica, social e política, afinal é necessário que o cidadão seja bem atendido nas suas demandas (sejam quais forem) para o setor público. Entender a importância da gestão de pessoas no setor público é fundamental para se ter clareza do papel dos servidores públicos para o funcionamento do Estado e de todos os seus organismos.

Também é preciso compreender que qualidade é resultado da adequação que se faz do serviço prestado pelos organismos públicos tendo em vista a percepção dos cidadãos. É fundamental, então, definir parâmetros claros de qualidade que se espera ofertar ao cidadão e criar

mecanismos de mensuração do desempenho da qualidade efetivamente oferecida pelo setor público, lembrando que os servidores que executam os processos de serviços também são considerados clientes e precisam ter suas expectativas atendidas.

Por fim, é preciso ter clareza de que cidadania é algo que se conquista ao longo do tempo pelo exercício dos direitos e obrigações inerentes aos cidadãos; os mecanismos de controle interno e externo são importantes, mas, sem dúvida, a participação do cidadão nos processos decisórios e fiscalizatórios é fundamental para que efetivamente se tenha a certeza de que o setor público oferece serviços de qualidade e à altura do que a sociedade espera como retribuição aos tributos pagos.

ATIVIDADES

Atividade 1



Na gestão de pessoas no setor público, é preciso considerar o que está definido em lei, e nesse caso, o primeiro aspecto a ser considerado é o dispositivo constitucional estabelecido no artigo 37, que afirma que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988), que formam o acrônimo LIMPE. Desses princípios, qual está mais diretamente relacionado com o controle social do Estado? Por quê?

Atividade 2



Qualidade é um atributo de um produto ou serviço que pode ser percebido pelo cliente ou usuário como satisfatório e adequado à sua necessidade ou expectativa. Portanto, simplificada, podemos entender qualidade como adequação ao uso ou à finalidade. E ainda, podemos compreender que os serviços públicos devem oferecer benefícios ao cidadão, seja gerando uma mudança desejada nele, nas suas posses materiais ou em bens intangíveis, com padrões de qualidade por ele desejados ou esperados. Isso nos obriga a compreender que existem dois clientes no processo de elaboração dos serviços (o cliente interno e o externo). Como essa realidade se concretiza e como garantir a qualidade do serviço?

Atividade 3



No ordenamento jurídico brasileiro, qual é a legislação que torna obrigatória a divulgação em tempo real dos gastos públicos, e o que mais essa legislação prevê de relevante para o cidadão?

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 mar. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Forense, 2018.
- FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. *Processo e relações do trabalho no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1985.
- HERSEY, P.; BLANCHARD, K. *Management of organizational behavior: utilizing human resources*. 4. ed. New York: Prentice Hall, 1987.
- JOHNSTON, R.; CLARK, G. *Administração de operações de serviço*. São Paulo: Atlas, 2002.
- KAST, F. E.; ROSENZWEIG, J. E. *Organization and management: a systems and contingency approach*. New York: McGraw-Hill College, 1985.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- TORRES, M. D. F. *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

3

Produtividade e excelência nos serviços públicos

Um importante aspecto a ser considerado na gestão do setor público é a necessária produtividade que se espera na execução dos serviços. Porém, não basta que o setor público seja produtivo, é preciso que os serviços sejam oferecidos com níveis elevados de excelência. Portanto, precisamos compreender a importância da produtividade no setor, além de entender como é relevante que essa produtividade seja incrementada, uma vez que se trata do uso de recursos públicos (sempre resultantes da tributação incidente sobre os cidadãos).

Produtividade é a relação entre a entrada de recursos para a produção e a saída de produtos ou serviços em determinado processo produtivo. Com certeza, ela é impactada pela cultura organizacional, entendida como o conjunto de crenças, normas, práticas e valores que determinam, ou orientam, o comportamento dos indivíduos que integram uma organização. Então, é fácil perceber que, no setor público, a cultura do “governante de plantão” (principalmente, seus valores e crenças) impactará enormemente a produtividade do setor.

Outro ponto relevante que precisamos considerar é como incrementar a produtividade no uso dos recursos públicos, uma vez que tais recursos são sempre escassos (é comum ouvir dizer que o “cobertor é curto” para atender a todas as demandas), exigindo muita dedicação e competência no gerenciamento dos recursos disponíveis por parte dos gestores do setor público.

Contudo, existem exemplos relevantes a serem observados, quando se trata de obter excelência na gestão da coisa pública, que podem orientar a atuação de gestores públicos sérios, dedicados e competentes. Assim, espero que você esteja junto comigo no aprofundamento dessas e outras questões importantes. Vamos juntos construir esse conhecimento.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- compreender a importância da produtividade no setor público;
- entender a relevância de incrementar a produtividade com o uso de recursos públicos;
- conhecer modelos que assegurem a produtividade e a excelência em serviços.

3.1 Cultura organizacional e produtividade —

▶ Vídeo



Precisamos entender que o setor público é fundamental para o funcionamento da sociedade, com o objetivo de atender às demandas dos cidadãos com eficiência e sobretudo com transparência e uniformidade, sem onerar demais os cofres públicos. Isso se dá por meio de mecanismos que gerem a necessária eficiência, uniformidade, transparência e produtividade. Esses mecanismos estão incorporados no que se convencionou denominar *cultura organizacional*, um tema recorrente na atualidade, pois todas as organizações já compreendem que os fatores culturais impactam diretamente a motivação dos indivíduos e, como resultado, sua produtividade.

Porém, devemos lembrar que o setor público faz parte de um sistema mais amplo chamado de *sistema econômico*, que, atualmente, é competitivo ao extremo. Isso exige maior produtividade das organizações para que possam competir. Embora o setor público não tenha objetivos de lucro (com exceção de empresas públicas como a Petrobras), sua atuação impacta direta ou indiretamente o resultado do sistema econômico como um todo. A manutenção de indivíduos altamente motivados pode ser um fator-chave para que as organizações se destaquem e obtenham sucesso. Portanto, a influência do setor público é fundamental para o desempenho da economia como um todo, daí a importância da cultura organizacional para atingir os objetivos estratégicos nacionais.

Para compreendermos a relação entre cultura organizacional e produtividade, devemos primeiramente entender o que é cultura organizacional, que “representa uma percepção comum mantida pelos membros da organização” (ROBBINS; JUDGE; SOBRAL, 2010, p. 502). No setor público (especialmente, no Poder Executivo), há uma dificuldade em se desenvolver uma cultura organizacional por causa da mudança periódica de comando (em função das eleições). Assim, o corpo funcional geralmente segue os princípios, valores e crenças de quem é eleito para comandar apenas durante determinado mandato. Permanecem, contudo, as práticas e normas mantidas nos diferentes setores, que formam uma espécie de subcultura incorporada pelos servidores públicos de carreira. Segundo Robbins, Judge e Sobral (2010, p. 503), “as regras e regulamentações da formalização agem para controlar o comportamento dos funcionários”, gerando “previsibilidade, ordem e consistência”, essenciais para assegurar a continuidade operacional e a produtividade durante as trocas de comando.

Nas organizações burocráticas, como as do setor público, os aspectos normativos e práticos são fortemente marcados, e a cultura organizacional, sob essa perspectiva, também é bastante forte. Isso ocorre sobretudo em subculturas que se impregnaram em determinadas áreas, como no Ministério da Fazenda, na Polícia Federal, na Polícia Rodoviária Federal ou no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – órgãos que contam com uma cultura típica, arraigada e com princípios e valores claramente perceptíveis e distintos de outros setores. Essas subculturas, de acordo com Robbins, Judge e Sobral (2010, p. 503), “tendem a ser desenvolvidas nas grandes organizações para refletir problemas, situações ou experiências comuns a alguns de seus membros pertencentes a determinados departamentos ou regiões geográficas”. O setor público é uma grande organização burocrática, onde as normas e regras são muito importantes para garantir seu funcionamento e uniformidade.

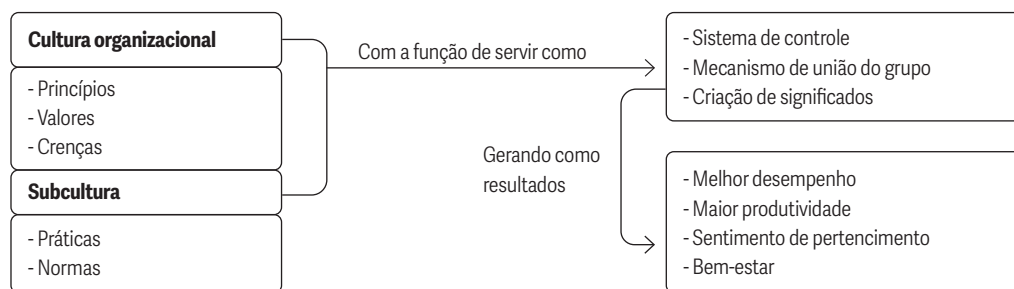
Sob a perspectiva da produtividade, é importante compreender que, no setor privado, existem programas de incentivo por meio de recompensas que envolvem remuneração variável, como: remuneração por unidade produzida, pagamento com base no mérito, bônus, remuneração por habilidades, planos de participação nos lucros, participação nas melhorias, participação acionária, entre outras. Tais programas incentivam o aumento da produtividade. Porém, no setor público, esses mecanismos não podem ser utilizados, o que limita as possibilidades para o aumento de produtividade no setor.

Diante dessa dificuldade, a gestão de aspectos culturais no setor público torna-se uma alternativa viável para manter ou até elevar a produtividade. A cultura organizacional gera sentimento de identidade nos membros da organização e “facilita o comprometimento com algo maior do que os interesses individuais de cada um” (ROBBINS; JUDGE; SOBRAL, 2010, p. 504). Esse sentimento de pertencimento e comprometimento é fundamental para manter a produtividade, uma vez

que a cultura cria um clima organizacional que pode motivar ou desmotivar os indivíduos, impactando seu desempenho.

A produtividade está diretamente relacionada à capacidade de criar coordenação interna. Com a coordenação e a cooperação entre os indivíduos no ambiente organizacional surgem resultados com menor custo, menor esforço e, de quebra, maior qualidade. Isso se aplica tanto às organizações privadas quanto às públicas, permitindo que o gestor trabalhe com os funcionários de tal modo que eles assimilem os valores de uma cultura organizacional voltada para o cidadão (lembrando que os próprios funcionários também são cidadãos). Portanto, é essencial considerar a importância de uma cultura organizacional forte, que crie nos indivíduos o sentimento de pertencimento e a consciência de que cada um é responsável pelo todo, uma vez que o setor público é parte da vida socioeconômica de todos os cidadãos e de todas as organizações. Isso tudo pode ser mais bem compreendido com a Figura 1 a seguir.

 **Figura 1**
Cultura organizacional e seu papel para a produtividade



Fonte: Elaborada pelo autor.

Como observamos na Figura 1, os elementos da cultura organizacional (princípios, valores e crenças), associados aos elementos da cultura que influenciam o surgimento de subculturas (práticas e normas), têm a função de servir como sistemas de controle – de acordo com Mills e Mills (2000), formas de influenciar as decisões e o comportamento dos indivíduos nas organizações –, como mecanismos de união do grupo – pois compartilham princípios, valores,

crenças, práticas e normas – e como elementos para a criação de significados – compreendidos de maneira uniforme por todos os membros da organização.



Leitura

No artigo *Norma e produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro: percepções acerca de barreiras e estratégias de superação*, os autores discutem propostas para se superar as barreiras à produtividade do trabalho no setor público brasileiro, em função das elevadas exigências normativas que pautam esse setor. O estudo identifica, por meio de entrevistas, cinco fatores para a improdutividade no setor público e apresenta três propostas para superar esses fatores. Vale a leitura e análise.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/R4BMD3ypfYbjFGs6ncdFfbh/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

Para tanto, deve-se ter como pano de fundo a existência compartilhada de objetivos estratégicos, princípios e meios para atingir tais objetivos, permitindo que a cultura organizacional aumente o sentimento de pertencimento, a satisfação e a motivação dos funcionários, facilitando a compreensão das normas, regras, interesses e as relações de poder existentes na organização (o que é mais facilitado nas organizações públicas, dado o modelo burocrático existente no setor) e resultando em maior produtividade.

Para McShane e von Glinow (2013, p. 8), produtividade é eficiência organizacional, entendida como a “proporção dos insumos para os resultados”. Para os autores, as empresas mais produtivas são as mais eficientes, ou seja, aquelas que conseguem produzir mais produtos ou serviços com menos trabalho, materiais e energia. Assim, fica evidente que a cultura da organização, ao associar valores, crenças, atitudes e outros componentes, é responsável pela maior ou menor eficiência (produtividade) da organização como um todo.

A cultura organizacional garante que os indivíduos se sintam satisfeitos e felizes por fazerem parte da organização e busquem agregar e crescer no setor público. Por isso, é fundamental a existência de programas de capacitação para enfatizar nos indivíduos o código de conduta que cada um deverá seguir no dia a dia de suas atividades. Uma cultura solidamente enraizada estabelece termos de conduta ética, padrões de qualidade, níveis de comprometimento e respeito ao cidadão e aos colegas de trabalho, o que torna o ambiente de trabalho mais agradável e, conseqüentemente, mais produtivo. Isso gera sinergia entre os membros da equipe de trabalho.

Se a cultura organizacional for baseada no respeito mútuo e no apoio entre os indivíduos, o trabalho se torna menos estressante e é melhor desenvolvido por todos. Quando isso acontece, é comum que os melhores servidores permaneçam na organização e planejem seu futuro nela. Algumas medidas podem ser adotadas para que se eleve a produtividade e se fortaleça a cultura organizacional, entre elas estão:

1. a gestão de pessoas;
2. o incentivo ao desenvolvimento profissional;
3. a melhoria dos mecanismos de comunicação interna;
4. a ética;
5. a transparência;
6. o envolvimento da sociedade.

A **gestão de pessoas** é um aspecto fundamental que garante a capacitação e a motivação dos servidores. Precisa ser fundada em meritocracia, transparência e eficiência para assegurar a equidade na gestão das pessoas.

Também deve ser considerado o **incentivo ao desenvolvimento profissional**. No setor público, há muitas oportunidades para cursos de capacitação e qualificação profissional, então é importante valorizar os esforços dos servidores para que eles tenham perspectivas de crescimento na estrutura do serviço público e possam entregar o melhor desempenho. Assim, a cultura organizacional se enraíza, e a equipe atinge maior e melhor desempenho, com a produtividade crescendo dia a dia.

É também importante haver a **melhoria dos mecanismos de comunicação interna**. Para tanto, é preciso começar deixando claro para os servidores em que consiste a cultura da organização, uma vez que os funcionários públicos geralmente têm origens e formações distintas e exatamente por isso alguns podem não compartilhar a mesma visão sobre determinados assuntos. Portanto, é essencial que as informações estejam disponíveis a todos e o diálogo seja sempre valorizado.

A **ética** é um valor fundamental para qualquer sociedade, especialmente nas organizações públicas, para o fim de garantir a integridade, a transparência e a responsabilidade no gerenciamento dos recursos públicos. A ética exige transparência, honestidade e responsabilidade na gestão. São importantes para assegurar a ética no setor público os

princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (o conhecido acrônimo LIMPE).

A **transparência** é igualmente essencial no setor público, pois permite que a sociedade acompanhe e participe ativamente da gestão dos recursos públicos e dos processos decisórios.

Por fim, o **envolvimento da sociedade** é indispensável. Quando a sociedade participa mensurando, avaliando e tomando decisões, a gestão se torna mais eficiente e comprometida com o interesse da sociedade. Isso pode ser garantido por meio de canais de comunicação efetivos que garantam o acesso à informação e ao diálogo entre o setor público e a sociedade.

Outros aspectos podem e devem ser considerados para promover a produtividade e a excelência no setor público. Porém, tudo começa com um adequado planejamento e da organização dos recursos disponíveis ao gestor público para transformar o que foi planejado em realidade. Depois, é preciso dirigir os esforços dos recursos (sobretudo os humanos) em conformidade com o que foi planejado e, por fim, controlar o desempenho obtido para verificar se existe a necessidade de ajustes ou correções de rota (ou seja, nosso bom e conhecido *PODC*).

3.2 Incremento da produtividade no uso dos recursos públicos

▶ Vídeo



Um aspecto fundamental na gestão dos recursos públicos é o incremento da produtividade na utilização desses recursos, que são sempre escassos. Portanto, é de fundamental relevância que se faça bom uso dos recursos e, principalmente, que se eleve de maneira significativa a produtividade em sua utilização. O incremento da produtividade é importante para evitar o aumento da carga tributária destinada ao financiamento dos serviços públicos, o que é do interesse máximo dos cidadãos.

Ao longo do tempo, a palavra “produtividade” tem surgido com frequência, não somente em mídias especializadas, mas também na mídia em geral. Empresas e governos preparam programas de melhoria da produtividade, seminários, simpósios e encontros diversos são realizados, consultores são contratados, entre outras iniciativas voltadas a conhecer e ampliar a produtividade organizacional, sendo esta considerada uma verdadeira panaceia¹.

1

Termo de origem grega que significa “cura para todos os males”. No contexto moderno, é empregado frequentemente para caracterizar uma solução universal que pretende resolver todos os problemas ou dificuldades.

Contudo, poucas palavras têm provocado tanta distorção de conceito como *produtividade*. É provável que, na maioria das vezes, administradores e gestores tenham pouco mais que noções vagas e imperfeitas do que efetivamente seja a produtividade. Isso acontece não porque o conceito de produtividade seja novo (pois não é), mas sim porque ele encerra complexidades imperceptíveis em uma abordagem superficial.

A reflexão sobre a produtividade é relevante, pois além dos benefícios obtidos pelas organizações quando aumentam sua produtividade, há outros dois beneficiários clássicos: a sociedade como um todo e os trabalhadores em particular. Para a sociedade, o incremento da produtividade permite a oferta de novos produtos ou serviços, mantendo os preços estáveis ou até mesmo os reduzindo, o que se reflete na redução do custo dos serviços no setor público. Isso funciona como uma barreira contra movimentos inflacionários, afinal é incontestável o fato de que países com maior produtividade são aqueles com as taxas inflacionárias mais baixas. Para

os trabalhadores, o incremento da produtividade pode resultar na redução da jornada de trabalho (isso tem sido constatado ao longo do tempo), e, principalmente, em melhores condições de trabalho, maior assistência ao trabalhador e ainda na manutenção ou melhoria dos salários.

Porém, ainda há muita confusão sobre o significado de produtividade. Na ciência da administração, é comum encontrarmos os termos *eficácia*, *eficiência*, *efetividade* e *produtividade* (entre tantos outros), e é relativamente fácil entender que todos eles representam aspectos a serem perseguidos pela gestão, pois são todos positivos. Contudo, esses termos não são sinônimos e precisam ser compreendidos adequadamente. Tal compreensão é necessária porque há uma certa confusão terminológica em administração pública devido ao princípio da eficiência, instituído pela Emenda Constitucional n. 19/1998, que serve como base para as atividades dos gestores públicos (lembrando que, na administração pública, só é permitido praticar o que está formalmente definido em lei).

Mello (2013, p. 98) pontua que: “este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’”. Com a incorporação do princípio da eficiência à Constituição, iniciou-se um modelo gerencial de gestão pública orientado para o controle de resultados, em que os atos de gestão precisam ser executados com qualidade, competência, eficácia, efetividade, produtividade e um elevado nível de serviço, em benefício do cidadão. Daí a razão de diferenciarmos os termos da seguinte forma:

- **Eficácia:** fazer a coisa certa ou fazer o que necessariamente precisa ser feito. Reddin (1989) define eficácia como

o grau em que um gerente alcança as exigências de sua posição. Portanto, a eficácia pode ser entendida como a medida de quão próximo se está de alcançar os objetivos previamente definidos.

- **Eficiência:** fazer da melhor maneira, executar a atividade corretamente, sem perdas ou desvios de propósito.
- **Efetividade:** conseguir impactos positivos, gerando as consequências desejadas e atingindo os objetivos preestabelecidos.
- **Produtividade:** fazer mais com menos; produzir mais com os mesmos recursos disponíveis; ou produzir o mesmo volume, mas com menor uso dos recursos disponíveis. Assim, produtividade significa a relação entre o produzido (output) e os recursos empregados na sua produção (input).

O conceito essencial de produtividade deve ser entendido a partir de um dado sistema de produção, em que insumos são combinados para gerar uma saída. Portanto, refere-se ao maior ou menor aproveitamento dos recursos nesse processo de produção; ao quanto se pode produzir partindo de uma certa quantidade de recursos disponíveis. O incremento de produtividade significa maior aproveitamento dos recursos humanos, das máquinas e equipamentos, da tecnologia empregada, dos insumos, e tudo o mais que seja necessário para gerar um produto ou serviço.

Para verificarmos o porquê da “confusão” com relação aos termos, vejamos que outros autores também abordam a questão. Di Pietro (2002, p. 83) destaca duas abordagens do princípio da eficiência: 1 – quanto à forma de agir do servidor público, que deve

ter excelente desempenho; 2 – quanto à forma “racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”.

Meirelles (1996, p. 90) entende que o princípio da eficiência é o “mais moderno da função administrativa”, exigindo resultados que atendam às demandas da sociedade, e dessa forma “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração”.

Uma vez que temos clareza desses termos, e sabendo que são todos confundidos, na prática, com produtividade no setor público, podemos dar sequência, pois com a reforma da administração pública, o princípio da eficiência aprimora a ação do gestor público, influenciando as práticas de gestão em todas as esferas: União, estados, municípios e Distrito Federal, sempre com foco no cidadão como o principal “cliente” (beneficiário) da ação pública. O princípio da eficiência influencia no desenho de processos, na definição de fluxos, procedimentos, e na elaboração de manuais, impactando a produtividade no setor público.

Do exposto até aqui, podemos perceber que para haver incremento da produtividade no uso dos recursos públicos é essencial monitorar a produtividade no setor público (assim como em qualquer outra organização). O aumento contínuo da produtividade gera uma série de benefícios à organização, aos trabalhadores e à sociedade como um todo.

É importante analisar os potenciais usos da produtividade no nível da organização, do setor público, departamentos ou funções particulares, focando na utilidade operacional do acompanhamento de sua evolução (naquilo que esse monitoramento pode interferir na rotina de trabalho e de planejamento). Essa utilidade cotidiana pode se manifestar de diversas maneiras, como:

1. ferramenta gerencial;
2. instrumento de motivação;
3. medida comparativa do desempenho.

A utilidade como **ferramenta gerencial**, ao menos teoricamente, engloba as demais, uma vez que é possível mensurar produtividade enquanto se conservam outros indicadores de eficácia, de sorte que um conjunto de medidas complementa o outro. Podemos medir produtividade tanto para identificação de problemas quanto para avaliar a qualidade das decisões tomadas anteriormente com relação a mudanças na unidade, nos processos de prestação de serviço, no layout e tantas outras possibilidades; também é possível medir produtividade para avaliar a utilidade de programas de treinamento em setores, unidades, ou atividades específicas, sobre o acerto da introdução de novos serviços, de políticas de alocação de recursos, entre vários outros aspectos. Em síntese, as medidas de produtividade são úteis para auxiliar no diagnóstico da situação atual e para acompanhar os efeitos de mudanças nas práticas gerenciais e nas rotinas de trabalho.

Como **instrumento de motivação**, o simples fato de existirem programas de avaliação, medição de desempenho, pode fazer com que os indivíduos incorporem a produtividade nas suas preocupações do dia a dia no ambiente de trabalho. Essas avaliações podem estimular a competição saudável entre departamentos ou outras unidades operacionais de um mesmo órgão (por exemplo, a competição entre superintendências regionais da Receita Federal em termos de arrecadação de determinado tributo em determinado período). Para isso, os programas de mensuração de produtividade devem ser conhecidos por todos os servidores do órgão por meio de divulgação extensiva a todos os níveis hierárquicos da instituição, ade-

quando-se a linguagem a cada categoria de servidores envolvida. Por melhor que sejam as condições de trabalho, a produtividade somente aumentará se, no final das contas, os servidores estiverem habituados às medidas, convencidos de sua utilidade e adequadamente motivados para o trabalho.

Outra utilidade é como **medida comparativa do desempenho** de diferentes unidades de um mesmo órgão, mas com diferentes localizações geográficas. É o caso típico de órgãos de um mesmo ministério, localizados em diferentes estados (por exemplo, universidades federais, superintendências da Polícia Federal ou da Receita Federal), que desejam ter uma ideia global de desempenhos comparados. Essa utilidade é uma das mais atrativas e, por outro lado, uma das mais perigosas, no sentido de que ocasionalmente pode-se estar comparando situações muito diferentes (por exemplo, comparar a arrecadação de imposto sobre produtos industrializados (IPI) entre a Superintendência da Receita Federal de São Paulo com a do Mato Grosso). Por princípio, somente é possível comparar unidades que estejam em igualdade de condições (não se podem comparar grandezas diferentes), no que diz respeito a o tamanho das instalações, público atendido, idade dos equipamentos disponíveis, semelhança dos processos de serviço, entre tantas outras variáveis.

Assim como indicamos algumas utilidades das medidas de produtividade, é preciso destacar alguns cuidados que precisam ser tomados com relação à análise das medidas adotadas. Em primeiro lugar, indicadores parciais, mais simples e fáceis de serem obtidos, e por isso mesmo os mais encontrados nos processos de mensuração da produtividade, não indicam necessariamente maior ou menor eficácia dos recursos.

Leitura

O artigo *Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses* trata de como a gestão fiscal com uma gestão pública eficiente pode influenciar o desenvolvimento socioeconômico de determinadas regiões, ressaltando o fato de que uma boa gestão dos recursos públicos influencia diretamente a vida dos cidadãos, uma vez que exercem impacto diretamente sobre o bem-estar social coletivo.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/RQSK9H MxNJSkzMRtqFLtCyM/>.
Acesso em: 12 fev. 2025.

Além disso, não se deve esquecer que medidas de produtividade são imprecisas, não só porque algumas das grandezas envolvidas são de difícil mensuração, mas também porque vários conceitos envolvidos na definição são cercados de controvérsia. Uma mesma grandeza pode ser estimada de diferentes formas, e nem sempre os resultados podem ser comparados. Se combinarmos essas duas primeiras restrições, a melhor advertência a ser realizada é a de que se evite tomar decisões precipitadamente sobre variações bruscas nos indicadores, procurando sempre antes explicações que eventualmente apontem para causas isoladas.

Por fim, um último cuidado a se tomar é que nem sempre a relação entre produtividade e resultados é direta, ou seja, aumentos ou quedas na produtividade não necessariamente indicam movimentos de mesmo sentido nos resultados gerais. Outro ponto relevante a ser considerado no incremento da produtividade no uso dos recursos públicos é o fato de que o setor público presta serviços aos cidadãos a partir da cobrança de tributos que financiam os serviços, e os cidadãos esperam que esses serviços sejam oferecidos em alto nível. Porém, a única forma de se oferecer um nível de serviços elevado é

controlando constantemente os processos envolvidos na prestação do serviço ao cidadão, garantindo também a produtividade. Portanto, é fundamental que os processos estejam claramente desenhados e sejam compreendidos por todos os envolvidos, caso contrário o nível de serviço e a produtividade ficam comprometidos.

Essas questões nos levam a perceber que para aumentar a eficiência e, por extensão, a produtividade das ações do setor público são necessários os mecanismos de controle interno e externo – este que parte do Poder Legislativo, dos tribunais de contas e ainda do controle jurisdicional². Além disso, é importante que o planejamento dos serviços públicos seja acompanhado de avaliações de desempenho e resultados com o objetivo de suportar a definição, formulação e mensuração das metas organizacionais.

2

Controle exercido pelo Poder Judiciário, quando provocado pelo direito de ação, diante de lesão ou ameaça a direito subjetivo, por meio de instrumentos como *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança (individual ou coletivo), ação popular, mandado de injunção e ação civil pública.

As reformas realizadas no Estado brasileiro ainda não se completaram e reque-rem mudanças constitucionais, a criação de novas instituições (sobretudo agências reguladoras) e profundas modificações no sistema administrativo (que precisa ser profissionalizado ainda mais, sobretudo na ocupação dos denominados *cargos de confiança*). Uma vez concluídas essas reformas, o incremento da produtividade no uso dos recursos públicos será uma realidade, resultando em melhorias na qualidade de vida da sociedade.

3.3 Modelos de produtividade e excelência em serviços



Nesta seção, conheceremos modelos que permitem garantir produtividade e excelência em serviços, uma vez que esses modelos apresentam a vantagem de serem replicáveis em diferentes situações ou organizações. Abordaremos dois modelos básicos utilizados nas organizações brasileiras, em geral, e no setor público, em particular: o Modelo de Excelência em Gestão (MEG), da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), e o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.3.1 Modelo de Excelência em Gestão (MEG)

O Modelo de Excelência em Gestão (MEG) está abrigado na Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), fundada em um momento de abertura da economia brasileira, quando alguns empresários sentiram a necessidade de adotar padrões internacionais, visando mais qualidade e competitividade. A criação da FNQ ocorreu após o governo brasileiro instituir, em 1990, o Programa Brasileiro para a Qualidade e Produtividade (PBQP).

Em 11 de outubro de 1991, um grupo formado por representantes de 39 organizações privadas e públicas criou, em São Paulo, a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ) para administrar o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ) e promover as atividades relacionadas à premiação. Em 2005, a fundação foi reestruturada, retirando o nome “prêmio” da sigla e passando a se chamar Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). O PNQ foi inspirado pelos fundamentos e critérios do Prêmio Malcolm Baldrige, dos Estados Unidos, e também tem influências do Prêmio Europeu. Ele ocupa posição central na missão da FNQ, pois estimula e apoia o desenvolvimento da gestão nas organizações.

O PNQ foi criado para divulgar um modelo de classe mundial, aproveitando experiências bem-sucedidas de outros países. A FNQ tem como missão disseminar e atualizar o MEG associado ao PNQ (ALVES FILHO; BONFA, 2010). Segundo os autores, para que o MEG seja efetivo, a organização precisa modificar suas práticas de gestão para incorporar seus conceitos, tarefa que não é simples e nem rápida. “Quanto mais os conceitos do MEG estiverem incorporados nas práticas de gestão da organização mais resultados ela irá produzir” (ALVES FILHO; BONFA, 2010, p. 21), tanto na produtividade quanto na qualidade dos serviços prestados.

O MEG-FNQ tem como característica mais importante ser um modelo sistêmico que consolida as melhores práticas de gestão, visando à liderança das organizações em suas respectivas áreas de atuação, operando em harmonia com o meio ambiente e integrando-se à sociedade. Além disso, ele abrange aspectos como adaptabilidade, pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, inovação, liderança transformadora, geração de valor, orientação por processos e compromissos com as partes interessadas.

Trata-se de um modelo completo, internacionalmente reconhecido, não prescritivo e direcionado aos resultados dos negócios, que promove o aprendizado organizacional, enfatiza a integração e o alinhamento sistêmico, e permite a medição do grau de maturidade da gestão (FNQ, 2008). “O MEG incorpora as principais recomendações para facilitar aperfeiçoamento e evolução do modelo de gestão” (ALVES FILHO; BONFA, 2010, p. 22). Conforme os autores, apesar de não ser um modelo prescritivo, os fundamentos estão alinhados com o que o referencial teórico apresenta como sendo a forma mais adequada de se conduzir o aprimoramento do processo de gestão (ALVES FILHO; BONFA, 2010).

O MEG-FNQ visa auxiliar as organizações a moldarem sistemas de gestão que proporcionem liderança de mercado e competitividade de classe mundial. São oito os critérios do MEG-FNQ empregados conforme o Quadro 1 a seguir.

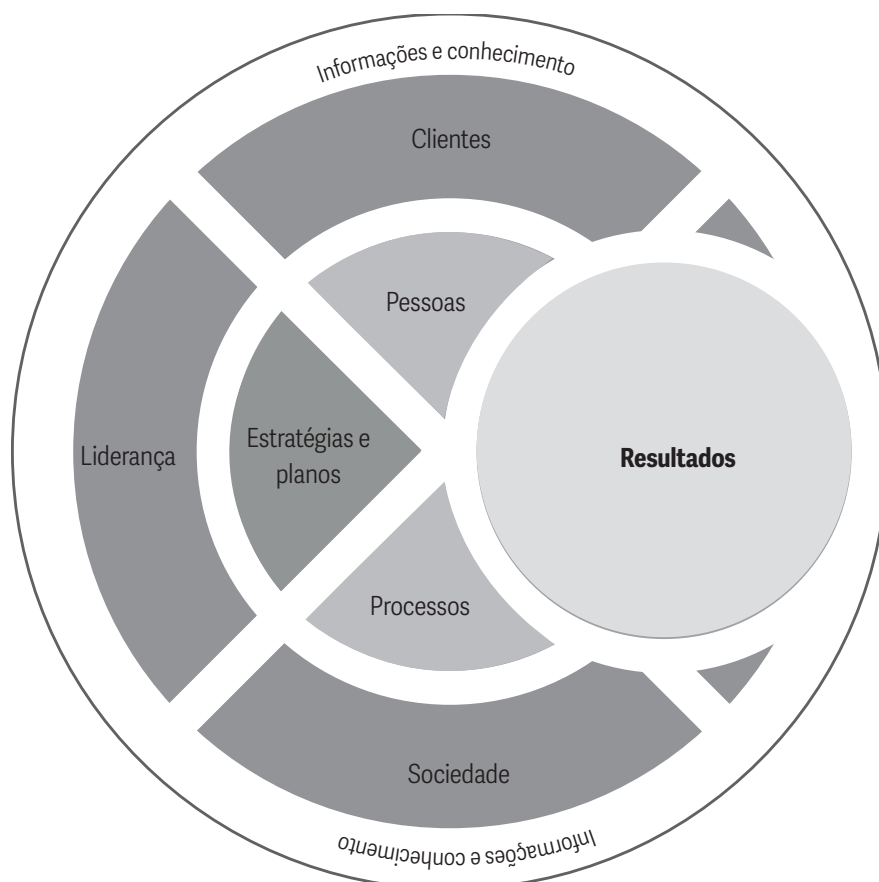
 **Quadro 1**
Critérios e fatores de pontuação do MEG

Critério	Fatores avaliados	Pontuação
1. Liderança	Governança corporativa; exercício da liderança e promoção da cultura de excelência; análise do desempenho da organização.	60
2. Estratégia e planos	Formulação das estratégias; implementação das estratégias.	35
3. Clientes	Imagem e conhecimento de mercado; relacionamento com clientes.	35
4. Sociedade	Responsabilidade socioambiental; desenvolvimento social.	30
5. Informações e conhecimento	Informações da organização; ativos intangíveis e conhecimento organizacional.	30
6. Pessoas	Sistemas de trabalho; capacitação e desenvolvimento; qualidade de vida.	45
7. Processos	Processos principais do negócio e processos de apoio; processos relativos a fornecedores; processos econômico-financeiros.	60
8. Resultados	Econômico-financeiros e relativos a clientes e ao mercado; à sociedade; às pessoas; a processos; a fornecedores.	205
Pontuação total		500

Fonte: Elaborado pelo autor com base em FNQ, 2008.

O MEG-FNQ demonstra a inter-relação entre os oito critérios. A Figura 2 representa a organização como um sistema orgânico e adaptável ao ambiente externo. Os critérios foram desenvolvidos para identificar e avaliar a prática dos 11 fundamentos da excelência de gestão propostos pela FNQ.

 **Figura 2**
Modelo de excelência da gestão da FNQ



Fonte: FNQ, 2008.

No aspecto ativos intangíveis e conhecimento organizacional, o modelo pressupõe que as organizações tenham foco em cada ativo relevante – marca, atendimento, qualidade, gestão etc. – por meio de programas, processos, métodos, projetos, sistemas, ferramentas. E, na perspectiva do conhecimento organizacional, aspectos sobre como são compartilhados e retidos os conhecimentos na organização. Por fim, o MEG se estrutura sobre um conjunto de conceitos fundamentais em critérios e requisitos que expressam a compreensão sobre a Excelência em Gestão, como mostra o Quadro 2.

 **Quadro 2**
Conceitos fundamentais da excelência em gestão

Pensamento sistêmico	Compreensão e forma como se tratam as relações de interdependência e seus impactos entre os elementos que compõem a organização, assim como entre eles e o ambiente circundante.
Atuação em rede	Construção das relações e atividades cooperativas entre organizações ou indivíduos com interesses similares e competências que se complementam.

(Continua)

Aprendizado organizacional	Busca por maior eficácia e eficiência nos processos organizacionais com o exercício da percepção, da reflexão, da avaliação e do compartilhamento de conhecimentos e experiências, visando alcançar um novo patamar de competência.
Inovação	Experimentação e implementação de ideias novas que permitam ganhos de competitividade, sempre com desenvolvimento sustentável, por meio da geração de um ambiente favorável à criatividade.
Agilidade	Presteza e flexibilidade para adaptar-se a novas demandas dos stakeholders e a mudanças no ambiente, sem desconsiderar a necessária velocidade de assimilação e o tempo de ciclo dos processos organizacionais.
Liderança transformadora	Atuação exemplar dos líderes, de maneira inspiradora, realizadora e com constância de propósitos para estimular os indivíduos em torno de valores, princípios e objetivos organizacionais, explorando aspectos culturais existentes, buscando formar lideranças e interagindo com os stakeholders.
Olhar para o futuro	Ação de projetar e compreender os cenários e tendências prováveis do ambiente e seus possíveis impactos sobre a organização a curto e longo prazo, por meio da avaliação, de alternativas para adotar as estratégias mais condizentes.
Conhecimento sobre clientes e mercados	Interação com clientes e entendimento de suas necessidades, expectativas e comportamentos, criando valor de maneira sustentável.
Responsabilidade social	Quando a organização se responsabiliza pelos resultados de suas decisões e atividades sobre o meio ambiente e a sociedade, além de contribuir para melhorar as condições de vida das pessoas por meio de comportamentos transparentes e éticos.
Valorização das pessoas e da cultura	Quando são criadas condições para o desenvolvimento pleno das pessoas, com ênfase na maximização de desempenho, e se sustenta a cultura organizacional com comportamentos que favoreçam a excelência da organização.
Decisões fundamentadas	Utilização, nos processos decisórios, de conhecimento gerado mediante informações obtidas em fontes confiáveis e com retroalimentação constante.
Orientação por processos	Quando se busca a eficiência e eficácia nos processos que integram a cadeia de valor agregado para os clientes e demais stakeholders.
Geração de valor	Quando se alcança os resultados econômico-financeiros, ambientais e sociais, além dos resultados dos processos que potencializam esses resultados, sempre em níveis de excelência, atendendo às necessidades dos stakeholders.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A metodologia utilizada, referenciada nos critérios e fundamentos do MEG-FNQ, permite aplicação na melhoria do desempenho de todas as organizações, independentemente do tipo, do tamanho ou do setor em que atuam. Quando uma organização é classificada no MEG-FNQ, recebe a visita da banca de avaliadores e, ao final do processo, a empresa recebe um relatório de avaliação. Independentemente de premiação, esse relatório torna-se um instrumento de diagnóstico a ser utilizado pelas empresas que buscam melhorar seu desempenho com relação à excelência da gestão, potencializando sua produtividade e o nível do serviço prestado aos clientes.

3.3.2 Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)

Sempre houve preocupação do governo com o funcionamento da máquina pública no Brasil. Por exemplo, no Estado Novo (Getúlio Vargas), foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal e reorganizar a administração pública. No governo do Presidente Juscelino Kubitschek, em 1956, sob a perspectiva do modelo burocrático de gestão, foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática; depois, vieram outras iniciativas de modernização, como a publicação do Decreto-Lei n. 200/1967, até chegar na década de 1980, quando o país – que era uma das economias mais fechadas do mundo (só estávamos à frente da Albânia, nesse quesito) –, atravessou uma crise política e econômica.

Assim, no final dos anos 1980, foi dado início à abertura de mercado e à busca por formas de preparar e atualizar as empresas e o serviço público quanto à qualidade e à produtividade. Em 1990, foi criado o Programa Bra-

sileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), que contava com um subcomitê dedicado à administração pública – um embrião para os programas de qualidade no setor público. Em 1995, foi criado o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), focado em ferramentas, representando o início da abordagem da qualidade como instrumento de modernização do setor público (sobretudo no âmbito federal).

Em 1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lança o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), que reuniu toda a experiência dos programas antecedentes e focou no atendimento ao cidadão, com a criação de padrões de atendimento, implementação dos serviços de atendimento ao cidadão (SACs), pesquisas de satisfação dos usuários, entre outras iniciativas relevantes. Em 2005, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto n. 5.378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), visando unificar o Programa Nacional de Desburocratização com o Programa da Qualidade. Existem, então, quatro grandes marcos que caracterizam a evolução do GesPública, apresentados no Quadro 3 a seguir.

 **Quadro 3**
Evolução da gestão pública no tempo

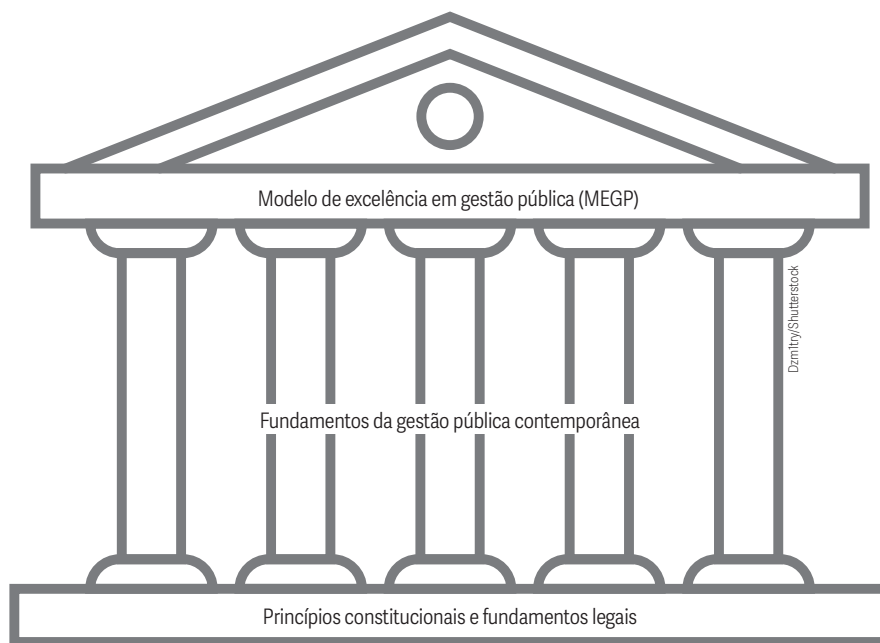
Ano	Principal programa (documento)	Foco/ênfase
1990	Subprograma da Qualidade e Produtividade na Administração Pública	Gestão de processos
1996	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP)	Gestão e resultados
2000	Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP)	Qualidade do atendimento ao cidadão
2005	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Gestão por resultados orientada para o cidadão

Fonte: Brasil, 2009a.

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008-2009 (BRASIL, 2009b) destaca que um modelo de excelência para a gestão pública precisa considerar princípios, conceitos e linguagem que caracterizam a natureza das organizações públicas, diferenciando-as das organizações privadas. Ou seja, entendendo-se as diferenças entre organizações públicas e privadas, elabora-se um modelo específico que respeita as individualidades das organizações públicas.

O MEGP tem como base os princípios constitucionais e os fundamentos legais que asseguram o exercício da gestão pública. Seus pilares são fundamentos de gestão, conforme resume a Figura 3.

 Figura 3
MEGP



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil, 2009b.

Na base do modelo encontram-se os fundamentos constitucionais, quais sejam: os princípios da legalidade, da separação entre os poderes, da centralidade dos direitos individuais e sociais, da descentralização federativa e da participação social na governança das instituições; a orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil; os aspectos do funcionamento em rede, onde se localizam as parcerias com a sociedade civil; e, por fim, os princípios da administração pública brasileira (BRASIL, 2014).

Leitura

O Instrumento para avaliação da gestão pública é um documento base para avaliação da gestão dos órgãos públicos. Na perspectiva do GesPública, em dois modelos avaliativos, o modelo de 250 pontos e o de 500 pontos, o documento reúne orientações e parâmetros de avaliação e melhoria da gestão. Leia no link a seguir.

Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/609/1/iagp_250_500_pontos_2010_0.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

Por sua vez, nos fundamentos da gestão pública contemporânea, encontramos: o pensamento sistêmico; a aprendizagem organizacional; a cultura da inovação; os aspectos da liderança e da constância de propósitos; a orientação por processos e informações; a visão de futuro; a geração de valor; o comprometimento com as pessoas; o foco no cidadão e na sociedade; o desenvolvimento de parcerias; e, por fim, a gestão participativa (BRASIL, 2014).

A lógica que permeia o modelo reside no fato de que

o ponto de partida da construção do Modelo de Excelência em Gestão Pública repousa sobre a premissa de que a administração

pública tem que ser excelente, conciliando esse imperativo com os princípios que deve obedecer, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. (BRASIL, 2014)

No modelo, o que fundamenta a excelência são alguns aspectos de gestão tangíveis e mensuráveis de maneira quantitativa ou qualitativa, como no MEG-FNQ, que propõe critérios de excelência utilizados não só no Brasil, como em diversos países, devidamente adaptados para a gestão pública. Sendo assim, o modelo adotado pelo programa GesPública apresenta oito dimensões distribuídas em quatro blocos vide Quadro 4.

 **Quadro 4**
Modelo adotado pelo GesPública

Bloco	Dimensões
1. Planejamento	• Governança. • Estratégia e planos. • Sociedade e interesse público. • Cidadania.
2. Execução	• Pessoas. • Processos.
3. Controle	• Resultados.
4. Informação e conhecimento	• Inteligência organizacional.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Metade dessas dimensões encontram-se no primeiro bloco, do **planejamento**, onde estão as partes que movem a sociedade, dando-lhe direcionalidade: governança; estratégia e planos; sociedade e interesse público; e cidadania. No segundo bloco, da **execução**, estão as dimensões pessoas e processos, pois são dois elementos que representam o centro prático da ação organizacional, transformando finalidade e objetivos em resultados. No terceiro bloco, do **controle**, encontramos os resultados, pois o que a organização produz permite analisar a qualidade do sistema de gestão e seu nível de desempenho. Por fim, o quarto bloco, **informação e conhecimento**, destaca a inteligência organizacional, dando ao órgão a capacidade de corrigir, melhorar ou inovar práticas de gestão e, como consequência, o resultado (BRASIL, 2014).

Como podemos perceber, existem modelos que podem, e devem, ser utilizados pelos gestores públicos a fim de aumentar a produtividade, oferecendo excelência na prestação dos serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos entender que a cultura organizacional exerce impactos sobre o gerenciamento de qualquer organização, em todos os aspectos, inclusive sobre a produtividade. Daí a necessidade de compreendermos a importância da produtividade no setor público sob essa perspectiva, pois a cultura permeia todas as organizações e, no caso do setor público, assume relevância ainda mais impactante, uma vez que é difícil garantir uma cultura duradoura, pois os princípios e valores dos dirigentes eleitos ou indicados para ocupar os cargos interferem significativamente na cultura da organização como um todo.

Também conseguimos perceber a relevância de se incrementar a produtividade utilizando recursos públicos, pois os cidadãos, que a cada dia se aproximam mais dos mecanismos de controle da gestão pública, preocupam-se em saber como efetivamente são utilizados os recursos públicos disponibilizados para o gerenciamento da máquina pública, fazendo com que o setor público procure manter elevados índices de produtividade. Mas é importante destacar que o governo brasileiro vem conseguindo manter elevados índices de produtividade, quando comparado às organizações privadas.

Para corroborar esse aspecto, apresentamos dois modelos que permitem assegurar tanto a produtividade quanto a excelência nos serviços oferecidos pelo setor público aos cidadãos, o MEG, da Fundação Nacional da Qualidade, e o MEGP, existente no âmbito do GesPública, que é um sistema de gerenciamento com o objetivo de aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas no âmbito do setor público.

Assim, é possível concluir que o Estado brasileiro está acompanhando *pari passu* o que acontece no mundo todo em termos de modernização das ferramentas de gestão dos órgãos públicos, adotando um modelo gerencial de gestão pública que permite aumento de produtividade e maior qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

ATIVIDADES

Atividade 1



Existe dificuldade no desenvolvimento da cultura organizacional no setor público por causa da mudança periódica de comando (em razão das eleições), fazendo com que o corpo funcional contemple em suas atividades, na maioria das vezes, os princípios, valores e crenças de quem é eleito para comandar apenas durante determinado mandato. Assim, como é possível criar ou manter a cultura organizacional nas organizações públicas?

Atividade 2



A reflexão sobre a produtividade é relevante, pois além dos benefícios obtidos pelas organizações quando apresentam maior produtividade, existem outros dois beneficiários clássicos de quando ela aumenta: a sociedade como um todo e os trabalhadores em particular. Como isso acontece?

Atividade 3



O que pode ser considerado como a base para o Modelo de Excelência em Gestão Pública?

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, A. G.; BONFA, S. Aperfeiçoamento do modelo de gestão organizacional: a abordagem do Modelo de Excelência de Gestão da FNQ. In: 30º ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. Anais [...]. São Carlos: UFSCar, 2010.

BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública*: instrumento para avaliação da gestão pública – 250 e 500 pontos. Brasília, DF: MP; SEGES, 2009a. Versão 1.

BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública*: Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. Brasília, DF: MP; SEGES, 2009b.

BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública*: Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília, DF: MP; Segep, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade. Cadernos Compromisso com a Excelência: introdução ao Modelo de Excelência da Gestão (MEG). São Paulo: FNQ, 2008.

FNQ – Fundação Nacional da Qualidade. História. FNQ, 2024. Disponível em: <https://fnq.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

MCSHANE, S. L.; VON GLINOW, M. A. *Comportamento organizacional*. Porto Alegre: AMGH, 2013.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILLS, J. C.; MILLS, A. J. Rules, sensemaking, formative contexts and discourse in the gendering of organizational culture. In: ASKANASKY, N.; WILSHOLM, C.; PETERSON, M. (ed.). *Handbook of organizational culture & climate*. Thousand Oaks: Sage, 2000.

REDDIN, W. J. *Eficácia gerencial*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. A.; SOBRAL, F. *Comportamento organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.

4

Gestão de resultados no setor público

O gerenciamento de uma organização sempre visa a resultados previamente estabelecidos, sendo essencial ter clareza do que são resultados e conhecer metodologias para gerir em busca deles. Como não há resultados sem o controle sobre as atividades realizadas, é fundamental também desenvolver indicadores de desempenho, que possibilitam avaliar as metas de gestão, preestabelecidas no início do processo universal da administração.

Primeiro **p**laneja-se para definir onde se pretende chegar e as metas; depois **o**rganizam-se os recursos necessários para o funcionamento da organização em direção ao que se estabelece no planejamento; na sequência **d**irigem-se os recursos e sobretudo as pessoas para atingir os objetivos planejados; e, por fim, estabelecem-se os mecanismos de **c**ontrolar, pois não se consegue gerenciar o que não se consegue controlar. Ou seja, aplica-se o PODC, processo universal da administração.

Então, é necessário ter indicadores de desempenho que permitam avaliar a eficiência e eficácia do PODC. No setor público, isso ocorre mediante indicadores globais, que possibilitam uma visão do todo, e setoriais, que permitem entender o mercado e a economia a partir de perspectivas específicas e focalizadas em um ou outro aspecto.

Abordaremos ainda alguns dos modelos de gestão por resultados mais conhecidos no dia a dia da gestão organizacional para entendermos o quanto os resultados são relevantes para se avaliar a qualidade dessa gestão.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- compreender as metodologias de gestão de resultados;
- desenvolver indicadores de desempenho e metas de gestão;
- entender o que são indicadores globais e setoriais no setor público;
- identificar modelos de gestão por resultados.

4.1 Metodologias de gestão de resultados —

▶ Vídeo



Nesta seção, compreenderemos o que são resultados e as metodologias de gestão de resultados, posto que é fundamental termos esses conceitos claros em nossa mente para elaborarmos propostas de gerenciamento no setor público, na perspectiva do modelo gerencial de gestão pública, sempre focando os resultados que esperamos atingir.

Antes de abordarmos as metodologias de gestão de resultados, precisamos entender duas coisas essenciais: resultados e metodologias. Não se pode estudar algo sem ter clareza do significado desses dois termos. O **resultado** é o ato ou o efeito de resultar e representa uma consequência, um efeito, um fim. Nas organizações, o resultado está associado ao que se consegue em relação aos objetivos estabelecidos e, sobretudo, ao lucro (nas organizações privadas); e a **metodologia** é uma palavra cuja origem encontramos na junção de três palavras latinas: *meta*, *odos* e *logos*, que significam, respectivamente, *objetivo*, *caminho* e *normas* ou *regras*. Assim, uma metodologia é um caminho ou meio que se apoia em normas ou regras para atingir uma meta ou objetivo. Portanto, a metodologia de gestão de resultados já indica que se busca algo devidamente estruturado (normatizado, regrado) que possa sustentar os resultados desejados.

Também podemos entender que uma metodologia de gestão é um conjunto de normas, regras, diretrizes e práticas devidamente estruturado e utilizado pelas organizações para organizar e orientar as operações diárias, visando atingir objetivos (resultados) preestabelecidos. Assim, na ciência da administração encontraremos inúmeras práticas estruturadas (ferramentas/metodologias) que podem ser utilizadas para se fazer a gestão de resultados de maneira individual ou em conjunto (de modo que uma amplie o potencial da outra, impulsionando ainda mais os resultados). Algumas dessas práticas, conforme Ferreira, Reis e Pereira (2002), são:

- | | |
|-------------------------|--------------------------------------|
| 1. Ciclo PDCA | 6. PMBOK |
| 2. Diagrama de Ishikawa | 7. BSC |
| 3. Benchmarking | 8. Gestão por processos e desempenho |
| 4. 5W2H | 9. OKR |
| 5. Metodologias ágeis | |

O **ciclo PDCA** (plan, do, check, act/adjust), também conhecido como *ciclo de Shewhart* ou *ciclo de Deming*, é um método iterativo de gestão de quatro passos (agir, planejar, checar, fazer), utilizado para o controle e melhoria contínua de processos e produtos. Muito utilizada pelas empresas, essa prática visa principalmente à melhoria contínua, tornando os processos de gestão de uma empresa mais ágeis, claros e objetivos. Pode ser utilizada em qualquer tipo de empresa para alcançar um nível de gestão melhor a cada dia, atingindo ótimos resultados no sistema de gestão do negócio.

No **diagrama de Ishikawa**, também conhecido como *Espinha de Peixe* ou *Causa e Efeito*, as causas são levantadas para identificar a raiz de um problema. Para tanto, considera-se que toda causa produzirá um efeito e analisam-se todos os fatores que puderam contribuir

para sua geração. Assim, as causas são hipóteses que necessitam, uma a uma, de análise e teste para comprovar se são verdadeiras e, se forem, determinar seu grau de influência ou impacto sobre a situação em análise. O diagrama é uma prática muito utilizada para realizar análise de causa em avaliação de não conformidades.

No **benchmarking**, defende-se o preceito de que ninguém é melhor em tudo. Assim, identificar e copiar o que cada empresa tem de melhor significa redução de custos, tempo e trabalho. Tem como objetivo duas coisas: a) estabelecer metas usando padrões objetivos externos; e b) aprender de outros (quanto e como).

O **5W2H** é um checklist de atividades específicas que precisam do máximo de clareza e eficiência em sua execução. 5W2H é um acrônimo que parte de sete perguntas: **what** (o que será executado?); **why** (por que será executado?); **where** (onde será executado?); **when** (quando?); **who** (por quem?); **how** (como será executado?); e **how much** (quanto custará?). Essas perguntas buscam eliminar qualquer dúvida que possa surgir no desenvolvimento de um processo ou uma atividade, e com base nas respostas forma-se um mapa de atividades que possibilitará seguir todas as etapas de um projeto, tornando a execução muito mais clara e efetiva.

Surgidas no setor de tecnologia, as **metodologias ágeis** rapidamente se tornaram uma forma de gerenciar projetos. Por meio da busca pela otimização dos processos, a metodologia ágil consiste no fracionamento de entregas em períodos menores, possibilitando ajustes e melhorias ao longo do processo de desenvolvimento, oferecendo eficiência, rapidez e flexibilidade. Trata-se de um conjunto de abordagens concentrado na colaboração, adaptação e entrega contínua de valor

para os clientes. Possibilitam que as equipes se adaptem às mudanças de requisitos e prioridades, entregando produtos ou serviços com alta qualidade, valorizando uma comunicação eficaz entre os membros das equipes e os clientes. Organizações mais tradicionais, para implantar metodologias ágeis, provavelmente precisarão mudar sua estrutura.

Acrônimo de *Project Management Body of Knowledge*, o **PMBOK** é um guia que estabelece um corpo de conhecimento de melhores práticas em gestão de projetos, fornecendo um conjunto de diretrizes técnicas e práticas que os gerentes de projetos podem usar para o planejamento, a execução e o controle de projetos de maneira mais eficaz. Ao contrário das metodologias ágeis, em muitos casos, a estrutura do PMBOK pode não ser adequada para projetos menores ou que exijam maior agilidade, pois pode ser rígida e burocrática.

O **BSC** (*Balanced Scorecard*) é uma prática que se ocupa em medir e avaliar o desempenho da organização sob a ótica de quatro perspectivas (financeira, clientes, processos internos, e aprendizado e crescimento), com o objetivo de equilibrar os indicadores financeiros tradicionais com outras perspectivas que permitem avaliar outros aspectos relevantes (críticos) do desempenho organizacional, como a satisfação do cliente, a eficiência operacional e a inovação. Para o BSC funcionar adequadamente, é essencial estabelecer medidas claras e mensuráveis para cada uma das quatro perspectivas. Assim, o BSC ajuda a organização a alinhar os objetivos e ações em diferentes áreas com a estratégia geral, proporcionando uma visão ampla e equilibrada do desempenho e considerando não somente os resultados financeiros, mas os fatores críticos de sucesso no longo prazo. Trata-se de uma prática que exige o alinhamento de toda a organização,

o que pode ser complexo e demorar muito tempo para implementação.

A **gestão por processos e desempenho** (GPD) é um instrumento de gestão de resultados que coloca os processos no centro das atividades, ressaltando a importância de entender, modelar, medir e aprimorar constantemente os processos para atingir os objetivos organizacionais. Como benefícios, a GPD coloca o cidadão no centro das preocupações organizacionais, assegurando que os processos sejam desenhados para atender às suas necessidades, e permite a análise detalhada dos processos, a definição de indicadores de desempenho e a melhoria contínua. Contudo, é uma prática que demanda tempo e consome volumes significativos de recursos.

Os **OKR** (*Objectives and Key Results*, ou *objetivos e resultados-chave*) são uma prática focada na definição de objetivos claros e mensuráveis, além de resultados-chave associados a tais objetivos. Teve sua origem na Intel® e são adotados por muitas empresas inovadoras para estabelecer metas ambiciosas e mensurar o progresso em direção a tais metas. Possibilitam um elevado nível de foco, auxiliando equipes e indivíduos a compreenderem os objetivos principais da organização e possibilitando respostas e ajustes rápidos diante de mudanças no ambiente externo. Contudo, se os OKR não forem bem equilibrados ou se forem muito ambiciosos, podem gerar pressão indesejada e desencorajar a inovação na organização.

Claro que existem ainda muitas outras práticas (ferramentas/metodologias) que podem ser utilizadas para a gestão de resultados, assegurando o direcionamento das ações e dos recursos para alcançar os objetivos predefinidos. Podemos afirmar que a gestão de resultados foca os resultados e o impacto das ações adotadas, permitindo maior eficiência

dos indivíduos e contribuindo para o processo decisório. Ao compreender o que é a gestão por resultados, as organizações entendem que o processo não é o mais relevante, ou seja, minimizam a relevância do “como” (processo) para destacar a relevância de “o que” (resultado) precisa ser executado.

Livro

No livro *Peter Drucker: melhores práticas – como aplicar os métodos de gestão do maior consultor de todos os tempos para alavancar os resultados do seu negócio*, o autor demonstra, pormenorizadamente, práticas mais efetivas de gestão, utilizadas por Peter Drucker para auxiliar empresas a conquistarem o topo nos seus ramos de atuação. A obra pode ser considerada um guia completo das melhores técnicas e metodologias de intervenção organizacional apresentadas em 320 páginas de pura ciência da administração.

COHEN, W. A. São Paulo: Autêntica Business, 2017.

A escolha da metodologia mais adequada para a organização, pública ou privada, aprimora a efetividade, impulsiona inovações e alinha as operações e o gerenciamento com a estratégia traçada para o longo prazo. Assim, antes de adotar uma metodologia, é essencial ter clareza das necessidades, dos objetivos e das metas da organização, o que exige conhecer e compreender a cultura da organização, os desafios circundantes e os objetivos estratégicos.

Também é importante conhecer o nível de maturidade gerencial, a hierarquia e os fluxos de informação e de comunicação.

Como o modelo tradicional de gerenciamento foca os processos, organizações com essa experiência têm mais dificuldade em encontrar disposição para novas possibilidades. Já em organizações que priorizam

os objetivos, existe maior predisposição para se revisar as práticas usuais e, se possível, substituí-las pela adoção de métodos que se coadunem com a postura da hierarquia organizacional.

Assim, ao adotar metodologias focadas nos resultados, a organização conquista algumas vantagens importantes, com destaque para:

- **Clareza das metas e objetivos:** ao focar os resultados que se espera conquistar, os objetivos e metas da organização ficam mais claros para todos os envolvidos.
- **Maior integração:** os objetivos e as metas conseguem estabelecer uma maior conexão entre as unidades organizacionais, integrando todos os envolvidos e comprometidos com os resultados.
- **Maior senso de pertencimento:** ao se sentir responsável pelos resultados, o indivíduo se valoriza, sentindo-se parte importante da equipe; isso eleva a taxa de retenção dos indivíduos no ambiente organizacional.
- **Processo decisório melhorado:** na tomada de decisão, o decisor conta com dados e informações mais objetivos, resultado de um melhor controle, o que minimiza os riscos.
- **Aumento do engajamento:** além de maior senso de pertencimento, a gestão por resultados ainda leva a um maior engajamento das equipes de trabalho, tanto em suas unidades quanto na organização como um todo; isso porque, ao estabelecer objetivos e metas claros, gera-se maior transparência, fazendo com que os esforços conjuntos para atingir os objetivos sejam facilitados (visto que os indivíduos per-

cebem como sua participação impacta a organização).

- **Cultura organizacional fortalecida:** o gerenciamento por resultados possibilita o fortalecimento da cultura organizacional, gerando maior facilidade para atrair e reter talentos, além de incrementar o engajamento da equipe.
- **Aumento da produtividade:** naturalmente, um dos principais objetivos da gestão por resultados é aumentar a produtividade das equipes de trabalho, o que é possibilitado exatamente porque os indivíduos possuem maior clareza sobre os objetivos e metas que precisam atingir. Assim, é possível aumentar a assertividade do desempenho nas tarefas.

Além dessas vantagens, é possível perceber melhorias na qualidade dos serviços prestados, nos relacionamentos interpessoais, entre outros aspectos. Importante destacar que as características da organização podem definir quais as melhores metodologias a serem adotadas em cada caso, principalmente na estratégia organizacional. Assim, para uma organização focada em eficiência e qualidade (como deve ser o caso da maioria do setor público), a GPD pode ser a mais indicada. Por outro lado, para uma organização voltada à pesquisa e inovação (como a Embrapa), uma metodologia ágil deve ser mais bem recomendada.

Escolher a metodologia mais adequada para uma organização específica é sempre um desafio, pois cada uma tem o seu conjunto de benefícios e dificuldades inerentes, que precisa ser ponderado. Assim, a decisão precisa ser sempre fundamentada na estratégia organizacional e nos objetivos específicos caso a caso.

4.2 Indicadores de desempenho e metas de gestão

► Vídeo



Nesta seção, compreenderemos o desenvolvimento de indicadores de desempenho e o estabelecimento de metas de gestão, com foco no setor público. Os indicadores de desempenho nos permitem mensurar a qualidade da gestão, sempre com base na perspectiva das metas definidas para determinado período.

Para compreender as medidas de desempenho, é necessário considerar que as pessoas responsáveis pela direção de um órgão público necessitam de informações para saber, em um dado momento, como esse órgão está sendo conduzido, pois “para determinar qual é o desempenho real, os gerentes precisam obter informações sobre ele” (ROBBINS, 2005, p. 142) que lhes permitam manter o andamento do negócio, corrigir eventuais distorções ou, ainda, alterar radicalmente o negócio.

Essas informações, necessárias ao processo decisório, podem ser chamadas de *medidas de desempenho* ou *indicadores de desempenho*. Segundo Robbins (2005, p. 142), “as fontes de informação mais utilizadas para medir o desempenho são a observação pessoal, relatórios estatísticos, informes verbais, relatórios escritos e bancos de dados acessados por computador”. Para Csillag (1995, p. 61), o desempenho de um produto ou de um serviço pode ser definido como “o conjunto específico de habilidades funcionais e propriedades que o fazem adequado (e vendável) para uma finalidade específica”.

Por ilação, pode-se, portanto, definir o desempenho como o conjunto de características ou possibilidades de atuação de um determinado sistema. Para Martins e Alt (2000, p. 47) “uma medida de desempenho é uma maneira de medir o desempenho em uma determinada área, e de agir sobre os desvios em relação aos objetivos traçados”.

Portanto, as medidas de desempenho podem ser utilizadas tanto para o setor público como um todo quanto para cada um dos seus subsistemas, pois “as medidas podem ser feitas para os principais departamentos ou divisões e mesmo para os principais processos ou atividades, constituindo-se numa forma capaz de acompanhar o efeito de planos específicos de melhoria de desempenho” (MOREIRA, 1991, p. 35).

Podemos inferir que os sistemas de medição de desempenho visam às formas de acompanhar os processos/atividades para verificar se estão atendendo às necessidades e expectativas dos clientes. Dessa forma, esses sistemas fornecem informações adequadas para tomar decisões sobre ações de prevenção, manutenção ou correção de tais processos/atividades de modo a atingir objetivos.

Segundo Moreira (1996, p. 17), “um sistema de medição de desempenho é um conjunto de medidas referentes à organização como um todo, às suas partições (divisões, departamentos, seções etc.), aos seus processos, às suas atividades organizadas em blocos bem definidos, de modo a refletir certas características do desempenho para cada nível gerencial interessado”. Tal definição corrobora o fato de que as medidas de desempenho devem:

- definir maneiras de acompanhar os processos e/ou atividades;
- ser aplicáveis a um sistema ou a partes do sistema;
- permitir ações preventivas, de manutenção ou de correção do *status quo*;
- permitir melhorias contínuas no atendimento às necessidades e expectativas dos clientes;
- subsidiar o processo decisório para permitir melhorias de competitividade.

Como o valor de um serviço depende, em grande parte, da **percepção** do cliente, a medida de desempenho dos órgãos públicos é, na maioria das vezes, **qualitativa**, pois “um gerente pode descobrir pistas importantes sobre problemas potenciais a partir da expressão facial ou comentário casual de um empregado, que poderiam não ser evidentes na análise de um relatório estatístico, mas que, por outro lado, contêm geralmente dados mais abrangentes e objetivos” (ROBBINS, 2005, p. 142).

Por meio dos sistemas de medição é possível determinar onde está faltando desempenho, onde termina o satisfatório e, segundo Csillag (1995, p. 61), “onde começa o excesso de desempenho, pois a partir desse ponto o seu valor real será diminuído para o usuário”.

A avaliação de desempenho pode ser definida como um mecanismo de mensuração de algum processo ou fenômeno. Portanto, na avaliação de desempenho, os “indicadores de desempenho (ou de produtividade) são indicadores que refletem a relação de produtos (serviços)/insumos, ou seja, buscam medir a eficiência de um dado processo ou operação em relação à utilização de um recurso ou insumo específico (mão de obra, equipamento, energia, instalações etc.)” (TACHIZAWA; ANDRADE, 1999, p. 122).

As práticas modernas de administração partem do pressuposto de que tudo o que é executado deve ser avaliado para que se possa adotar ações corretivas quando e se necessário.

Porém, é necessário encarar a avaliação de desempenho sempre como um **processo de gestão**, ou seja, é preciso compreender que o contexto empresarial é dinâmico e mutável e, sendo assim, as empresas devem estar constantemente se adaptando às transformações ambientais que ocorrem.

Para adaptar-se às mutações e ao dinamismo do meio ambiente organizacional, “a rigidez dos padrões administrativos terá de ser substituída pela flexibilidade na formulação de novas diretrizes, novas estruturas organizacionais e atualização de políticas, normas e procedimentos operacionais que possibilitem criar o comprometimento com os desafios que se impõem” (LUCENA, 1992, p. 14) diante dessa realidade ambiental.

Para verificar o nível de serviço ao cliente e avaliar se o nível de serviço se encontra em padrões preestabelecidos, é necessário utilizar indicadores ou medidas de desempenho. Como as medidas nada mais são do que “uma maneira de medir o desempenho em uma determinada área, e de agir sobre os desvios em relação aos objetivos traçados” (MARTINS; ALT, 2000, p. 47), e os sistemas de custeio tradicionais já não atendem a esse requisito, é necessário encontrar novas formas de mensurar o desempenho dos sistemas, permitindo decisões estratégicas.

Portanto, medir o desempenho significa mensurar, medir e comparar em relação a padrões ou objetivos preestabelecidos. Isso leva a uma visão estratégica, pois existe a

necessidade de fixação de objetivos a serem atingidos pelos serviços públicos. Além disso, para uma mensuração apresentar utilidade, ela deve permitir a adoção de medidas corretivas, ou seja, mensuração sem ação é desperdício, perda de tempo que não conduz a lugar algum. Segundo Martins e Alt (2000, p. 47), as medidas de desempenho

devem ser claramente compreendidas por todos os envolvidos, ser reproduzíveis nas mesmas condições e, ainda, ser orientadas para resultados.

Então, conclui-se que, para uma medida de desempenho ser eficaz, ela deve apresentar algumas características importantes, quais sejam:



Ser coletada a partir de dados precisos e completos.



Ser compreendida facilmente por todos os envolvidos no processo.



Ser útil à empresa (ter relevância), não apenas mais um número ou um relatório sem significância.



Ser direta e específica, oferecendo clareza e objetividade.

22 TREE HOUSE/Shutterstock

Muitas vezes, as organizações implantam medidas de desempenho que não são entendidas pelas pessoas e, conseqüentemente, não produzem os efeitos desejados, ou seja, não conduzem à ação – não levam à adoção de medidas corretivas quando encontradas variações significativas entre o realizado e o preestabelecido como aceitável –, pois, sem controle, o planejamento administrativo tende a fracassar. Além disso, deve haver a divulgação de uma política de avaliação de desempenho periódica, de modo que todos os envolvidos estejam constantemente preocupados com a evolução do nível de serviço. Ou seja, alguns requisitos precisam ser atendidos para que os indicadores de desempenho permitam refletir as metas de gestão. São eles:

1. Saber se os funcionários estão comprometidos e trabalhando em direção aos objetivos estabelecidos.
2. Mensurar a qualidade dos serviços prestados.
3. Quantificar os custos das atividades.
4. Acompanhar o cumprimento dos prazos.
5. Analisar variáveis organizacionais que afetem o desempenho.
6. Identificar necessidades de desenvolvimento e/ou adequação dos recursos da organização.
7. Antecipar ações corretivas quando houver identificação de desvios no desempenho preestabelecido.
8. Sempre fornecer feedback para realimentar o processo.

É importante considerar que nem sempre a avaliação poderá ser quantitativa, uma vez que certos processos ou atividades são difíceis, senão impossíveis, de serem quantificados. Porém, “quando um indicador de desempenho não pode ser expresso em termos quantitativos, é sempre preferível dispor de medidas subjetivas a não dispor de nenhum padrão” (ROBBINS, 2005, p. 142), já que as metas de gestão também podem ser avaliadas sob uma perspectiva qualitativa.

Livro

O livro *Indicadores de desempenho: desafios da escolha e do uso* é voltado ao engajamento e comprometimento das pessoas, com conceitos e técnicas de gestão fortemente ligados aos indicadores e aspectos comportamentais pertinentes. Nesse livro, o autor demonstra que, para o alto desempenho organizacional, uma das ferramentas possíveis é exatamente os indicadores de desempenho, desde que sua escolha seja bem planejada e executada. Trata-se de uma boa leitura para quem deseja se aprofundar no tema.

FÁVERO, R. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2017.

Quando se fala em metas de gestão, é importante compreender que as metas permitem a conquista de resultados e alavancam o crescimento da organização por meio do aumento da produtividade, da geração de resultados financeiros e do desenvolvimento dos indivíduos dentro da organização. São as metas que possibilitam às organizações transformarem a visão de longo prazo em ações e tarefas concretas, mensuráveis e avaliáveis.

As metas de gestão são partes mensuráveis de objetivos específicos, representando os recursos quantificáveis estabelecidos para atingir um ponto preestabelecido pela alta direção. Ou seja, são objetivos mensuráveis por meio de algum resultado que será monitorado constantemente por mecanismos de controle. Para definir e atingir metas, é fundamental um processo estruturado, que sempre se inicia com o planejamento, passando pela organização dos recursos necessários, pela direção no sentido de alcançar as metas e pelo controle contínuo – processo conhecido como *PODC* (planejar, organizar, dirigir e controlar).

Geralmente, há uma certa confusão entre objetivos e metas, já que ambos os termos são frequentemente ouvidos no ambiente organizacional. Os objetivos não precisam ser necessariamente quantificáveis e servem como direcionadores para a organização, mas precisam ser subdivididos em metas que sejam, de fato, quantificáveis.

Pensando na prática

Por exemplo, se decidirmos ir passear no Rio de Janeiro, saindo de Curitiba, esse é nosso **objetivo**: passear no Rio de Janeiro. Mas, para alcançar esse objetivo, precisamos estabelecer algumas **metas** importantes, ou seja, questões quantificáveis que precisam ser respondidas, como, entre tantas outras:

- Quando viajar? (1)
- Quanto tempo ficar? (2)
- Por qual meio de transporte? (3)

Assim, definimos que:

- Vamos em um feriado prolongado. (1)
- Vamos passar um final de semana. (2)
- Vamos de avião. (3)

Por fim, estabelecemos as metas:

- Vamos no feriado da Proclamação da República. (1)
- Vamos pela manhã em uma sexta-feira e voltamos no domingo à noite – então teremos a sexta-feira à tarde, o sábado e o domingo. (2)
- Vamos de avião. (3)

Dessa forma, elaboramos a quantificação de tempo e a definição de custos. Assim, sucessivamente, conseguimos as condições para atingirmos o objetivo de viajar para o Rio de Janeiro.

Segundo Robbins (2005, p. 133), “metas específicas produzem um nível mais alto de produção do que uma meta genérica do tipo ‘faça o melhor que puder’. A própria especificidade da meta parece agir como um estímulo interno, encorajando as pessoas a se esforçarem para cumpri-la”. Ou seja, as metas são a parte específica e mensurável dos objetivos, estabelecidas para permitir o controle por meio da mensuração de desempenho, reforçando a importância dos indicadores de desempenho.

Temos, portanto, a certeza de que as metas de gestão são essenciais, pois elas permitem saber, por meio dos indicadores de desempenho, se a organização está evoluindo em direção aos objetivos estabelecidos ou não.

4.3 Indicadores globais e setoriais

► Vídeo



Nesta seção compreenderemos os indicadores globais, que permitem monitorar a economia como um todo, e os indicadores setoriais, que possibilitam uma espécie de recorte de um determinado aspecto da economia sob uma perspectiva específica.

Os **indicadores globais** são amplos e agrupados, proporcionando uma visão geral da realidade de um país, estado ou município. Mesmo sendo abrangentes e genéricos, esses indicadores possibilitam perceber como está a situação em determinado momento. Por sua vez, os **indicadores setoriais** permitem analisar aspectos específicos de determinados ângulos de observação (como saúde, educação, trabalho, meio ambiente, habitação e segurança pública), ajudando a gerenciá-los em qualquer esfera de governo.

Tanto os indicadores globais quanto os setoriais não se limitam a fornecer números sobre determinado aspecto, mas se ocupam em atribuir valores (quantificar) objetivos previamente estabelecidos – a partir de regras que mensuram, por exemplo, eficácia, eficiência e efetividade da gestão. Portanto, na definição de indicadores, segundo a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, o desafio consiste em:

encontrar um difícil equilíbrio entre complexidade e simplicidade. A complexidade está, primeiramente, no tema, suscitando controvérsias sobre o conceito de desempenho e sua mensuração, questões estas que têm merecido na literatura técnica não apenas tratamento variado, mas sujeito a razoável confusão semântica e conceitual. (BRASIL, 2009, p. 4)

Dessa forma, os indicadores de gestão pública são ferramentas criadas com o objetivo de controlar o desempenho de qualquer serviço público ou órgão da administração direta ou indireta. Eles são essenciais para o processo decisório, pois possibilitam uma avaliação objetiva dos resultados atingidos de modo a direcionar as ações que necessitam ser implementadas. Trata-se da função de controle (do PODC) em ação. Ao definir indicadores, é preciso considerar a finalidade, o objetivo ou a razão pela qual se utilizará um indicador. Assim, precisamos considerar que os indicadores podem ter diferentes finalidades e mensurar aspectos distintos, como os indicadores de:

- **Produtividade:** mensuram o volume de trabalho realizado em relação aos recursos disponíveis, medindo a capacidade produtiva de determinada organização.
- **Qualidade:** mensuram o nível de qualidade dos produtos, serviços, processos etc., buscando medir a conformidade com os padrões preestabelecidos e a satisfação dos clientes ou usuários.
- **Eficiência:** mensuram a relação entre os recursos disponíveis utilizados nos processos e os resultados alcançados, buscando avaliar a execução ótima dos processos.
- **Eficácia:** mensuram o grau de atingimento dos objetivos preestabelecidos, avaliando o resultado alcançado em relação às estratégias, táticas e ações operacionais executadas.
- **Social:** mensuram o efeito da gestão pública sobre questões sociais que afetam toda a sociedade.
- **Financeiro:** mensuram a saúde financeira do órgão público, analisando gastos previstos (orçados) versus gastos realizados (execução orçamentária), volume de arrecadação (se for o caso), despesas realizadas e acompanhamento do orçamento em si.

Embora existam muitos outros tipos de indicadores, o importante é compreender que todos eles são indicadores de desempenho, uma vez que possibilitam o acompanhamento dos resultados atingidos em relação aos objetivos predefinidos, sendo parte da função de controle da administração. Dessa forma, o gestor pode identificar o desempenho de programas, serviços, e quaisquer outras atividades, de modo a compreender o que funciona e o que necessita de melhorias para o correto funcionamento.

Leitura

O *Guia referencial para construção e análise de indicadores* é um guia com apenas 44 páginas em que o autor sintetiza vasto conhecimento sobre o tema de indicadores de desempenho, especificamente voltado para o design de indicadores que apoiem a tomada de decisão de maneira ágil e simples, fornecendo ferramentas para uma comunicação assertiva e atrativa dos resultados identificados na coleta dos dados dos indicadores. Vale a leitura.

Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

É importante considerar que a eficiência dos indicadores no setor público depende do estabelecimento de metas e objetivos claros e mensuráveis. Para que o uso dos indicadores seja eficaz, é fundamental que antes os objetivos estejam em conformidade com as especificidades de cada órgão público. Segundo Razzolini Filho (2014, p. 132-133), são aspectos importantes para a construção de um sistema de avaliação de desempenho:

- derivar sempre da visão de futuro da organização;
- estar alinhado com a estratégia da organização;
- avaliar o que realmente é importante;
- definir medidas que atendam a todos os interessados;
- possibilitar uma visão integral do desempenho organizacional: vertical – pela utilização dos recursos, e – horizontal – pela gestão dos resultados;
- estar suportado pelo envolvimento das pessoas – os funcionários devem ser envolvidos na predefinição das medidas, na implementação e no controle do desempenho;
- as medidas de desempenho devem ser, ao máximo possível, objetivas, lembrando-se que a subjetividade é inerente, em muitos casos, à avaliação de desempenho, principalmente de serviços.

Além desses aspectos, é fundamental monitorar e avaliar os indicadores ao longo do tempo, visando corrigir desvios de rota na gestão do órgão público. Existem indicadores específicos voltados à gestão do setor público, como os indicadores:

- **Demográficos:** mensuram a quantidade de população urbana e rural, a distribuição por faixas etárias, a distribuição por gênero e densidade demográfica por regiões etc., permitindo o planejamento e a gestão dos recursos públicos com melhor alocação; por isso, são os mais utilizados na gestão pública.
- **De saúde:** mensuram o número de profissionais de saúde localizados nas regiões geográficas, o percentual de nascidos vivos, o percentual de vacinados por tempo, o número de consultas em pré-natal, os nascimentos de prematuros e o número de leitos disponíveis por regiões (leitos por habitantes) etc.
- **De trabalho e rendimento:** mensuram a taxa de desemprego, o nível de rendimentos da população, a composição das populações em idade ativa e ocupada por nível de instrução, a estrutura etária da população em idade ativa por condição de atividade etc.
- **De infraestrutura urbana:** mensuram a taxa de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, a cobertura da rede de abastecimento de água, o percentual de saneamento básico, a cobertura de transporte público por área geográfica, a disponibilidade de serviços públicos etc.
- **De segurança pública:** mensuram os roubos à mão armada por cem mil habitantes, as mortes por homicídio, a violência contra a mulher (feminicídios) etc.

- **De educação:** mensuram a escolaridade média da população, a taxa de analfabetismo, a ocupação média das escolas disponíveis, o transporte escolar em zonas rurais e urbanas etc.

Claro que, além desses indicadores, cabe a cada órgão público definir as necessidades específicas de acompanhamento e controle do desempenho das suas áreas específicas. Por exemplo, a questão ambiental pode exigir indicadores como desmatamento por regiões, área verde existente nos municípios, nível de poluição do ar e nível de poluição de lençóis freáticos; a área habitacional pode considerar densidade de moradores por domicílio, número de domicílios em comunidades (favelas), demanda por moradia com base no número de assentamentos em locais inadequados; entre tantos outros exemplos de casos em que indicadores permitem ao gestor público o acompanhamento do desenvolvimento do país, dos estados e dos municípios para compreender o que precisa ser executado para atender às demandas dos cidadãos.

Embora o conceito de desempenho possa variar entre cada organização, sobretudo no setor público, os indicadores de desempenho devem servir para:

- mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada decisão;
- contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e
- viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas ou ambientes semelhantes. (BRASIL, 2009, p. 14)

A medição de desempenho e os indicadores globais e setoriais estão entre os principais recursos que fornecem subsídios ao processo de tomada de decisão de gestores públicos em seu dia a dia no setor público, uma vez que existe uma exigência cada vez mais acentuada no sentido de aperfeiçoamento dos esforços e resultados das organizações públicas. Isso porque há, também, a pressão pela criação e pelo fortalecimento de mecanismos de transparência e controle social por parte dos cidadãos e demais stakeholders – essa é uma constante nas preocupações com o desenvolvimento e aprimoramento contínuo das organizações públicas.

De modo geral, indicadores de desempenho globais e setoriais proporcionam informações sobre aspectos fundamentais da gestão pública em termos de eficácia, eficiência, efetividade, qualidade, melhor uso dos recursos disponíveis, qualidade dos serviços prestados e, sobretudo, produtividade dos produtos e serviços públicos, além de indicarem as melhorias ocorridas na gestão (ou que precisam acontecer).

Uma gestão pública moderna se preocupa com a governança por resultados, sendo

uma visão ampla e de destaque nos principais países do mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo fator de relevância a utilização de indicadores, globais e setoriais, para as definições de objetivos e metas que permitam uma gestão voltada ao atendimento das demandas da sociedade como um todo e de cada cidadão em particular.

Por fim, podemos entender que, no setor público, os indicadores (globais e setoriais) são instrumentos que contribuem para a identificação e mensuração de aspectos relacionados a determinados fenômenos resultantes da ação ou da omissão do Estado, tendo como principal objetivo traduzir ao gestor, de maneira quantitativa – portanto mensurável –, o todo (indicador global) ou um determinado aspecto (indicador setorial) da realidade existente ou construída, de modo a tornar operacional (passível de ação do gestor) a sua observação e avaliação, ou monitoramento. Isso significa que o ciclo PODC é facilitado ao gestor público, que deverá sempre planejar, organizar os recursos disponíveis, dirigir os esforços para concretizar o que foi planejado e organizado e, por fim, controlar para assegurar-se que os objetivos predefinidos estão sendo atingidos e, conseqüentemente, que o cidadão esteja sendo atendido em suas demandas.

4.4 Modelos de gestão por resultados

► Vídeo



Nesta última seção, conheceremos alguns modelos de gestão por resultados adotados em diferentes organizações, a partir dos conhecimentos da ciência da administração. Segundo Peter Drucker (1981, p. 115), toda organização precisa estar organizada como uma:

verdadeira equipe e consolidar os esforços de cada um num esforço comum. Cada elemento da empresa contribui com algo diferente, mas todos devem contribuir para uma meta comum. Seus esforços devem todos estar dirigidos no mesmo sentido, e suas contribuições devem se harmonizar para produzir um todo – sem lacunas, sem atritos, sem duplicação desnecessária de esforços.

Essa afirmação de Drucker constitui a essência ou a base sobre a qual se assenta o modelo mais conhecido (por ter mais tempo de uso), denominado *administração por objetivos* (APO) – *Management by Objectives* (MBO) ou *Management by Results* (MBR) –, desenvolvido por ele nos anos 1950. O modelo propõe o estabelecimento de metas que cada funcionário, ou unidade organizacional, precisa atingir em determinado prazo. Assim, objetiva-se o aumento da produtividade e da eficiência da equipe de trabalho, de modo que os processos são relegados a um segundo plano.

Para o funcionamento da APO, exige-se um grande esforço e ferramentas especiais, uma vez que, segundo Drucker (1981), a organização, dada sua própria natureza, apresenta três fatores de um mau direcionamento: o trabalho especializado da maioria das pessoas; a estrutura hierárquica da administração; e as diferenças de perspectiva e de trabalho, com o consequente isolamento dos diversos níveis administrativos. Portanto, para a organização funcionar efetivamente em direção aos resultados a serem conquistados, é preciso implementar alguns aspectos que lhe conferem efetividade, de modo que a APO permita maior flexibilidade aos funcionários, por meio do uso de três aspectos essenciais para sua concretização:

1. Transparência
2. Objetivo
3. Engajamento

Esses elementos, em conjunto, possibilitam impactar positivamente os resultados da organização.

A **transparência** implica que todos os servidores do órgão precisam conhecer os objetivos e saber qual a sua participação e responsabilidade para o atingimento de cada um deles, participando no desenvolvimento do planejamento estratégico, da missão e

da visão. O **objetivo** significa compreender a razão de ser do órgão, sua finalidade precípua (o essencial, mais importante), que deve ser perseguida por todos os funcionários, e deve ser elaborado de maneira participativa. Por fim, o **engajamento** é entendido como o compromisso individual que cada um assume com as ideias e objetivos do órgão e com seus comportamentos pessoais em relação a tudo isso, o que também exige incentivos para o cumprimento das metas, como reconhecimento e premiações. Podemos perceber que o modelo de APO permite que a equipe de trabalho implante novos processos e ações, visando encontrar soluções mais efetivas para a execução do seu trabalho.

Dessa forma, podemos compreender que a APO, ou gestão por resultados, tem como foco o cumprimento de objetivos, sempre priorizando a entrega final, sem considerar os processos, e sempre observando se os objetivos foram atingidos, independentemente da forma com a qual se atinge tais objetivos. Trata-se de uma abordagem estratégica, sempre pensando em assegurar que as ações e os recursos sejam dirigidos efetivamente para alcançar os objetivos estabelecidos; diferentemente de simplesmente realizar o controle por meio da avaliação de processos ou atividades, é uma gestão focada nos resultados e no impacto das ações executadas.

Exatamente por isso, muitas organizações, inclusive do setor público, têm adotado esse modelo de gestão por objetivos, em que o que realmente importa é o resultado. Isso implica que tanto os servidores quanto as lideranças (chefias) precisam se adaptar à APO, exigindo um planejamento eficiente que equilibre os objetivos e os indivíduos na organização.

Uma das principais exigências para o sucesso da gestão por resultados é que todos os servidores do órgão estejam alinhados e

engajados na cultura de focar os objetivos, e não os processos. Como diz o ditado chinês: “não importa se o gato é branco ou preto, importa é que ele cace o rato”. Além disso, também é importante que exista planejamento e organização no sentido de que os processos orientem o pensamento estratégico. Ou seja, a finalidade é otimizar (ou mesmo modificar) os processos, sempre visando atender os clientes com maior rapidez, ou atingir os resultados predefinidos em períodos menores. Existem várias abordagens a serem seguidas, mas é a maneira como se define guiar a administração do setor público que determinará como serão atingidos os resultados e definidas as prioridades no tempo.

Para construir um modelo de gestão de resultados que efetivamente funcione, é preciso considerar os aspectos-chave, preconizados por Drucker (1981) e descritos no Quadro 1.



Livro

Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete é um livro dos mais úteis sobre o assunto, escrito por uma autora que, por ter trabalhado no governo francês e em diversos governos na Europa e assessorado diversos governos mundo afora, inclusive a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no Brasil, conta com vasta experiência no assunto. O livro é um verdadeiro manual para quem pretende implantar a gestão por resultados no setor público. Vale a pena conferir.

TROSA, S. Rio de Janeiro: Revan, 2001.



Quadro 1

Aspectos-chave para a gestão de resultados

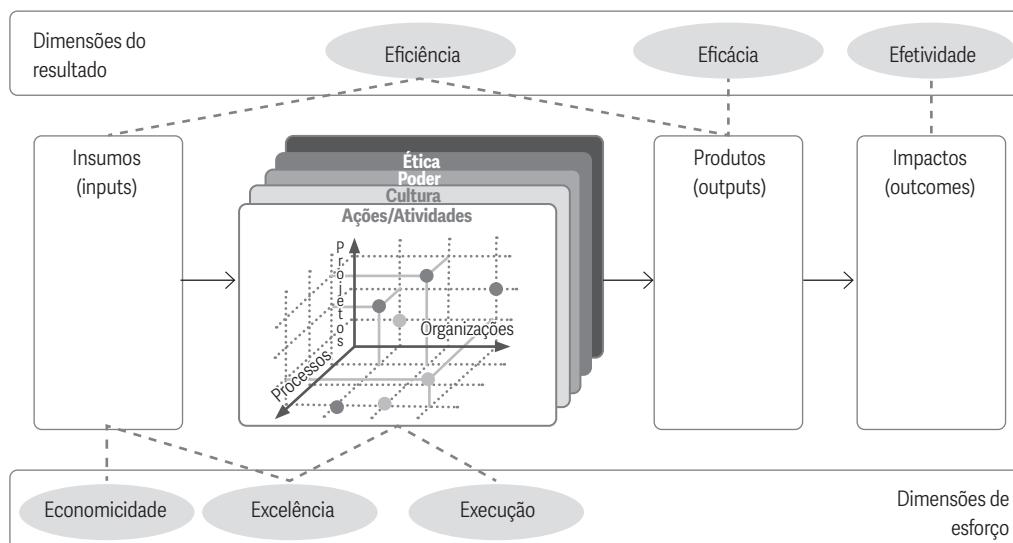
Desenvolvimento de cultura de melhoria contínua	É essencial incentivar uma cultura de aprendizado e melhoria contínua, em que exista tolerância ao erro, o qual é sempre uma oportunidade de aprendizado.
Definição de objetivos claros e revisados	É preciso compreender que os objetivos orientam a organização no processo decisório e na execução de ações. A base da gestão de resultados inicia-se pelo estabelecimento de objetivos claros e mensuráveis, sendo fundamental a revisão dos objetivos organizacionais, visando perceber de maneira completa o planejamento estratégico e os objetivos macros estabelecidos. É essencial que os objetivos sejam atualizados, bem como o planejamento, pois ambos orientam os esforços dos indivíduos.
Estabelecimento das metas dos servidores	Com base na definição dos objetivos do órgão, é necessário compreender quais metas são de responsabilidade de cada setor ou área do órgão a serem cumpridas dentro do processo. Além disso, cabe ao gestor definir as metas dos servidores e repassar quais são os resultados esperados dentro dos prazos.
Definição das métricas de desempenho	Uma vez estabelecidos os objetivos e as metas, é fundamental o estabelecimento de métricas e indicadores de desempenho para mensurar o progresso em direção ao que foi previamente definido.
Monitoramento e avaliação dos processos	É preciso monitorar e avaliar o progresso regularmente, pois o acompanhamento permanente dos resultados é crucial para identificar possíveis pontos de melhoria e verificar se as estratégias estão ocorrendo conforme o esperado. Conversar com a equipe de servidores, tanto coletiva quanto individualmente, é sempre necessário para apresentar o desempenho no período, elogiar e sugerir pontos de melhoria.
Elaboração de sistemas de recompensas	Esse é um aspecto difícil de ser implementado no setor público, dada a exigência de definição em lei para a remuneração dos servidores. Porém, essa é a última etapa definida por Drucker, uma vez que o reconhecimento e a valorização do trabalho da equipe e dos indivíduos são benéficos não apenas para a realização pessoal e profissional, mas também para a organização pública, que ganha com o incremento da produtividade decorrente desse processo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Drucker, 1981.

Outros aspectos relevantes para que um modelo de gestão por resultados funcione incluem: o **processo decisório orientado por evidências**, em que as decisões sejam tomadas com base nos resultados e nos desempenhos concretamente observados, sem “intuições” ou suposições por parte do gestor; a **responsabilização**, pois é fundamental que a organização, as equipes e os indivíduos sejam responsáveis pelo atingimento dos objetivos estabelecidos – por isso, todos precisam ser responsabilizados pelo processo; e o **feedback contínuo**, pois, utilizando dados e avaliações permanentes, a organização tem condições de realizar os ajustes necessários, inclusive na estratégia, para se adequar melhor aos objetivos.

Portanto, para implantar um modelo de APO, é fundamental escolher um modelo de metas e de acompanhamento de resultados, definir os objetivos globais, estabelecer as metas de cada área, inverter a lógica de processos para resultados, selecionar as ferramentas de gestão, criar engajamento na equipe e nos indivíduos, monitorar os resultados permanentemente e, por fim, recompensar as equipes e os indivíduos. Na Figura 1, podemos perceber um modelo de gestão por resultados.

 **Figura 1**
Cadeia de valor e os 6Es do desempenho



Fonte: Martins; Marini, 2010, p. 34.

A Figura 1 retrata um modelo com uma concepção de cadeia de valor¹, em que as entradas (inputs), trabalhadas pelas relações de poder e princípios éticos e influenciadas pela cultura, têm suas ações e atividades devidamente dispostas em projetos, processos e organizações, de sorte a gerar os produtos

1

Cadeia de valor é um modelo teórico, criado por Michael Porter, que descreve como se desenvolvem as atividades de uma empresa, composto por vários elos (atividades coordenadas sequencialmente) que formam um processo econômico para gerar produtos/serviços com valores intangíveis e de mercado.

(outputs) e os impactos (outcomes). Além disso, o modelo implica que a cadeia de valor é influenciada por seis dimensões de desempenho, divididas em: 1. dimensões do resultado: eficiência, eficácia e efetividade; e 2. dimensões de esforço: economicidade, excelência e execução.

O modelo permite identificar, em cada dimensão, distintos objetos de mensuração e orienta a modelagem de indicadores específicos, sem desconsiderar a possibilidade de utilização de indicadores comumente utilizados

nas organizações, permitindo a construção de painéis de controle da gestão. Assim, o modelo estabelece regras básicas para a elaboração de modelos específicos de mensuração de desempenho.

Convém destacar que qualquer modelo utilizado no setor público deverá estar sempre alinhado às disposições constitucionais da Administração Pública, o que pode afetar seu desempenho, pois na gestão pública só se pode fazer o que está explicitamente estabelecido por lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de resultados no setor público é um conceito moderno e atual, que exige engajamento por parte dos gestores e dos servidores públicos, uma vez que é sempre desafiador propor que os objetivos sejam estabelecidos para cada órgão, para cada setor ou para cada unidade administrativa e que cada um dos servidores tenha seus próprios objetivos preestabelecidos, de modo que não importam os processos para sua execução, mas sim a entrega de resultados. Cabe a cada gestor escolher a metodologia/ferramenta de gestão de resultados que melhor se adapte ao seu estilo gerencial, ao da equipe e ao dos indivíduos sob sua liderança.

Para que a gestão de resultados efetivamente aconteça, é essencial estabelecer as metas de gestão e seus respectivos indicadores de desempenho, pois a função de controle é essencial para o sucesso dessas metodologias. No setor público especificamente, é essencial que se considere o estabelecimento de indicadores globais, que meçam os efeitos da ação pública como um todo, e indicadores setoriais, que permitam monitorar o desempenho e a efetividade da ação dos órgãos públicos por setores de atuação (como educação, saúde, segurança, infraestrutura etc.).

Importante destacar que uma boa gestão de resultados eleva os níveis de qualidade do setor público, bem como aumenta a produtividade, por focar objetivos claramente definidos previamente, com foco na missão do órgão – que deve ter sempre em mente o cidadão, pagador de impostos. Por fim, para uma efetiva gestão de resultados, é possível utilizar diferentes modelos, mas sempre considerando as determinações legais em relação à gestão pública, visto que ao gestor público compete realizar tão somente aquilo que a lei determina que pode ser realizado.

ATIVIDADES

Atividade 1



Como podemos entender o que é metodologia de gestão? E qual o foco da gestão de resultados?

Atividade 2



De que forma as medidas de desempenho podem ser utilizadas pelo setor público?

Atividade 3



Do que depende a eficiência dos indicadores no setor público?

Atividade 4



Cite uma das principais exigências para o sucesso da gestão por resultados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Um (meta) modelo para mensuração do desempenho: a cadeia de valor e as seis dimensões do desempenho (6ES). In: BRASIL. *Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores*. Brasília: Seges; MPOG, 2009.

CSILLAG, J. M. *Análise do valor: engenharia do valor, gerenciamento do valor, redução de custos, racionalização administrativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DRUCKER, P. F. *A prática de administração de empresas*. São Paulo: Pioneira, 1981.

FERREIRA, A. A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I. *Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias – evolução e tendências da moderna administração de empresas*. São Paulo: Pioneira, 2002.

LUCENA, M. D. S. *Avaliação de desempenho*. São Paulo: Atlas, 1992.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. *Um guia de governança para resultados na administração pública*. Brasília: Publix, 2010.

MARTINS, P. G.; ALT, P. R. C. *Administração de materiais e recursos patrimoniais*. São Paulo: Saraiva, 2000.

MOREIRA, D. A. *Medida da produtividade na empresa moderna*. São Paulo: Saraiva, 1991.

MOREIRA, D. A. *Administração da produção e operações*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

RAZZOLINI FILHO, E. *Logística: evolução na administração – desempenho e flexibilidade*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

ROBBINS, S. P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2005.

TACHIZAWA, T.; ANDRADE, R. O. *Gestão de instituições de ensino*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

Avaliação de desempenho

Neste capítulo, nos aprofundaremos no fascinante mundo da avaliação de desempenho organizacional. A avaliação de desempenho é parte essencial do controle (do PODC), uma vez que não se pode gerenciar o que não se consegue mensurar e avaliar.

Estudaremos a avaliação de desempenho sob a ótica da ação pública, pois essa ação precisa ter seu desempenho avaliado para ser possível perceber a qualidade da gestão pública sob a perspectiva dos cidadãos. Toda ação sobre o meio provoca impactos e gera resultados, e são esses impactos e resultados que se pretende avaliar, visto que a maior dificuldade não está na definição dos objetivos para a ação pública, mas sim na determinação de como essa ação será medida e avaliada.

Devemos sempre lembrar que a avaliação de desempenho é um mecanismo de controle que pode ser tanto interno, com mecanismos diversos a serem utilizados, quanto externo, quando se sujeita o órgão público a órgãos de controle externo, além do controle exercido pelo cidadão – isso porque promover sua participação no controle da gestão pública fortalece a democracia, permitindo a ele acesso às informações para então realizar escolhas mais conscientes e, inclusive, desenvolver sua capacidade de crítica e julgamento para contribuir de maneira concreta em questões de interesse público.

O controle envolve questões como quantidades, qualidade, custos, impactos ambientais, e muitas outras questões sobre as quais se podem construir indicadores que permitam avaliar o desempenho do setor público. As principais funções do controle são comparar o planejado com o realizado; elaborar relatórios para a alta administração tomar decisões; informar outros setores e clientes sobre o que se está realizando; entre outras possibilidades. Com certeza, o tema é fascinante e vale a pena estudá-lo.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- entender as relações existentes entre demandas, políticas, ação governamental, sustentabilidade socioambiental e controles de resultados;
- caracterizar a função controle no setor público por meio da mensuração de resultados e da avaliação de desempenho;
- compreender como é feita a avaliação da qualidade dos resultados do setor público;
- compreender o que são esforços de melhoria da qualidade dos serviços prestados por organizações públicas e conhecer casos de sucesso.

5.1 Ação pública, sustentabilidade e resultados



Nesta seção entenderemos as relações existentes entre as demandas, as políticas, as ações governamentais, a sustentabilidade socioambiental e o controle de resultados. Relacionamos esses fatores porque a ação pública, diante das demandas percebidas ou manifestadas, gera resultados de impacto à sustentabilidade socioambiental, exigindo para tanto que esses resultados sejam controlados.

Quando nos referimos à sustentabilidade relacionada à ação pública, devemos entender que isso significa um conjunto de práticas e políticas públicas que objetivam equilibrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e ambiental. Isso é ação pública sustentável, implicando que a ação pública deva buscar o equilíbrio dos recursos disponíveis e a melhor utilização possível dos espaços e recursos sob a responsabilidade pública. Assim, verificamos uma grande dificuldade para fazer a convergência do desenvolvimento econômico (desejo de toda a sociedade) com a igualdade social e a proteção ambiental, simultaneamente.

Uma das principais ações públicas na interação com o meio circundante são as aquisições que o setor público realiza para a execução de suas atividades, e a base legal para as compras públicas sustentáveis encontra-se no artigo 170 da Constituição Federal (CF), inciso VI:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (BRASIL, 1988)

Em outras palavras, o princípio constitucional estabelece o direito de todos terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), sendo que é dever do poder público defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações. Assim, o artigo 225 da Constituição trata da questão ambiental e estabelece claramente o dever dos entes públicos de cuidar do meio ambiente com ações sustentáveis, conforme se percebe no parágrafo 1º e nos seus sete incisos. Ao estabelecer o direito da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o artigo também afirma que cabe à coletividade e ao Poder Público defender e preservar o meio ambiente.

Razzolini Filho (2020) enfatiza o fato de que as demandas mundiais sobre as questões ambientais levaram todos os principais países do mundo a agirem no sentido de instaurar políticas de preservação ambiental, conforme apresentamos no Quadro 1.



Quadro 1

Principais normatizações sobre aspectos ambientais

Normatização	Conteúdo
Lei n. 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; é considerada um marco histórico em termos de Direito Ambiental, estabelecendo definições legais para: meio ambiente, recursos ambientais, poluição, poluidor e degradação da qualidade ambiental. Além disso, estabelece a exigência de Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo relatório desse impacto (RIMA).
Lei n. 7.347/1985	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.
Lei n. 9.605/1998	Conhecida como <i>Lei dos Crimes Ambientais</i> , dispõe sobre a proteção efetiva do meio ambiente.
Lei n. 9.985/2000	Regulamenta o artigo 225 da Constituição Federal, no seu parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e dá outras providências.
Lei n. 11.107/2005	Conhecida como <i>Lei de Consórcios Públicos</i> , estabelece a possibilidade de os municípios se consorciarem para criação e gestão de aterros sanitários.
Decreto n. 5.940/2006	Cria a exigência de separação dos resíduos recicláveis dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, e sua destinação a associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.
Lei n. 11.460/2007	Atualiza a Lei n. 9.985/2000, incluindo nova tipificação de crimes ambientais, além de aproximar a legislação brasileira dos sistemas jurídicos mais modernos.
Lei n. 12.187/2009	Institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas e estabelece seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, bem como define os principais conceitos relacionados ao efeito estufa.
Lei n. 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. Altera a Lei n. 9.605/1998.
Instrução Normativa n. 1/2010	Estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de obras e serviços na administração pública federal.
Lei n. 12.462/2011	Estabelece o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). A partir dessa lei, adotou-se a modalidade de licitação única, que visa evitar controvérsias e proporciona maior assimilação do procedimento. A lei trata sobretudo da contratação integrada, sem necessidade de projeto básico prévio para realização do processo licitatório.
Decreto n. 7.746/2012	Determina a adoção de iniciativas, dentre elas a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), relacionadas ao tema sustentabilidade socioambiental pelos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como suas vinculadas.

(Continua)

Normatização	Conteúdo
Instrução Normativa n. 10/2012 – MPOG	Estabelece regras para elaboração dos Planos de Logística Sustentável pela administração pública federal, direta e indireta.
Recomendação Conama n. 12/2011	Indica aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) a adoção de normas e padrões de sustentabilidade.
Portaria MMA n. 326/2020	Institui o programa da A3P e estabelece suas diretrizes.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além desse arcabouço normativo, podemos destacar as normas brasileiras regulamentadoras (NBRs) que também estabelecem mecanismos e diretrizes para orientar não apenas a iniciativa privada, mas também a administração pública, como a ISO 2600, que propõe diretrizes sobre a responsabilidade social relevante e significativa para sua missão e visão, operações e processos, clientes, funcionários, sociedade e outros stakeholders, bem como para o impacto ambiental; e a ISO 14001, que propõe as diretrizes para um sistema de gestão ambiental sustentável.



Leitura

O artigo *Ação pública socioambiental em questão: desafios da cogestão de uma Resex Marinha na Amazônia brasileira* trata da participação do poder público e demais atores sociais na elaboração de um Plano de Manejo para uma Reserva Extrativista (Resex), localizada no município de Bragança (PA), em um contexto de ambientalização e participação, demonstrando as relações entre os atores envolvidos, com seus conhecimentos, práticas e interesses conflitantes.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/6fz9BYxDYpmkhCnNgN8YzYp/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

É importante destacar ainda a Lei n. 10.257/2001, conhecida como *Estatuto das Cidades*, que estabelece mecanismos para os municípios terem um desenvolvimento que não prejudique o meio ambiente. Portanto, podemos perceber que, sob o ponto de vista do arcabouço jurídico, o Brasil está preparado para suportar as demandas nacionais e inter-

nacionais quanto às questões da sustentabilidade socioambiental.

O arcabouço jurídico que vimos coloca o Brasil entre os países mais bem preparados para uma ação governamental respaldada e competente. Além disso, para regulamentar os mandados constitucionais, a Lei n. 8.666/1993 (Lei das Licitações), definiu no artigo 37, inciso XXI, que o processo licitatório deveria selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável. Mais recentemente, a Lei n. 14.133/2021 estabeleceu no seu artigo 5º que é necessário observar os princípios constitucionais, como podemos constatar:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (BRASIL, 2021)

Perceba que existe a ênfase no princípio do “desenvolvimento nacional sustentável”, o que obriga a ação pública a ser comprometida com a pauta, além de assegurar que os resul-

tados alcançados estejam de acordo com os dispositivos legais. Além disso, o artigo 144 (Lei n. 14.133/2021) estabelece uma importante condição que motiva os fornecedores a terem desempenho superior:

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato. (BRASIL, 2021)

Dessa forma, a ação pública passou a dispor de mecanismo eficiente para motivar os contratantes a atenderem critérios de sustentabilidade ambiental, e o setor público conta com instrumentos legais que permitem adotar práticas de sustentabilidade na ação pública. Porém, como a legislação é recente (2021), ainda existe um longo caminho a ser percorrido para essas práticas serem efetivamente adotadas.

Com essa perspectiva, o Ministério do Meio Ambiente instituiu, em 1999, um programa denominado *Agenda Ambiental na Administração Pública* (A3P), que se destina às três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com o objetivo de sensibilizar os gestores públicos para os aspectos socioambientais e promover o uso racional dos recursos naturais, reduzindo gastos institucionais e o impacto socioambiental negativo gerado pela execução das ações públicas.

www. Site

Para mais informações sobre o A3P, acesse o link a seguir.

Disponível em: a3p.mma.gov.br. Acesso em: 12 fev. 2025.

Em 2012, por meio da Portaria Interministerial MP/MMA/MME/MDS n. 244, foi instituído o Projeto Esplanada Sustentável (PES), sob a coordenação da Secretaria de Orçamento Federal, com a finalidade de integrar diferentes iniciativas para melhorar a eficiência no uso racional dos recursos públicos, inserir a variável socioambiental no contexto de trabalho do setor público e agrupar diversas iniciativas existentes e esparsas em diversos órgãos, como: Programa de Eficiência do Gasto (PEG); Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel); A3P; e Coleta Seletiva Solidária.

Em 2015, os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ficavam obrigados a realizar o registro do seu consumo de energia elétrica e de água. No ano seguinte, o projeto foi transferido para a Secretaria de Gestão e, atualmente, o PES passa por avaliação, visando a unificação de iniciativas semelhantes, como o Plano de Logística Sustentável (PLS).

Em 2020, foi revogada a obrigatoriedade de preenchimento do Sistema Esplanada Sustentável (SisPES), mas se manteve inalterada a obrigação de os órgãos e entidades estabelecerem boas práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos, de acordo com as regras instituídas para a elaboração dos PLS. Ou seja, os agentes públicos precisam pensar em suas ações de maneira a incluir sempre objetivos que se coadunem com as ações de sustentabilidade (pensando nas gerações atuais e futuras), assegurando que a racionalidade esteja presente nos processos decisórios, para que o princípio da eficiência, associado aos demais princípios constitucionais da administração pública, realmente seja implementado em todas as ações públicas.

5.2 Mensuração e avaliação de desempenho –

▶ Vídeo



Procuraremos caracterizar a função controle no setor público por meio da mensuração de resultados e da avaliação de desempenho. Sem isso, é inviável fazer a gestão de resultados e sobretudo perceber se a execução está ocorrendo conforme o planejado (para eventuais correções de rota).

É importante evidenciar que a função controle é uma das práticas mais importantes para o processo administrativo e um dos elementos essenciais do ciclo universal da Administração (PODC), uma vez que o controle é o que permite que as organizações ajustem seu planejamento. Isso porque é praticamente impossível que tudo aconteça exatamente como planejado, tornando necessário o monitoramento constante para eventuais correções de rota em direção ao atingimento dos objetivos estabelecidos no planejamento.

Quando tratamos de mensuração e avaliação do desempenho, estamos nos referindo a formas de controlar o desempenho organizacional. Segundo Razzolini Filho (2020, p. 97) a avaliação de desempenho pode ser entendida “como um mecanismo de mensuração de algum processo ou fenômeno”, de modo que os indicadores de desempenho (ou de produtividade) refletem a relação de produtos (serviços) pelos insumos, ou seja, mensuram a eficiência de um determinado processo com relação à utilização de recursos.

Os mecanismos de mensuração e avaliação de desempenho são altamente dependentes do tipo de estrutura das organizações, uma vez que quanto mais níveis hierárquicos tiver uma organização (caso da administração pública), maior a necessidade de controle e um maior número de indicadores de desempenho tende a ser utilizado. Segundo Robbins (2005, p. 184), as organizações burocráticas se caracterizam por:

uma estrutura caracterizada por tarefas operacionais altamente padronizadas realizadas por meio de especialização, regras e regulamentos muito formalizados, tarefas agrupadas em departamentos funcionais, autoridade centralizada, margens estreitas de controle e tomadas de decisões que seguem a cadeia de comando.

Como podemos perceber, nas organizações burocráticas a margem de controle é estreita, por isso existem muitos indicadores para se avaliar e mensurar o desempenho do órgão. Na atualidade, existe uma tentativa muito forte de se implantar um modelo gerencial de administração pública que ainda esbarra em uma cultura burocrática muito forte – cultura que tem mudado ao longo das últimas décadas, sobretudo neste século, suportada pelas tecnologias da informação que modernizaram muito o setor público. Tal modernização, por meio do modelo gerencial em substituição ao burocrático, tem possibilitado a implantação de novas métricas para a avaliação do desempenho do setor público. Segundo Matias-Pereira (2018, p. 131),

é perceptível que a gestão pública adotada pelo Estado gerencial tornou-se necessária para elevar o nível de eficiência do Estado democrático, o que exige uma forma de atuação descentralizada e baseada no controle por resultados.

[...]

Registre-se que o desenvolvimento da Administração Pública gerencial está relacionado ao desenvolvimento tecnológico, abertura e expansão dos mercados, globalização da economia mundial. Ele decorre da necessidade de pesquisar o desejo do cliente, visando a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, a eficiência, a redução do tempo gasto, o aumento da qualidade, a flexibilidade das regras, a melhoria do desempenho com controle dos resultados e a avaliação do processo.

Sendo assim, o desenvolvimento tecnológico, pelas ferramentas que disponibiliza, permite melhores meios de controle do desempenho organizacional, ao permitir uma melhor avaliação do desempenho pela mensuração dos resultados obtidos no dia a dia da gestão pública.

Livro

Segundo dados do Sebrae (2014), uma das principais causas de morte de empresas nacionais é a falta de um modelo de gestão que, entre outros aspectos, implica a existência de mecanismos de controle para o monitoramento do desempenho da organização. O livro *Indicadores de desempenho empresarial* trata exatamente disto: os indicadores de desempenho que permitem monitorar o desenvolvimento organizacional de modo a assegurar que o que foi planejado está sendo desenvolvido a contento. Vale a leitura.

FÁVERO, R. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2017.

A avaliação de desempenho por meio de indicadores pode ser utilizada para avaliação da organização como um todo e de departamentos ou setores específicos, pois os indicadores podem ser estabelecidos tanto

para as principais áreas de uma organização e mesmo para seus principais processos ou atividades, constituindo-se numa maneira capaz de acompanhar o efeito de planos específicos de melhoria de desempenho.

É possível inferir, então, que os sistemas de medição de desempenho, nas organizações,

objetivam estabelecer maneiras de acompanhar os processos ou atividades para verificar se os mesmos estão atendendo às necessidades e expectativas dos clientes de fornecer informações adequadas a fim de que sejam tomadas decisões relativas a ações de prevenção, manutenção ou correção de tais processos ou atividades de forma que se atinjam os objetivos organizacionais. (RAZZOLINI FILHO, 2020, p. 96)

Como podemos perceber, a mensuração e avaliação de desempenho são essenciais para a função controle, pois ela assegura a prevenção, a manutenção ou a correção de tudo aquilo que estiver dissonante com relação ao planejamento, visando garantir a satisfação dos clientes das organizações públicas (os cidadãos). Mas o que são indicadores de desempenho?

Podemos definir os indicadores como métricas relacionadas à organização como um todo, até suas menores unidades, seus processos e suas atividades organizadas em conjuntos bem definidos, visando refletir características do desempenho para cada nível organizacional de interesse. Dessa definição, podemos inferir que **medidas de desempenho precisam:**

- ser aplicáveis a uma organização como um todo ou a partes dessa organização;
- estabelecer formas de se acompanhar os processos e/ou atividades;
- possibilitar ações preventivas, de manutenção ou corretivas dos eventuais desvios quanto ao que foi planejado;
- fomentar melhorias contínuas no atendimento às necessidades e expectativas dos seus clientes (no caso do setor público, dos cidadãos); e
- subsidiar o processo de tomada de decisão para garantir melhorias nos processos e/ou nas atividades.

Por meio dos sistemas de avaliação de desempenho (que são mecanismos de controle), é possível determinar três resultados possíveis, com suas respectivas ações administrativas decorrentes:

1. **Falta de desempenho** – por meio do controle periódico, é possível determinar processos e/ou atividades cujo desempenho está abaixo do previsto, ou mesmo inexistente, permitindo que se adotem as ações necessárias para corrigir a situação.
2. **Término do desempenho satisfatório** – existe sempre um nível de desempenho que pode ser considerado satisfatório, aquele esperado ou desejado pelo cliente/cidadão. Quando esse desempenho cessa, é preciso identificar o ponto em que se torna necessário retomar o desempenho nos níveis considerados satisfatórios.
3. **Excesso de desempenho** – a partir do nível de desempenho satisfatório, o excesso é considerado desperdício, pois além daquele ponto, não se agrega valor ao cliente/cidadão e, assim, adicionam-se custos aos processos/atividades (tudo implica custo).

Assim, a mensuração e avaliação de desempenho é desenvolvida para mensurar o desempenho dos serviços prestados aos clientes/cidadãos, e serviço ao cliente implica em atividades desenvolvidas processualmente (horizontalmente). Isso significa que é difícil perceber onde se encerra uma atividade e se inicia outra, gerando dificuldades para a mensuração quantitativa do desempenho. Contudo, é preciso encarar a avaliação do desempenho sempre como um processo de gestão. Ou seja, é preciso compreender que o contexto organizacional é dinâmico e mutável, e assim é preciso que a organização esteja

constantemente adaptando-se às transformações ambientais.

Como o desempenho das atividades (dentro dos processos) consome recursos, é preciso analisar tal desempenho criteriosamente, visando eliminar toda e qualquer atividade que não agregue valor percebido pelo cliente/cidadão e, ao mesmo tempo, realçar aquelas atividades que o cliente/cidadão percebe como importantes para um nível de serviço mais elevado. Tal abordagem conduz a uma visão estratégica dos serviços prestados pelo setor público, pois existe a necessidade de se fixar objetivos a serem atingidos pelos serviços prestados pelo setor público. Além disso, para que a mensuração e avaliação de desempenho seja útil, ela deve permitir a adoção de medidas corretivas, pois mensuração sem ação é desperdício, uma perda de tempo que conduz a lugar nenhum. Isso significa que as medidas de desempenho precisam ser compreendidas por todos os envolvidos (prestadores e clientes dos serviços), ser reprodutíveis nas mesmas condições e orientadas para resultados.

Podemos concluir que para a mensuração e avaliação de desempenho ser eficaz, ela precisa apresentar cinco características importantes:

1. realizar coleta de resultados com base em dados precisos e completos;
2. ser útil à organização (relevância) e não ser apenas mais um número ou um relatório sem significância;
3. ser compreendida facilmente por todos os envolvidos no processo;
4. ser direta e específica, sem permitir outras interpretações;
5. oferecer clareza e objetividade, possibilitando que seus resultados sejam utilizados para efetivo controle da ação administrativa.

Muitas vezes, as organizações, como resultado do seu processo de mensuração e avaliação de desempenho, implantam medidas de desempenho que não são compreendidas pelos indivíduos e, conseqüentemente, não produzem os efeitos desejados, ou seja, não levam à ação; não permitem a adoção de medidas corretivas quando são encontradas variações significativas entre o realizado e o que foi preestabelecido (no planejamento) como aceitável, uma vez que sem controle o planejamento administrativo tende a fracassar.

Nesse sentido, medidas de desempenho adequadas devem funcionar como um sistema de alerta que envolve prevenção e identificação direcionadas à obtenção da melhor adequação ao uso dos produtos e/ou serviços e da satisfação dos clientes/cidadãos. Além disso, deve existir a divulgação de uma política de avaliação de desempenho periódica, de maneira que todos os envolvidos (clientes e prestadores de serviço) estejam constantemente preocupados com a evolução do nível de serviço oferecido pelo setor público. Caso isso não ocorra, os clientes/cidadãos, em vez de reclamarem e participarem, poderão simplesmente burlar as regras do sistema, colocando em xeque o próprio exercício da cidadania.

Assim, um sistema de mensuração e avaliação de desempenho no setor público precisa ser gerenciado de modo a possibilitar a satisfação de alguns requisitos fundamentais para seu bom funcionamento, conforme apresentamos a seguir:

- saber se os servidores estão comprometidos e trabalhando em prol dos objetivos preestabelecidos;

- mensurar a qualidade dos serviços prestados;
- quantificar os custos dos processos e das atividades do setor;
- acompanhar o cumprimento dos prazos preestabelecidos;
- analisar variáveis organizacionais que afetem o desempenho;
- identificar necessidades de desenvolvimento e/ou adequação dos recursos organizacionais;
- fornecer sempre feedback para realimentar o processo.

Por fim, após realizar a mensuração e avaliação do desempenho, os resultados precisam ser utilizados para melhorar o desempenho da organização como um todo e, portanto, devem:

- ser suficientemente claros e compreensíveis para todos os envolvidos;
- ser comunicados adequadamente a todos os envolvidos;
- permitir a readequação e/ou o redirecionamento dos recursos utilizados;
- possibilitar mudanças no estilo gerencial das lideranças;
- provocar mudanças na cultura organizacional;
- permitir a formalização dos processos administrativos;
- realimentar o processo.

Ao se fazer tudo isso da maneira mais correta possível, com certeza o setor público cumprirá com sua missão, deixando o cliente/cidadão satisfeito.

5.3 Avaliação da qualidade dos resultados —

▶ Vídeo



Nesta seção compreenderemos como é feita a avaliação da qualidade dos resultados do setor público, pois os cidadãos são (ou precisam ser) considerados clientes dos órgãos públicos, visto que pagam impostos e esperam contar com serviços de qualidade, sob a sua perspectiva. Abordaremos mais especificamente a avaliação de serviços, pois a avaliação da qualidade de produtos é algo mais complexo, que não caberia em uma seção dentro de um capítulo mais abrangente.

A avaliação da qualidade dos resultados do que se entrega pode ser feita por atributos ou características. Por exemplo, a simpatia de um atendente é um atributo, já o tempo de espera para atendimento é uma característica. Isso é importante para se definir os procedimentos de avaliação da qualidade dos resultados. Lembremos que a avaliação da qualidade se dá pela função controle, que implica no monitoramento contínuo das atividades de geração do serviço, visando assegurar a adequação da qualidade produzida à qualidade planejada. Controlar a qualidade é uma atividade que deve ocorrer sem interrupções, para monitorar as posturas e tendências do cliente/cidadão.

Contudo, é importante considerar que o processo de avaliação se inicia sempre com o planejamento, uma vez que a função planejar é fundamental em qualquer área da gestão organizacional, e isso não seria diferente com a qualidade. Segundo Paladini (2008, p. 111), “ações planejadas estão diretamente relacionadas a processos organizados”. Além do mais, “o planejamento também gera a boa prática de desenvolver avaliações objetivas da qualidade; se não for assim, não se avalia se o que foi planejado está sendo efetivamente executado” (PALADINI, 2008, p. 111).

O planejamento leva às ações de controle e avaliação da qualidade com o objetivo de favorecer a melhoria contínua. Além disso, o planejamento deve prever sempre avaliações periódicas como forma de checar se a melhoria contínua se tornou um processo consistente na organização. Por meio dessas ações, planejar, organizar, dirigir e controlar, é possível garantir, minimamente, o atendimento das necessidades do cidadão. É importante destacar que a melhoria contínua deve ser sempre a meta da qualidade.

Para Paladini (2007, p. 47), na definição dos indicadores para avaliação da qualidade, é fundamental “o envolvimento preferencial a procedimentos de gestão tática e operacional. Note-se, contudo, que esses indicadores podem adquirir características estratégicas ao determinar diferenciais competitivos” em

📖 Livro

No livro *Avaliação estratégica da qualidade*, o professor Paladini, uma das maiores autoridades nacionais em Gestão da Qualidade, propõe estratégias e ferramentas valiosas e adequadas a uma visão estratégica da avaliação da qualidade organizacional, apresentando como e quando modelos clássicos para tanto podem ser empregados. O foco da obra está na avaliação da qualidade baseada em indicadores e, portanto, pode e deve ser lida por todos aqueles que desejam aprender um pouco mais sobre a avaliação da qualidade nos resultados obtidos pelas organizações.

PALADINI, E. P. São Paulo: Atlas, 2007.

relação a outros serviços similares. Também é importante considerar a agilidade da organização em oferecer suporte às novas ações requeridas (por exemplo, pela necessidade de pronto atendimento nos serviços do SUS) e a integração de elementos de diferentes áreas e de diversas funções.

Ainda segundo Paladini (2007, p. 47), os indicadores devem “possuir como meta básica, a capacidade de medir o suporte e o apoio aos modelos de eficiência e eficácia das ações gerais da organização”. Isto é, os indicadores que nos permitem avaliar a qualidade e os resultados do serviço prestado aos cidadãos devem ser abrangentes, estratégicos, pois se relacionam com a maneira da organização interagir com seu público-alvo. Também de acordo com o autor, tais indicadores precisam:

- enfatizar as reações da organização às mudanças de comportamento dos cidadãos;
- envolver procedimentos de gestão estratégica, como a gestão tática e a operacional;
- avaliar o impacto do processo e do seu suporte no desempenho estratégico da organização;
- ter como meta básica melhorar a eficácia organizacional.

Paladini (2007, p. 48-49) observa ainda que:

um indicador fica perfeitamente definido se forem associados a ele dois conjuntos de dados:

A **relação** do indicador com o ambiente de avaliação;

A **estrutura** do indicador.

Para caracterizar a **relação** de um indicador com o ambiente de avaliação inteiro, é necessário associar a ele quatro *informações básicas*:

- objetivo;
- justificativa;
- ambiente;
- padrão.

A **estrutura** de indicador envolve sempre três componentes básicos:

- elemento;
- fator;
- medida.

Contudo, como estamos tratando sobretudo de serviços, é importante considerarmos que a avaliação da qualidade dos resultados alcançados pelos processos de serviços pode ser avaliada por abordagens qualitativas feitas de maneira estruturada por meio de questionários e levantamentos ou clientes misteriosos. Jhonston e Clark (2002, p. 145-146) definem esses procedimentos da seguinte forma:

Questionários e levantamentos. Podem ser construídos usando-se os 18 fatores de qualidade ou os que os clientes identificaram como importantes nos grupos de foco etc. Um dos instrumentos mais conhecidos para avaliar a qualidade do serviço é o SERVQUAL, desenvolvido e aperfeiçoado por Parasuraman *et al.* (1988, 1991 e 1994). O SERVQUAL é um questionário de escala de múltiplos itens que as organizações podem usar para avaliar as expectativas e as percepções dos clientes em relação a seus serviços e obter um único quadro de rastreamento e comparação. O instrumento é um questionário com perguntas aos clientes sobre suas expectativas e percepções dos serviços de uma empresa específica. Utiliza cinco fatores ou dimensões de qualidade consolidados (segurança, empatia, confiabilidade, responsividade, tangibilidade), com 22 itens para as percepções e 22 para as expectativas, avaliados em uma escala Likert de sete pontos. Depois, um escore do hiato de percepção é calculado para cada par de declarações (expectativas

e percepções), e a diferença é o escore do SERVQUAL. Diferentes questões são relacionadas a dimensões diferentes, cujas médias podem depois ser agregadas e extraídas para identificar os hiatos de percepção para cada dimensão. A aplicação repetida permite entender como a qualidade do serviço percebida pelos clientes em relação a cada dimensão está mudando no decorrer do tempo.

Compradores¹ misteriosos. São usados por várias organizações, em particular varejistas, para avaliarem o serviço que seus clientes experimentam. Podem ser gerentes² que agem incógnitos, mas, geralmente, orientados por agências de pesquisa, mediante a utilização de scripts ou sistemas de pontuação. Os problemas encontrados no uso desse método incluem a possibilidade de as expectativas implícitas na estrutura serem apropriadas, uma vez que foram criadas por gestores, baseados em seu entendimento do que julgam que os clientes esperam. Um problema particular na adoção de clientes misteriosos é que eles estão propensos a agir muito “profissionalmente” em suas análises. Em outras palavras, em razão de estarem preocupados com a qualidade do serviço, podem destacar detalhes muito irrelevantes para o consumidor³ médio.

1

Consideramos mais adequado ao propósito desta obra o termo *clientes*.

2

Consideramos mais adequado ao propósito desta obra o termo *gestores*.

3

Consideramos mais adequado ao propósito desta obra o termo *cliente*.

Para assegurar uma boa avaliação da qualidade dos resultados alcançados, é fun-

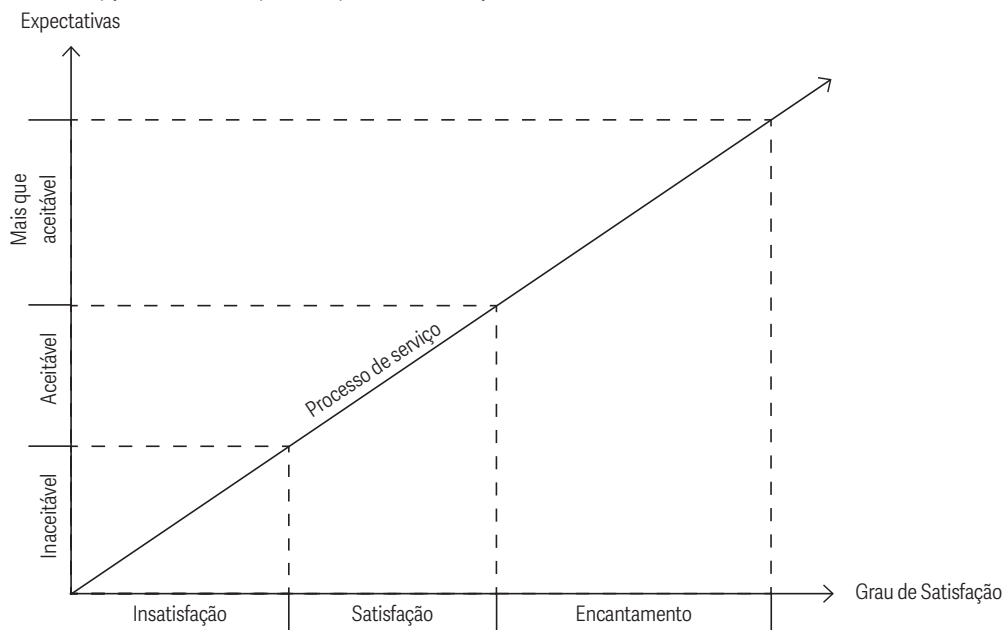
damental manter o equilíbrio entre a qualidade do serviço planejada pela organização (o que se planeja entregar ao cidadão) e a qualidade do serviço percebida pelo cliente/cidadão. Para tanto, as percepções podem ser gerenciadas ao longo do processo de entrega do serviço.

Logo, é preciso que se perceba a existência de três possibilidades de resultados no recebimento de um serviço:



A insatisfação se dá quando o serviço oferecido é inaceitável diante das expectativas do cliente. A satisfação acontece quando o serviço oferecido está dentro de uma zona de aceitação (tolerância) diante das expectativas do cliente. Por fim, o encantamento acontece quando as expectativas do cliente são superadas. Ou seja, o resultado é sempre em função das expectativas dos clientes; expectativas essas que não são constantes; elas podem mudar e, assim, gerar mudanças nos resultados, daí a importância de uma avaliação constante dos resultados (antes, durante e depois da entrega do serviço). Essa questão pode ser mais bem compreendida com a representação da Figura 1.

 **Figura 1**
Percepções dos clientes quanto ao processo de serviço



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Jhonston; Clark, 2002.

A Figura 1 nos permite perceber que quando o processo de serviço é inaceitável, gera-se insatisfação; quando aceitável, satisfação; e, quando mais que aceitável, gera-se o desejável encantamento. Portanto, os gestores precisam estar atentos às reações dos cidadãos e entenderem como as percepções de um processo de serviço se desenvolvem. Isso permite obter uma espécie de gráfico de controle que os gestores podem utilizar para avaliar, durante o serviço, o impacto de cada estágio ou uma transação de serviço, permitindo saber como desenhar seus serviços a fim de intervir apropriadamente nos momentos adequados para atingir o resultado desejado, seja satisfação, seja encantamento.

Com a Figura 1 podemos concluir que a avaliação dos resultados da qualidade é fundamental para as organizações. Porém, não é tão óbvio assim; é imperioso que as organizações compreendam os conceitos de qualidade dos seus clientes e orientem sua atuação com base nesses conceitos, e não com base em suas concepções internas de qualidade, uma vez que os seus conceitos de qualidade poderão não ser os mesmos que os de seus clientes/cidadãos, ou ainda, não satisfazer as necessidades (expectativas) deles.

Isso não significa que as organizações não devam ter uma visão própria de qualidade; significa que a sua visão de qualidade deverá funcionar sempre com base no referencial do cliente/cidadão e com o objetivo claro de superar suas expectativas, encantando-os, o que gerará clientes/cidadãos muito mais satisfeitos e encantados com a organização, resultando em níveis de satisfação/encantamento que favorecem a continuidade da prestação de serviços minimamente satisfatória.

Trata-se, no caso, de que a cultura da qualidade esteja permeando todos os níveis da organização de modo que todos os servidores, sem exceção, estejam atentos e preocupados em descobrir quais as necessidades, os desejos, conveniências ou gostos dos clientes que eles poderão, individualmente, satisfazer. Os processos de serviços nem sempre são padronizados e dificilmente podem ser mudados sem implicar elevados custos. Porém, o nível de serviço prestado pela organização pode ser mudado rapidamente, a baixo custo e facilmente adaptado às expectativas do cliente/cidadão; é exatamente isso que fará a diferença e poderá levar a organização a destacar-se aos olhos de seus clientes/cidadãos.

Somente as organizações públicas que conseguirem compreender que qualidade é muito mais que atributos (entendendo que um serviço tem atributos e características) e que toda a organização deve estar impregnada de características de qualidade conseguirão entender, e atender, às concepções usuais da qualidade de seus consumidores/clientes. Sem enxergar a visão da qualidade de seus clientes/cidadãos, as organizações incorrerão em uma miopia séria no que diz respeito à garantia de sua sobrevivência futura.

5.4 Casos de sucesso em organizações públicas

▶ Vídeo



Nesta seção abordaremos o que são esforços de melhoria da qualidade dos serviços prestados por organizações públicas, além de alguns casos de sucesso em diferentes organismos públicos de diferentes esferas de poder.

Inicialmente, é importante compreender a visão política que se tem do Estado que exerce papéis regulatórios, fiscalizatórios e de redistribuição de riquezas, visando corrigir imperfeições do funcionamento do mercado. Segundo Torres (2012, p. 249), a visão diversificada sobre o Estado e seu papel “é importante para ressaltar que o escopo das políticas públicas e o alcance das ações estatais dependem fundamentalmente do arranjo político vencedor na arena eleitoral”. Ou seja, em regimes democráticos, sempre existe uma interferência, de quem vence as eleições, nas organizações públicas da visão de Estado.

Assim, a definição das políticas públicas, ainda segundo Torres (2012, p. 249), está diretamente relacionada com um conjunto

de fatores estruturais e conjunturais de cada país, como: a) a evolução histórica do desenvolvimento econômico e social; b) o nível de organização e mobilização dos grupos sociais; c) o amadurecimento institucional do regime democrático; d) a estrutura federal ou unitária da organização dos Estados nacionais; e) a estrutura dos *checks and balances* entre os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo; f) a qualidade e o nível de liberdade de imprensa, entre outras variáveis.

Claro que essa estrutura comentada pelo autor acaba por determinar diretamente o tamanho e as atribuições do Estado, bem como a finalidade das políticas públicas. Torres (2012, p. 250) também observa que, à medida que a sociedade assume seu papel democrático, mobiliza-se e se

organiza, contando com “instituições políticas maduras e legítimas, maiores são as demandas sobre o Estado, que se vê pressionado a atender os pleitos advindos dos mais diversos setores sociais”. Esses aspectos fazem com que o Estado (em todos os níveis de poder) se aparelhe, visando atender as demandas dos cidadãos com serviços de qualidade e que realmente satisfaçam tais demandas.

Um aspecto importante que possibilita ao setor público redesenhar os serviços prestados aos cidadãos é o suporte oferecido pela tecnologia da informação, que permite o acesso remoto a um volume significativo de informações e de serviços que podem ser prestados remotamente.

Um caso de sucesso na qualidade dos serviços públicos é o da Prefeitura de Aracaju (SE), que se coloca como a primeira capital de estado do Brasil que adotou uma comunicação pública totalmente digital, gerando, à época, uma economia mensal estimada em mais de R\$ 190 mil. Assim, a digitalização de serviços públicos, além de gerar redução de custos, representa modernização e maior eficiência na gestão do setor público.

Quando se facilita o acesso e oferece maior agilidade aos processos, a transformação suportada por tecnologia promove experiências mais positivas para os cidadãos e aumenta a eficácia dos serviços públicos.

Outro caso de sucesso no governo brasileiro tem sido a implantação das agências reguladoras, pois, ao se perceber que não existiam recursos suficientes para o Estado continuar agindo como explorador de atividades que podiam perfeitamente ser exploradas pela iniciativa privada, e ainda atendendo ao princípio da subsidiariedade,

foi estabelecido no artigo 173 da Constituição Federal que:

ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (BRASIL, 1988)

Desse modo, o governo decidiu retirar-se de atividades que poderiam ser mais bem executadas pela iniciativa privada e optou pela criação de agências reguladoras por meio de um marco regulatório, entendido como um conjunto de normas, leis e regulamentos que estabelecem diretrizes para a atuação em setores específicos da economia, com o objetivo essencial de organizar e regular as atividades, garantindo segurança, transparência e eficiência das operações das diferentes organizações.

As agências reguladoras são constituídas como autarquias especiais, sendo pessoas jurídicas de direito público, com a função de fiscalizar e regular a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada por meio de concessão pública. No momento, contamos com várias agências reguladoras, incluindo o Banco Central do Brasil (Bacen), criado em 1964, que, mesmo não sendo uma agência reguladora de fato, tem por função regular o sistema financeiro nacional, normatizando e fiscalizando o funcionamento dos mercados bancários, de crédito, câmbio, investimentos e demais atividades financeiras, além de ter a principal missão de assegurar a estabilidade dos preços e o poder de compra da moeda nacional, bem como fazer com que o sistema financeiro seja eficiente e seguro. As agências reguladoras existentes na atualidade estão descritas no Quadro 2.

 **Quadro 2**
Agências reguladoras

Agência	Principal atribuição
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Regular a geração (produção), transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, permissões e serviços de energia elétrica; implementar as políticas e diretrizes do Governo Federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais hidráulicos; estabelecer tarifas.
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Implementar a política nacional de telecomunicações; regular e fiscalizar o setor de telefonia fixa e móvel; intermediar conflitos entre operadoras e consumidores; garantir o acesso da população aos serviços de telecomunicações; incentivar a expansão das redes.
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e do hidrogênio.
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Promover a proteção da saúde da população por meio do controle da produção e do consumo de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Promover a defesa do interesse público na assistência privada à saúde; contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no país; regular as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores; autorizar, regular, fiscalizar e monitorar as operadoras de planos de saúde.
Agência Nacional das Águas (ANA)	Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); regular o uso de recursos hídricos; prestar serviços públicos de irrigação e adução de água bruta; garantir a segurança de barragens; acompanhar a situação dos recursos hídricos do Brasil.
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes exercidas por terceiros, visando garantir a movimentação de pessoas e bens; harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público; arbitrar conflitos de interesses; e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Implementar as políticas formuladas pelo Ministério de Portos e Aeroportos, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação; regular, supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, abrangendo os subsetores portuário, de navegação marítima e de apoio e de navegação interior.
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Promover ambiente regulatório equilibrado e desenvolver o setor audiovisual brasileiro em benefício da sociedade.
Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene)	Promover e realizar atividades de interesse público na área da energia e suas interfaces com outras políticas setoriais, em articulação com as demais entidades com atribuições nesses domínios; promover e realizar atividades de interesse público nas áreas do uso eficiente da água e da eficiência energética na mobilidade.

(Continua)

Agência	Principal atribuição
Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)	Implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento para a Amazônia.
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Regular, outorgar e fiscalizar o setor mineral, incluindo: pesquisa mineral; lavra de substâncias; garimpos; extração de materiais para construção civil; fósseis; água mineral; certificado Kimberley (exploração de diamantes).

Fonte: Elaborado pelo autor.

As agências reguladoras têm sido um caso de sucesso ao assegurar que o Estado brasileiro atue apenas coordenando e regulando as áreas em que a iniciativa privada se mostra mais eficiente que o setor público, sem renunciar ao controle e ao direcionamento do desenvolvimento nacional. Além disso, existem várias agências reguladoras estaduais e já algumas municipais também.



Livro

O livro *Reforma do Estado e administração pública gerencial* trata da necessidade de aprofundamento de uma ação consciente e eficaz no setor público, propondo um novo marco teórico e uma nova prática para a administração pública: a substituição da abordagem burocrática pelo modelo de administração pública gerencial, mostrando como é preciso o aprofundamento dessa ação consciente e com eficácia para a melhoria do setor público. Assim, vale a leitura para se entender como conseguir transformar a gestão pública em casos de sucesso.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. São Paulo: FGV, 2007.

Por fim, temos o exemplo do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), que representou uma revolução no Poder Judiciário, a partir da publicação da Lei n. 11.419/2006, que possibilitou a informatização do processo judicial, quebrando o paradigma do uso do papel nesses processos. Com a adoção da digitalização e da certificação digital, essa lei gerou experiências e resultados positivos, culminando no desenvolvimento do SEI – pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, TRF-4,

(Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) –, que foi concebido para atuar na execução de atividades administrativas dos órgãos desse tribunal.

No Poder Executivo Federal, a Receita Federal do Brasil (RFB) foi pioneira ao adotar processos administrativos eletrônicos, implantando, em 2006, o e-Processo, o processo administrativo digital, com o objetivo de promover uma reengenharia procedimental e administrativa. Dessa maneira, reduziu o tempo dos trâmites dos processos e demais gastos envolvidos. Estima-se que a medida gerou uma economia anual de, aproximadamente, R\$ 208 milhões (entre custos diretos e indiretos).

Depois, em 2012, ainda no âmbito do Governo Federal, surgiu o Processo Eletrônico Nacional (PEN), visando desenvolver infraestrutura de processo administrativo eletrônico, inclusive com a entrega de software para todos os órgãos das esferas federal, estadual e municipal, bem como demais poderes. Ao analisar o SEI desenvolvido pelo TRF-4, a equipe do PEN realizou ajustes para adequar o sistema às especificidades do Poder Executivo, e assim ele foi disseminado e adotado por inúmeros órgãos federais, estaduais e até mesmo municipais, gerando maior agilidade aos processos administrativos, bem como significativas reduções de custos, diretos e indiretos, sem deixarmos de considerar a sustentabilidade proporcionada pelo não uso de papel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como em qualquer outra organização, as organizações do setor público também precisam ter seu desempenho avaliado, uma vez que avaliar o desempenho permite controlar se o que foi planejado está sendo executado e se os resultados estão dentro do esperado. Assim, é preciso avaliar a ação pública de maneira abrangente, na sua interação com seus clientes, os cidadãos, para ser possível ter certeza de que os resultados satisfazem a sociedade, que é quem sustenta a estrutura do setor público.

Atualmente, um dos aspectos relevantes a serem avaliados é como o setor público impacta o desenvolvimento econômico, social e ambiental, pois é necessário equilibrar os recursos disponíveis com sua melhor utilização possível, sempre visando o bem-estar do cidadão. Por isso, é fundamental mensurar e avaliar o desempenho do setor público. E nesse sentido, é igualmente importante que se implante um modelo gerencial na administração pública, suportado por tecnologia da informação, que modernize o setor público e permita a implementação de novas métricas para avaliar o desempenho do setor público.

Tudo isso deve permitir que se avalie a qualidade dos resultados obtidos com a gestão do setor público. Afinal, a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, os clientes do serviço público, precisa ser minimamente satisfatória com relação às suas expectativas, vide os vários casos de sucesso na administração pública, como a implementação do SEI e a criação de um marco regulatório, que possibilitou a existência de agências reguladoras em diferentes áreas do poder público, sempre buscando maior qualidade na esfera da administração pública.

ATIVIDADES



Atividade 1



O que significa a relação entre sustentabilidade e a ação pública?



Atividade 2



Os mecanismos de mensuração e avaliação de desempenho são altamente dependentes do tipo de estrutura das organizações. Por que isso ocorre?



Atividade 3



O que é necessário para assegurar uma boa avaliação da qualidade dos resultados? O que é preciso para que isso ocorra?



Atividade 4



O que podemos considerar como um aspecto importante que permite ao setor público redesenhar serviços prestados aos cidadãos?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

JHONSTON, R.; CLARK, G. *Administração de operações de serviço*. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. *Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

PALADINI, E. P. *Avaliação estratégica da qualidade*. São Paulo: Atlas, 2007.

PALADINI, E. P. *Gestão estratégica da qualidade: princípios, métodos e processos*. São Paulo: Atlas, 2008.

RAZZOLINI FILHO, E. *Logística reversa*. 1. ed. Curitiba: Iesde, 2020.

ROBBINS, S. P. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEBRAE-SP – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo. *Causa Mortis: o sucesso e o fracasso das empresas nos primeiros cinco anos de vida. (pesquisa)*. São Paulo: Sebrae-SP, 2014. Disponível em: https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Anexos/causa_mortis_2014.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

TORRES, M. D. de F. *Fundamentos de Administração Pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Resolução das atividades

1 Gestão da qualidade, da produtividade e de resultados

1. Afirma-se que o conceito de qualidade é sempre muito relativo, pois depende do entendimento de cada um. Quais abordagens se aproximam dessa percepção? E qual a mais indicada para o setor público? Por quê?

Nessa perspectiva, somente seriam excluídas as abordagens mais mensuráveis, quantitativas, como a da regularidade ou confiabilidade, a do conjunto de especificações e a da qualidade como conformidade com as especificações.

As demais abordagens podem ser consideradas dependentes da percepção do entendimento individual, como a qualidade como excelência, pois o que é o padrão mais elevado em qualquer campo de atuação depende do que cada indivíduo percebe; o valor também é relativo, pois indivíduos distintos perceberão o valor de maneira diferente. Assim, a abordagem mais indicada para o setor público é a abordagem da qualidade como adequação ao uso, por ser uma abordagem centrada no cliente (no caso, o cidadão).

2. Além do uso da fórmula-padrão para mensurar a produtividade (que divide o resultado gerado pelos insumos utilizados no processo de geração), que outras formas de mensuração podemos utilizar?

A fórmula-padrão, por si, já permite a adoção de outras formas de mensuração ao comparar a produção (ou geração do serviço) com insumos específicos, como tecnologia, recursos humanos etc. Contudo, além dela, é possível adotar outras formas de mensurar a produtividade, como:

- a) Análise do custo-benefício: compara o custo do serviço prestado aos benefícios oferecidos.
- b) Indicadores de desempenho: definem métricas específicas, como tempo de resposta (o que se leva para o atendimento da demanda), satisfação do usuário (mensurada via pesquisa) e qualidade do serviço (também mensurada via pesquisa).

3. Podemos considerar que a adoção de um modelo de gestão de resultados no setor público decorre da substituição de uma “lógica burocrática”, modernizando a gestão pública com a utilização de modernas ferramentas de gerenciamento. Quais elementos podem ser considerados fundamentais para essa mudança?

Entre outros fatores relevantes, a mudança decorre sobretudo de novos recursos disponibilizados pelas TICs, passando por seu uso cada vez mais frequente e constante nos processos licitatórios, nas chamadas públicas, na certificação digital pública, na

declaração do imposto de renda pela internet, nos processos administrativos eletrônicos, entre tantos outros exemplos de maior qualidade e produtividade no setor público, com base na definição de objetivos claros para a gestão do setor público, com ênfase no controle social.

A racionalização dos sempre escassos recursos públicos, quando os governos se preocupam não com políticas de governo, mas sim com políticas de Estado, ganham novo impulso, sobretudo com a utilização de técnicas administrativas de planejamento estratégico na gestão dos serviços públicos (em qualquer esfera de governo – federal, estadual ou municipal) e com a implantação de mecanismos de acompanhamento e monitoramento na arrecadação e gastos desses recursos. Além disso, a constante busca por democratização dos espaços de tomada de decisões político-administrativas por meio de representações sociais visa ampliar a representatividade social e contribuir para maiores e melhores resultados do setor público.

2 As pessoas no setor público

1. Na gestão de pessoas no setor público, é preciso considerar o que está definido em lei, e nesse caso, o primeiro aspecto a ser considerado é o dispositivo constitucional estabelecido no artigo 37, que afirma que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988), que formam o acrônimo LIMPE. Desses princípios, qual está mais diretamente relacionado com o controle social do Estado? Por quê?

O princípio constitucional mais diretamente relacionado ao controle do Estado pela sociedade é o princípio da publicidade, pois estabelece que a transparência é a regra, ou seja, que as informações sejam preferencialmente disponibilizadas de maneira ativa e colocadas à disposição de qualquer cidadão que as solicite (conforme estabelece a Lei de Acesso à Informação – LAI). O princípio assegura que todas as informações sejam disponibilizadas de modo igual a qualquer interessado. O parágrafo 1º do artigo 37 estabelece explicitamente que: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (BRASIL, 1998). Assim, isso permite que o cidadão exerça sua cidadania e controle os atos do setor público.

2. Qualidade é um atributo de um produto ou serviço que pode ser percebido pelo cliente ou usuário como satisfatório e adequado à sua necessidade ou expectativa. Portanto, simplificada, podemos entender qualidade como adequação ao uso ou à finalidade. E ainda, podemos compreender que os serviços públicos devem oferecer benefícios ao cidadão, seja gerando uma mudança desejada nele, nas suas posses materiais ou em bens intangíveis, com padrões de qualidade por ele desejados ou

esperados. Isso nos obriga a compreender que existem dois clientes no processo de elaboração dos serviços (o cliente interno e o externo). Como essa realidade se concretiza e como garantir a qualidade do serviço?

No processo de serviço, encontramos duas realidades complementares. A primeira é que todo serviço conta com clientes internos, uma vez que os serviços são sempre desenvolvidos processualmente. Isso nos remete à ideia de cadeia de valor, que define o fluxo de valor como um conjunto de atividades que envolve a organização de ponta a ponta, visando à entrega de um resultado ao cidadão (atividades que ocorrem dentro da organização).

Portanto, precisamos satisfazer primeiramente, em termos de qualidade, às expectativas dos clientes internos, pois ao entregarmos um serviço de qualidade em cada etapa do processo, asseguramos que o serviço seja entregue ao cliente final (o cidadão) com a qualidade que o satisfaça, o que nos leva à segunda realidade: o cliente externo (o cidadão), que espera um serviço com alta qualidade (que o leve a uma experiência de serviço positiva).

3. No ordenamento jurídico brasileiro, qual é a legislação que torna obrigatória a divulgação em tempo real dos gastos públicos, e o que mais essa legislação prevê de relevante para o cidadão?

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei Complementar n. 131/2009, conhecida como *Lei da Transparência*, é a legislação que obriga os entes públicos (União, estados e municípios) a divulgarem seus gastos em tempo real na internet. Além disso, a Lei da Transparência também prevê a participação do cidadão em audiências públicas nos processos de elaboração e discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamento público, assegurando, assim, um relevante papel para o exercício da cidadania.

3 Produtividade e excelência nos serviços públicos

1. Existe dificuldade no desenvolvimento da cultura organizacional no setor público por causa da mudança periódica de comando (em razão das eleições), fazendo com que o corpo funcional contemple em suas atividades, na maioria das vezes, os princípios, valores e crenças de quem é eleito para comandar apenas durante determinado mandato. Assim, como é possível criar ou manter a cultura organizacional nas organizações públicas?

É possível criar ou manter a cultura organizacional com práticas e normas mantidas nos diferentes setores, como uma espécie de subcultura que é incorporada pelos servidores públicos de carreira, pois, segundo Robbins, Judge e Sobral (2010, p. 503), “as regras e regulamentações da formalização agem para controlar o comportamento dos funcionários”, ocasionando “previsibilidade, ordem e consistência”, que são essenciais para assegurar a continuidade operacional com a consequente produtividade na ocasião de trocas de comando.

2. A reflexão sobre a produtividade é relevante, pois além dos benefícios obtidos pelas organizações quando apresentam maior produtividade, existem outros dois beneficiários clássicos de quando ela aumenta: a sociedade como um todo e os trabalhadores em particular. Como isso acontece?

No caso da sociedade, o incremento da produtividade permite a oferta de novos produtos ou serviços, ao manter constante ou até mesmo decrescer os preços de venda ou o custo da prestação dos serviços (no caso do setor público), transformando-se em barreira contra movimentos inflacionários, afinal é incontestável o fato de que países com maior produtividade são aqueles com as taxas inflacionárias mais baixas. Para os trabalhadores, o incremento da produtividade pode implicar a redução das jornadas de trabalho (isso tem sido constatado ao longo do tempo) e, principalmente, melhores condições de trabalho, mais assistência ao trabalhador e ainda manutenção ou melhoria dos níveis salariais.

3. O que pode ser considerado como a base para o Modelo de Excelência em Gestão Pública?

Na base do modelo encontram-se os fundamentos constitucionais, que são: os princípios da legalidade, da separação entre os poderes, da centralidade dos direitos individuais e sociais, da descentralização federativa, da participação social na governança das instituições; a orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil; os aspectos do funcionamento em rede, onde se localizam as parcerias com a sociedade civil; e, por fim, os princípios da administração pública brasileira.

4 Gestão de resultados no setor público

1. Como podemos entender o que é metodologia de gestão? E qual o foco da gestão de resultados?

Podemos entender que uma metodologia de gestão é um conjunto de normas, regras, diretrizes e práticas devidamente estruturado, utilizado pelas organizações para organizar e orientar as operações diárias, visando atingir objetivos (resultados) preestabelecidos. Podemos afirmar que a gestão de resultados foca os resultados e o impacto das ações adotadas, permitindo maior eficiência dos indivíduos e contribuindo para o processo decisório.

2. De que forma as medidas de desempenho podem ser utilizadas pelo setor público?

As medidas de desempenho podem ser utilizadas tanto para o setor público como um todo quanto para cada um dos seus subsistemas, pois as medidas podem ser feitas para os principais departamentos ou divisões, ou mesmo para os principais processos ou atividades, constituindo-se numa forma capaz de acompanhar o efeito de planos específicos de melhoria de desempenho.

3. Do que depende a eficiência dos indicadores no setor público?

A eficiência dos indicadores no setor público depende do estabelecimento de metas e objetivos claros e mensuráveis, pois é fundamental sempre o estabelecimento dos objetivos, em conformidade com as especificidades de cada órgão público, a serem atingidos antes da definição de qualquer tipo de indicador.

4. Cite uma das principais exigências para o sucesso da gestão por resultados.

Uma das principais exigências para o sucesso da gestão por resultados é que todos os servidores do órgão estejam alinhados e engajados na cultura de focar os objetivos, e não os processos.

5 Avaliação de desempenho

1. O que significa a relação entre sustentabilidade e ação pública?

Significa um conjunto de práticas e políticas públicas que objetivam equilibrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e o ambiental. Isso representa a ação pública sustentável, implicando que a ação pública deve buscar o equilíbrio dos recursos disponíveis e a melhor utilização possível dos espaços e recursos sob a responsabilidade pública. Assim, verificamos uma grande dificuldade para fazer a convergência do desenvolvimento econômico (desejo de toda a sociedade) com a igualdade social e a proteção ambiental, simultaneamente.

2. Os mecanismos de mensuração e avaliação de desempenho são altamente dependentes do tipo de estrutura das organizações. Por que isso ocorre?

Os mecanismos de mensuração e avaliação de desempenho são altamente dependentes do tipo de estrutura das organizações porque, quanto mais níveis hierárquicos tiver uma organização (caso da administração pública), maior a necessidade de controle e um maior número de indicadores de desempenho tende a ser utilizado.

3. O que é necessário para assegurar uma boa avaliação da qualidade dos resultados? O que é preciso para que isso aconteça?

Para assegurar uma boa avaliação da qualidade nos resultados, é fundamental manter o equilíbrio entre a qualidade do serviço planejada pela organização (o que se planeja entregar ao cidadão) e a qualidade do serviço percebida pelo cliente, cidadão. Para tanto, as percepções podem ser gerenciadas ao longo do processo de entrega do serviço. Logo, é preciso que se perceba a existência de três possibilidades de resultados no recebimento de um serviço: insatisfação; satisfação; encantamento. A insatisfação ocorre quando o serviço oferecido é inaceitável diante das expectativas do cliente. A satisfação acontece quando o serviço oferecido está dentro de uma zona de aceitação (tolerância) diante das expectativas do cliente. Por fim, o encantamento acontece quando as expectativas do cliente são superadas. Ou seja, o resultado é sempre em

função das expectativas dos clientes; expectativas essas que não são constantes; elas podem mudar e, assim, gerar mudanças nos resultados, daí a importância de uma avaliação constante dos resultados (antes, durante e depois da entrega do serviço).

4. O que podemos considerar como um aspecto importante que permite ao setor público redesenhar serviços prestados aos cidadãos?

Um aspecto importante que possibilita ao setor público redesenhar os serviços prestados aos cidadãos é o suporte oferecido pela tecnologia da informação, que permite o acesso remoto a um volume significativo de informações e de serviços que podem ser prestados remotamente.



Código Logístico



1001462

IESDE
Ad. Maíra Singer!

ISBN 978-65-5821-370-3



9 786558 213703