



4

**INSTRUMENTOS GERENCIAIS UTILIZADOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM FOCO NO CIDADÃO**

ANA PAULA FLEURY DE MACEDO SOARES

SÃO PAULO

2002

925

**INSTRUMENTOS GERENCIAIS UTILIZADOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM FOCO NO CIDADÃO**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Orientador Dr. Ruben Cesar Keinert

Prof. Dr. Clóvis Bueno de Azevedo

Prof. Dr. Hélio Janny Teixeira

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA PAULA FLEURY DE MACEDO SOARES

INSTRUMENTOS GERENCIAIS UTILIZADOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM FOCO NO CIDADÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação
na FGV/EAESP

Área de Concentração: Transformações do Estado e
Políticas Públicas como requisito para obtenção de
título de mestre em Administração.

Orientação: Prof. Dr. Ruben Cesar Keinert

SÃO PAULO

2002



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



477/2002



1200200477

SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. Instrumentos Gerenciais utilizados na Administração Pública com foco no cidadão. São Paulo: FGV/EAESP, 2002, 97 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

Resumo: Estuda a Reforma do Estado, na perspectiva da Administração Pública Gerencial. Aborda as práticas utilizadas no modelo gerencial para melhorar o atendimento ao cidadão. Discorre sobre três estratégias: reestruturação da máquina pública, implantação de mecanismos de controle de desempenho e instituição de canais de comunicação com a sociedade civil. Caracteriza a associação entre essas estratégias e o papel do Estado, apontando diferenças no emprego dessas ferramentas gerenciais.

Palavras-Chaves: Reforma do Estado; Administração Pública; Reforma Administrativa; Estratégias Gerenciais; Serviços Públicos.

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	Nº de Chamada
21.03	35
Tombo	56762
477/2002	Dis. e.1

SP-00025244-5

Agradecimentos

Agradeço às pessoas que me acompanharam no decorrer da dissertação, sempre incentivando:

ao Professor Rubem Keinert, por sua paciência nas horas difíceis;

aos Professores Clóvis Bueno Azevedo e Hélio Janny Teixeira, membros da banca, pela disponibilidade e atenção;

aos parentes e amigos próximos, pelo suporte;

a Laura e Helena, pelo apoio no decorrer de todo o processo;

a José Carlos Vaz, pelas observações sempre pertinentes e

ao CNPq, pelo auxílio financeiro.

“Nada em rigor tem começo e coisa alguma tem fim.”

João Guimarães Rosa

À minha família

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 8

1.2. Movimento de reforma do aparelho do estado	8
1.2.1. Nova administração pública	11
1.2.1.1. Foco no cidadão	15
1.2.1.2. Estratégias e práticas para administração com foco no cidadão	16

2. REESTRUTURAÇÃO DA FORMA DE OPERAR DA MÁQUINA PÚBLICA 19

2.1. Mudança organizacional	20
2.2. Reorganização do fluxo dos processos	21
2.2.1. Caracterização de um processo operacional	22
2.3. Tecnologia da informação	24
2.4. Mudança cultural	27
2.5. Modelos de atendimento ao cidadão	29
2.5.1 Exemplos de modelos de atendimento ao cidadão	30
2.5.1.1. Centrais de informação	30
2.5.1.2. Centrais de atendimento único	31
2.5.1.3. Postos itinerantes	33

3. CONTROLE DO DESEMPENHO 34

3.1. Padrões de desempenho	37
3.2. Indicadores de desempenho	40
3.3. Ferramentas para manutenção da qualidade no serviço público	42
3.3.1. Cartas de serviços	42
3.3.1.1. Formato das cartas de serviços	43
3.3.1.2. Padrões de atendimento e indicadores de desempenho nas cartas de serviços	44
3.3.2. Benchmarks	47
3.3.2.1. Exemplo de utilização de benchmark: centrelink	49
3.3.2.2. Restrições ao uso dos benchmarks	50
3.3.3. Balanced score cards	51

4. INTERAÇÃO COM O CIDADÃO	54
4.1. Como proceder com as informações obtidas através de consulta	56
4.1.1. Service Gap Model	57
4.2 Ferramentas para comunicação entre governo e sociedade	60
4.2.1. Cartas de serviços	62
4.2.2. Tipos de pesquisas com cidadãos	64
4.2.2.1. Análise das reclamações, queixas e sugestões	65
4.2.2.2. Pesquisas quantitativa de satisfação do usuário	65
4.2.2.3. Grupos focais	66
4.2.2.4. Painéis	66
4.2.2.5. Oficinas e encontros com a comunidade para debates	67
4.3. Ombudsman	68
4.3.1. Exemplo de ouvidoria: o Provedor de Justiça Europeu	70
4.3.2. Exemplo de ouvidoria: o ombudsman de Santo André	71
4.4. Uso articulado de instrumentos de interação com o cidadão	72
5. MUDANÇAS ADMINISTRATIVAS E REFORMA DO ESTADO	73
5.1. Diferenças nas concepções e no emprego das ferramentas gerenciais da Nova Gestão Pública	75
5.2. Responsabilização e eficácia	76
5.2.1. Eficácia no setor público e no setor privado	79
5.3. Permeabilidade às demandas sociais: a diferença entre a abordagem do consumidor e do cidadão	81
5.3.1. Lógica de mercado e interesse público	83
5.4. Perspectivas de relação ente Estado e sociedade civil	85
5. 5. Conclusões	86
5.5.1. Agenda de pesquisa	88
BIBLIOGRAFIA	89

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação estuda as estratégias de reforma do aparelho do Estado, segundo o modelo gerencial. Foca-se na questão do atendimento ao cidadão, isto é, na provisão dos serviços públicos e nos instrumentos gerenciais adotados para esse fim.

O objetivo é fornecer um quadro geral das ferramentas gerenciais utilizadas na administração com foco no usuário, incluindo exemplos de algumas experiências em vigência, considerando os diversos países envolvidos no processo de reforma do aparelho do Estado.

O trabalho tem o propósito de oferecer um painel dos elementos associados ao tema da administração com foco no cidadão. Também constitui objeto deste estudo apontar algumas perspectivas e limites, segundo a literatura vigente, das estratégias e ferramentas utilizadas nesse processo.

1.2. Movimento de reforma do aparelho do estado

Na década de 80, tem início um amplo processo de reforma do Estado cujos desdobramentos se estendem até os dias de hoje. A reforma ocorre inicialmente em vários países de capitalismo avançado (Grã-Bretanha, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e outros países da Europa). Atualmente esta reforma está na agenda da maioria dos países contemporâneos ocidentais.

De maneira geral, esse processo caracteriza-se pela transição de um modelo de administração com maior ênfase no controle dos procedimentos (modelo burocrático) para um modelo com maior ênfase no controle dos resultados (modelo gerencial). (ABRUCIO, 1997:8).

As primeiras transformações na administração pública surgiram na gestão de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos) e, em ambos os casos, em um contexto político neoliberal.

O modelo gerencial introduziu novos temas na administração pública, dentre eles, a preocupação no desenvolvimento de modelos de avaliação de desempenho, maior controle sobre o orçamento e a orientação dos serviços públicos para a satisfação dos cidadãos. (ABRUCIO, 1997: 8)

O autor segue afirmando que mesmo os críticos do novo modelo de administração pública aceitam que o antigo modelo (burocrático) não está adequado às exigências e necessidades da sociedade contemporânea:

"Voltado cada vez mais para si mesmo, o modelo burocrático tradicional vem caminhando para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. É a partir desse processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda por melhor qualidade dos serviços públicos. (ABRUCIO, 1997:8)"

O modelo gerencial contrapõe-se ao modelo burocrático. Este último priorizava o controle dos procedimentos no setor público, tendo como finalidade a garantia de decisões racionais, impessoais e igualitárias por parte da administração pública.

Conforme afirma BRESSER PEREIRA (1999:23), a organização burocrática caracteriza-se pela centralização das decisões, por um tipo de estrutura piramidal de poder baseada no comando hierárquico, com rotinas rígidas e muitos controles sobre os processos administrativos.

Esse tipo de gerência não tinha como prioridade o controle dos resultados sob o prisma da agilidade e da eficiência. Nesse contexto, o modelo burocrático caracterizava-se por um número de regulamentações bastante expressivo. Como consequência dessa forma de procedimento, caracterizou-se um efeito perverso: o excesso de regulamentações inibia o processo decisório, tornando o sistema pouco ágil para responder às demandas da sociedade. Por isso, a administração burocrática é comumente chamada de "auto-referida", como uma menção ao fato de estar voltada ao controle de processos internos.

Pelo fato de se orientar por sua lógica interna, o planejamento da organização não está relacionado com as necessidades dos usuários, notando-se a falta de flexibilidade da organização para atender o ambiente externo (a população). A instituição orienta-se por uma lógica mais voltada ao controle

dos processos, isto é, o controle de cada tarefa do ciclo administrativo. Perde-se de vista a missão da instituição: o atendimento ao usuário.

Dessa forma, os trabalhos são desenhados em função de tarefas segmentadas, não de resultados, nem da missão e dos objetivos da instituição. (JONES e THOMPSON, 2000:52).

Em contraposição à rigidez, padronização e formalismo dos serviços públicos, a sociedade se tornava cada vez mais complexa e heterogênea. Por isso, JONES e THOMPSON chamam a atenção para a necessidade de oferta de produtos e serviços não padronizados, uma vez que a população apresenta segmentos muito diferenciados entre si. Os fornecedores de serviços devem ter a capacidade de "... alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com suas estratégias de mercado e de fornecimento de serviços." (JONES e THOMPSON, 2000: 43)

Destacam-se também a falta de comunicação intersetorial e a existência de uma seqüência linear de procedimento. Os processos tramitam de departamento (setor, unidade etc) em departamento, seguindo um fluxo linear, quando uma decisão envolve vários departamentos e poderia ser tomada simultaneamente. Muitas vezes, decisões simples deixam de ser tomadas pela necessidade de consentimento de diretores de departamentos, pois a centralização das decisões é um traço marcante no modelo burocrático.

Nesse ponto RUA (1999: 289-290) faz uma síntese interessante: "... com frequência, devido estritamente à inércia, a administração pública mantém rotinas absolutamente irracionais, segundo as quais cada parte do processo tem de ser cumprida de maneira detalhada e inflexível."

KETTL (2001:79) ilustra bem esse aspecto quando afirma que a tradicional burocracia passou a ser vista como um modelo superado quando os cidadãos reclamavam que a máquina parecia atender mais aos interesses dela do que aos da população.

Nesse contexto, os cidadãos aparecem como usuários dos serviços públicos, mas não como titulares ou proprietários dos mesmos. FALCO (2000:8) salienta a falta de controle dos cidadãos sobre a máquina pública, o que corresponde a uma despreocupação por parte dos responsáveis, que não precisavam prestar contas de suas ações.

O autor explica esse fato em função da assimetria de informações entre sociedade civil e governo. A sociedade civil (cidadãos, instituições ou empresas) não têm informações para observar ou requisitar padrões de qualidade no setor público. Assim, o setor público torna-se inacessível para as demandas dos cidadãos.

Feito um breve quadro das críticas mais comuns à eficácia da ação do setor público, serão apresentados os temas discutidos na estratégia de reforma do aparelho do Estado.

1.2.1. Nova administração pública

KETTL (2001: 79) defende que, embora sempre tenha havido propostas de reforma do Estado, o *managerialism* representa uma revolução global para a administração pública. Esse movimento foi iniciado nos “países do *Westminster*” (Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido), estendendo-se para vários outros países.

Tendo como perspectiva a promoção de melhorias na gestão pública, visando a ampliar a capacidade de resposta do setor público, desenvolveu-se o *managerialism* ou modelo gerencial de administração. Essa necessidade de resposta às demandas da sociedade por parte da máquina pública pode ser sintetizada na seguinte afirmação: “... o governo não pode atuar da mesma forma que uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial.” (CAIDEN, 1991:88).

CAIDEN (1991: 131) segue enfatizando a exigência da modernização administrativa do setor público, com o aumento da produtividade e da eficácia, o fortalecimento do *accountability* e de mecanismos de controle para garantia do interesse público, o redesenho de modelos obsoletos e a revitalização das organizações públicas.

FERLIE e outros (1999: 24) afirmam que há um certo consenso em relação à Nova Administração Pública ser vista como uma importante ruptura nos padrões da administração do setor público.

Os autores distinguem quatro modelos no contexto da Nova Administração Pública, elaborando uma tipologia. A análise não é diacrônica,

isto é, os autores não apresentam os quatro modelos como um desenvolvimento cronológico.

Segundo os autores (1999:26), a NAP/ Modelo 1 foi a primeira proposta de reforma e obteve hegemonia até a década de 80. Essa abordagem foi muito utilizada na Inglaterra, na gestão de Thatcher, baseando-se na tentativa de aproximação entre setor público e privado, orientando-se por noções de eficiência, principalmente no que se refere aos controles financeiros. No que se refere ao atendimento ao cliente, destacava-se a importância da resposta rápida do prestador de serviços.

A NAP/ Modelo 2 orienta-se pela mudança organizacional das instituições públicas. O modelo concentra-se na descentralização e no *dowsizing*, com vistas a promover maior flexibilidade no interior da organização, com diminuição do grau de padronização, alteração de uma estrutura verticalmente integrada para formação de estruturas horizontais com a descentralização de responsabilidades. Quanto ao atendimento ao cidadão, a proposta refere-se à transformação das estruturas padronizadas de serviço em um sistema mais flexível e com maior variedade. (FERLIE e outros, 1999:31)

Por sua vez, a NAP/ Modelo 3 está voltada à busca da excelência no setor público. Esse modelo baseia-se na idéia de que as transformações em uma instituição dependem da mudança cultural de seus funcionários, tendo como fonte de influência a escola das relações humanas, enfatizando " ... o papel dos valores, cultura, ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas realmente se comportam no trabalho." (FERLIE e outros, 1999:31) Esse modelo não apresenta nenhuma proposta quanto ao atendimento ao cidadão, pois volta-se exclusivamente ao interior da máquina pública.

Por fim, a NAP/ Modelo 4 orienta-se pelo empréstimo de conceitos do setor privado, adequando-os ao setor público. Nesse modelo enquadram-se a Orientação para o Serviço Público (*Public Service Orientation*) e as teorias administrativas voltadas para a qualidade total. No que se refere ao atendimento ao cidadão, o modelo dá ênfase à qualidade do serviço (busca da excelência nos serviços públicos), com a manutenção de canais de diálogo com os usuários para captar suas demandas e valores. (FERLIE e outros, 1999:33-34)

ABRUCIO diferencia as correntes de reforma administrativa na Inglaterra, por meio de um desenvolvimento cronológico. O gerencialismo puro se pautava pelo aumento da produtividade e corte de gastos no setor público. Com o *consumerism*, novos elementos foram incorporados, dentre eles o conceito de qualidade no setor público. A busca pela qualidade do serviço público aparece como uma crítica ao gerencialismo puro, que visava apenas a eficiência, observando-se os padrões de desempenho econômico apenas sob a ótica econômica: fazer mais com menos. (ABRUCIO 2001: 186)

O *Public Service Orientation* é a mais nova corrente de reforma do Estado na Inglaterra. Embora ainda não tenha sido totalmente desenvolvida, essa nova linha apresenta a introdução de temas como o *accountability* e a abordagem do cidadão, titular de direitos e deveres cívicos, em lugar da abordagem do cliente, que é apenas o receptor de serviços, em uma relação típica de mercado. (ABRUCIO, 2001: 190)

Por outro lado, há autores enfatizando a influência do setor privado na reforma do Estado. GUERRERO (2001) faz uma interessante síntese sobre o modelo gerencial. Segundo ele, a configuração atual da concepção de gestão pública aproxima-se muito da gestão do setor privado – por isso a ênfase na eficácia. Os serviços públicos são induzidos a perder sua forma burocrática, moldando-se pelas definições de competência mercantil e, nessa perspectiva, o cidadão se transforma em consumidor. Por isso, o novo modelo de administração é identificado freqüentemente através dos seguintes termos: usuário-cidadão ou cliente, qualidade, serviço, valor, incentivo, inovação e flexibilidade, conceitos comuns à administração do setor privado.

Para o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD – o modelo gerencial seguiu inicialmente os parâmetros utilizados no setor privado: alteração da estrutura burocrático-piramidal de administração, flexibilizando-se a gestão com diminuição dos níveis hierárquicos e maior autonomia por parte dos gerentes para a tomada de decisões. (CLAD, 1999: 127).

Segundo o CLAD, embora o movimento inicial seja inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve adaptar-se aos requisitos do setor público. Assumida essa premissa, a reforma gerencial apresenta aspectos positivos, pois é capaz de assegurar mecanismos que aumentem a eficácia, a

eficiência e a efetividade da gestão pública, tornando mais democrática a relação entre Estado e sociedade por meio da prestação de contas. Assim, a reforma gerencial introduz a possibilidade do desenvolvimento de mecanismos para consolidação da responsabilização e da transparência da administração pública. (CLAD, 1999)

Em documento preparado pelo Conselho Científico do CLAD e publicado na Revista do Serviço Público (1999), nota-se a interpretação do Centro quanto à reforma:

“Em resumo, eficiência, democratização do serviço público e flexibilização organizacional são ingredientes básicos para a modernização do setor público que o paradigma da administração pública burocrática não contém.” (CLAD, 1999: 129)

Nota-se a ênfase dada a tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão. Nesse caso, democratização significa exatamente orientar a atuação do Estado para o usuário, permitindo que os cidadãos participem do processo, exercendo o controle social sobre a provisão dos serviços públicos.

No Brasil, a questão da reforma também é pauta de discussão. BRESSER PEREIRA (1999:65) aponta a necessidade de reforma na administração do setor público, com vistas a promover 1) o aumento da eficiência no setor público, através da racionalização dos processos e incremento da produtividade; 2) o progresso contínuo na implementação de padrões de qualidade na prestação dos serviços públicos, para o atendimento às necessidades da população e 3) o resgate do espaço público como lócus de expressão da cidadania.

Distingue-se a existência de diferentes interpretações e perspectivas sobre a reforma do aparelho do Estado. Em que pesem as diferenças, de maneira geral a Nova Gestão Pública enfatiza a preocupação com os resultados produzidos pelo setor público. Em outras palavras, com o advento da Nova Gestão Pública, o quesito dos padrões de qualidade na provisão de serviços públicos destacou-se como um aspecto essencial para as práticas de

administração pública. A teoria administrativa passa a discorrer acerca da eficiência e da eficácia. Assim, grande parte da literatura sobre a Nova Administração Pública refere-se aos esforços que o governo deve realizar para melhorar os serviços prestados ao público.

Colocar o cidadão como centro de referência para as ações do setor público é a resposta que o modelo gerencial pretende dar para combater as distorções da administração auto-referida.

1.2.1.1. Foco no cidadão

O diferencial da chamada Nova Administração Pública refere-se, em grande parte, à importância conferida à provisão de serviços, tomando-se como referência a satisfação do cidadão. O foco no cidadão é um dos fundamentos da Nova Administração Pública.

Segundo KETTL (2001: 84), muitos países empreenderam uma reestruturação dos processos nas organizações públicas com vistas a atender as demandas dos usuários. De maneira geral, a reestruturação de processos é acompanhada por reestruturações organizacionais (diminuição de postos intermediários e estabelecimento de estruturas horizontais) e investimento em aparato tecnológico. Nas palavras do autor, buscou-se "...assegurar que os usuários ou consumidores encontrem o que procuram."

Em *Reinventando o Governo*, OSBORNE e GAEBLER (1994) defendem que o setor público deve estar orientado pelas necessidades dos clientes e não da burocracia. Com a abordagem da Administração de Qualidade Total, os autores afirmam que as organizações devem colocar o cliente em primeiro lugar, enfatizando sua satisfação e avaliando constantemente os serviços prestados, de acordo com a ótica do usuário.

No ano de 1987, a Organização para Cooperação e desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou um documento com as diretrizes da Nova Administração Pública: *Administration as a Service, the Public as a Client*.

Segundo essa publicação, a gestão pública deve se orientar pela transparência, de forma que os cidadãos saibam como a administração

funciona, quais os seus problemas, como ela é controlada e quem são os responsáveis pelo seu controle. Além disso, o governo deve ser acessível ao público, satisfazendo suas necessidades e propiciando a participação dos cidadãos na gestão pública. E suma, advoga-se uma administração responsiva, compreensível para os usuários e de fácil abordagem, isto é, aberta ao diálogo. (OCDE, 1987)

Na definição de COUTINHO (2000), a administração com foco no cidadão visa ao fornecimento de serviços públicos de alta qualidade, sendo que a literatura sobre a teoria administrativa considera a qualidade como o conjunto de atributos (de um produto ou serviço) que satisfazem as necessidades e expectativas do cliente. Considerando ainda a definição desse autor, a qualidade do serviço público é traduzida pela satisfação das demandas e expectativas dos cidadãos, com o pressuposto da melhoria permanente dos processos de acordo com as necessidades da sociedade.

CLARKE (1993:7) endossa esse ponto de vista, assinalando que administrar com foco no cidadão significa determinar os parâmetros de eficácia de acordo com as necessidades do cidadão-usuário. Como consequência disso, os critérios de desempenho são determinados por aquilo que o cidadão-consumidor define como um bom resultado. Dessa forma, o foco de análise do desempenho desloca-se dos processos e da burocracia para os resultados.

Para CLARKE e STEWART (1987:163), os padrões de qualidade dos serviços públicos estão voltados a atender os seguintes requisitos: a adequação do serviço, o resultado (impacto) dele sobre o público alvo, seu custo e a importância desse serviço para a sociedade.

Assim, a satisfação do usuário-cidadão é tratada como um dos principais parâmetros de avaliação do desempenho do setor público, o que requer a orientação do setor público para atingir essa finalidade.

1.2.1.2. Estratégias e práticas para administração com foco no cidadão

Ter o cidadão como referência para a gestão pública significa planejar a provisão de serviços públicos de acordo com as demandas do cidadão. Isso implica organizar os recursos humanos, financeiros e de logística

pautando-se pelas demandas da sociedade. Além disso, o planejamento da gestão pública com foco no cidadão requer freqüentes avaliações acerca dos resultados, dos processos e da satisfação dos cidadãos em relação aos serviços prestados. (COUTINHO, 2000:48)

Considerando o papel central da satisfação do usuário-cidadão para a Nova Administração Pública, faz-se mister a implantação de ações inovadoras com potencial de propiciar soluções eficientes e eficazes no quadro das organizações públicas.

“Inovação a serviço da qualidade, e qualidade como satisfação do usuário-cidadão são, portanto, conceitos-chave que formam as bases da nova administração.” Disso decorre a seguinte questão: por quais meios “...o atendimento ao cidadão alcança efetivamente um diferencial de qualidade?” (COUTINHO, 2000: 55). A resposta a essa pergunta está associada à cultura de prestação de serviços, estratégias, planejamento e implementação da mudança.

Para a realização dessa mudança no modelo de gestão de serviços públicos, RUA (1999:286) assinala uma série de práticas a serem implementadas, dentre elas, a abertura de comunicação com os usuários.

OSBORNE e PLASTRICK (1997) relacionam um conjunto de oito recomendações para a melhoria do atendimento ao cidadão. Dessa forma, as organizações públicas devem:

- 1) identificar seus usuários;
- 2) promover pesquisas junto aos seus usuários para conhecer suas expectativas quanto ao tipo e qualidade dos serviços prestados pela organização;
- 3) determinar padrões de qualidade e usá-los como metas;
- 4) utilizar o *benchmark* para estabelecer a comparação com serviços semelhantes em outras organizações;
- 5) realização de pesquisas junto aos servidores públicos para detectar possibilidades de melhorias nos serviços;
- 6) fornecer opções de fontes de serviços aos usuários;
- 7) facilitar o acesso às informações, aos serviços e aos sistemas de queixas;

8) estabelecer sistemas eficazes para atender às reclamações dos usuários.

Por sua vez, BLYTHE e MARSON (1999) identificam os meios através dos quais as organizações podem aumentar sua capacidade de prestar serviços aos usuários-cidadãos: novos arranjos institucionais, técnicas de melhorias de processos, gestão da qualidade e *benchmarking*.

Considerando a literatura abordada, é possível agrupar três estratégias de intervenção no aparelho de Estado para que este se torne mais adequado às demandas do usuário-cidadão:

1- Reestruturação da máquina pública para tornar os procedimentos mais ágeis e mais rápidos, conferindo ao serviço público maior qualidade e propiciando ao cidadão um atendimento melhor (mudança organizacional, mudança da organização das formas de processos, substituição do aparato tecnológico e mudança cultural).

2- Controle do desempenho: implantação de padrões e indicadores de desempenho para monitorar a qualidade do serviço público.

3- Interação e comunicação com o cidadão: abertura de canais para informação sobre os serviços públicos, instituição de sistemas de avaliação junto ao usuário-cidadão e instituição de mecanismos que assegurem a receptividade das queixas dos usuários pelo setor público.

Assim, este trabalho está dividido em três capítulos que abordam as estratégias mencionadas e os instrumentos gerenciais utilizados em cada uma delas. Alguns exemplos são fornecidos para ilustrar a tradução dos conceitos administrativos em casos práticos.

Por fim, são feitas algumas considerações finais, com o objetivo de discutir alguns aspectos relativos às perspectivas e limites da Nova Gestão Pública.

2. REESTRUTURAÇÃO DA FORMA DE OPERAR DA MÁQUINA PÚBLICA

Este capítulo discorre sobre uma das perspectivas de intervenção no aparelho do Estado para mudar os sistemas de provisão dos serviços públicos: a reestruturação da máquina pública. A reestruturação visa a tornar os procedimentos mais ágeis e mais rápidos, conferindo ao serviço público maior qualidade e propiciando ao cidadão um atendimento melhor.

Grande parte da literatura sobre a Nova Administração Pública enfoca a necessidade da mudança nas instituições para que elas tenham maior capacidade de responder às demandas do ambiente externo.

Segundo FRESNEDA (1998: 71):

“A era da informação chegou provocando grandes mudanças nas organizações privadas, tais como: incríveis aumentos de produtividade, *dowsizing*, reengenharia, formas criativas e diferenciadas de se fazer negócios, especialmente na área de serviços dirigida ao cliente, uso intensivo de tecnologia da informação e muitas outras mudanças significativas.”

Em função disso, as organizações estão se transformando, surgindo novas concepções sobre modelos organizacionais, caracterizados por estruturas horizontais, mais leves e flexíveis, orientadas pela gestão da qualidade e da produtividade e pelo atendimento às demandas dos usuários, baseadas em equipes de trabalho com diminuição dos níveis hierárquicos.

Segundo FRESNEDA (1998: 71), as mudanças estão presentes tanto no setor privado quanto no setor público, atingindo as estruturas organizacionais, os recursos humanos e as formas de organização do trabalho da instituição.

Podem-se identificar quatro eixos de mudança que estão interligados, isto é, que geram influências recíprocas:

- mudança organizacional;

- mudança da organização das formas de processos;
- substituição do aparato tecnológico;
- mudança cultural.

2.1. Mudança organizacional

Na concepção de BRESSER PEREIRA (2001: 28), enquanto o modelo burocrático emprega maiores esforços nos processos e na definição de procedimentos – seja na gestão dos recursos humanos, seja na compra de bens e serviços –, a Administração Pública Gerencial orienta-se para resultados. Para que esse deslocamento de foco ocorra, faz-se necessária a revisão dos processos de trabalho, com a introdução de novas tecnologias e de uma estrutura mais ágil e flexível em função das mudanças ambientais que atingem todas as organizações.

Para isso, é preciso modificar a estrutura organizacional e a lógica de funcionamento do setor público, alterando-se a estrutura burocrático-piramidal de administração, flexibilizando-se a gestão com diminuição dos níveis hierárquicos e maior autonomia por parte dos gerentes para a tomada de decisões. (CLAD, 1999: 127)

Propõe-se a alteração da rígida hierarquia típica do modelo burocrático. Com isso, pretende-se que os funcionários sejam responsáveis por metas, gozando de maior autonomia e discricionariedade na tomada de decisões. Os servidores devem ser avaliados pelos resultados de seu trabalho em lugar do controle de regras e procedimentos.

Para KETTL, em grande parte, o conceito de reforma parte da premissa de que os administradores precisam de maior flexibilidade para trabalhar e que o impedimento dessa “liberdade” está na existência de inúmeras regras, hierarquias e níveis de autoridade. Para isso, as organizações precisam ser mais flexíveis e adaptáveis. (KETTL, apud BRESSER PEREIRA e SPINK, 2001: 80)

A reestruturação organizacional não se reduz ao aumento de discricionariedade por parte do servidor público, mas também prevê a redução da diferenciação vertical e de quadros, isto é, a diminuição de níveis

hierárquicos e a alteração de uma estrutura "piramidal" para uma estrutura em rede, em que os diversos departamentos interagem constantemente.

Nas palavras de KLIKSBERG (1994:18):

"As antigas estruturas weberianas, a 'burocracia ideal', não respondem às condições de incerteza e mudança contínua dos contextos atuais. Nelas se impõe contar com estruturas flexíveis, que permitem a readaptação sobre as marchas das organizações. As organizações matriciais por projetos dão respostas muito mais efetivas."

A reestruturação institucional pode ter conseqüências diferentes para o setor privado e para o setor público. O que no setor privado significa demissão por *dowsizing*, no setor público pode significar realocação dos funcionários da burocracia para aumentar o número de pessoas que realizam atendimento ao cidadão.

A reestruturação organizacional é acompanhada da reestruturação do fluxo de processos no interior da máquina pública.

2.2. Reorganização do fluxo dos processos

Segundo JONES e THOMPSON (2000:43), o primeiro passo na mudança da instituição é a racionalização dos processos administrativos. Isto implica suprimir da organização tudo aquilo que não adicione valor ao serviço ou ao produto fornecido para os usuários.

RUA assinala a importância de racionalizar os processos operacionais dentro de uma instituição. O fluxo dos processos administrativos, isto é, a rotina do funcionamento da máquina pública, deve estar organizado de forma a possibilitar respostas rápidas para as demandas da sociedade. A redução dos custos e a melhoria dos serviços implica o estabelecimento de uma nova forma operacional, "...mediante o enxugamento de procedimentos, que corresponde à simplificação e à modernização" (RUA, 1999: 290).

Em outras palavras, o que se propõe é redesenhar os processos com vistas a eliminar as tarefas desnecessárias e o trabalho em duplicidade, diminuindo o tempo de atendimento da máquina pública.

2.2.1. Caracterização de um processo operacional

Um processo se constitui por uma série de tarefas associadas que resultam no fornecimento de um serviço e pode ser representado por uma cadeia de passos interativos. (CALDAS, 2001).

O processo tem início com uma solicitação, que pode vir de um cidadão, de uma empresa, ou mesmo de um departamento público. Por exemplo, um pedido de poda de árvore “dispara” um processo para uma instituição pública. A partir desse “disparo”, o processo percorre vários setores até que se realize o atendimento da solicitação do serviço.

A revisão de processos consiste em examinar todo o fluxo de tarefas provocado pela solicitação, fazendo-se um desenho da trajetória do processo nos vários departamentos. Feito esse desenho dos “passos”, é possível observar se há um número demasiado de tarefas, se a cadeia produtiva é muito extensa e se há exigências excessivas quanto ao número de carimbos e assinaturas dos vários departamentos. Quando se examina o fluxo dos processos, é possível observar a interatividade entre os vários departamentos e até as várias secretarias. Por isso, a reestruturação do fluxo de processos tem a função de maximizar a articulação e a integração entre os diversos setores, departamentos e secretarias.

A reestruturação do sistema de provisão de serviços tem início com o desenho dos fluxos de processos administrativos, com vistas ao estabelecimento de um diagnóstico. A partir desse diagnóstico, é possível elaborar uma nova cadeia produtiva, eliminando os passos desnecessários, como também promovendo o funcionamento simultâneo das diversas áreas envolvidas na provisão daquele serviço.

JONES e THOMPSON (2000:42) indicam que a organização deve “...eliminar tudo aquilo que não agregue valor a seus serviços- especialmente as regras que inibem o desempenho”.

Essa reestruturação procede a partir de um quadro de referência para avaliação do que se pode subtrair ou não do processo. É fundamental a existência de um planejamento subsidiado por informações, que pode, inclusive, utilizar comparações internas entre os vários serviços. Para eliminar os elementos dispensáveis na cadeia de provisão de serviços, faz-se necessária a utilização de métodos. A reestruturação requer a coleta de dados, sua análise e, posteriormente, a tomada de decisões.

Uma reestruturação efetiva leva em conta as informações dos usuários e servidores públicos. Ambos têm muito conhecimento sobre os serviços, identificando os pontos críticos, os “gargalos” e os motivos de existência de certos procedimentos morosos.

Conforme JONES e THOMPSON:

“Um argumento muito consistente para a participação é que os servidores e os usuários dos programas têm informações que devem ser avaliadas pelos gerentes dos mesmos no momento de decidir se há necessidade de reestruturação e como fazê-lo.” (Jones e Thompson, 2000: 46)

Segundo LARRETA e STRAFACE (2000: 50), a promoção de melhorias no serviço público deve ser buscada levando-se em conta os seguintes aspectos:

- como diminuir os tempos de resolução (tempo de resposta do “pedido”);
- como incluir as preferências dos usuários;
- como simplificar os trâmites;
- como reduzir os erros;
- como personalizar o serviço;
- custos.

Considerando os aspectos mencionados, os autores propõe a formação de Círculos de Qualidade, com a formação de grupos de trabalho

integrados por servidores públicos que se reúnem periodicamente para o planejamento do fluxo dos processos, elaborando novos organogramas e novos desenhos para os processos. (LARRETA e STRAFACE (2000: 60)

JONES e THOMPSON (2000:49) afirmam que redesenhar os processos é iniciá-los novamente e não tentar “ajeitar” os processos já existentes. Segundo os autores, é preciso elaborar novamente o ciclo produtivo em função do tempo e do custo dos processos, e não em função de posições estabelecidas nas hierarquias organizacionais. Nesse aspecto, chama-se a atenção para o caráter centralizador da tomada de decisões no setor público. Conforme mencionado, muitas vezes há demora na tomada de decisões em função de um número excessivo de níveis hierárquicos, sendo que há demora na resolução do processo por ser imprescindível sua tramitação por esses vários níveis.

Elaborar um ciclo que leve em conta o tempo e o custo dos processos significa quebrar barreiras de níveis hierárquicos e de impedimento do fluxo da informação, o que implica descentralizar as informações e promover maior autonomia dos servidores para a tomada de decisões. Em outras palavras, isso impõe uma mudança organizacional que suprima o número excessivo de níveis hierárquicos.

O redesenho dos fluxos de processo vem acompanhado da introdução de novas tecnologias e de treinamento para seu uso. O novo modo de operar requer um suporte tecnológico avançado. A reestruturação permite que os processos não caminhem mais de forma linear. A nova forma de organizar a cadeia produtiva deve facilitar a conexão entre os vários departamentos e secretarias, que nesse novo arranjo podem operar simultaneamente. Esse avanço só é conseguido mediante a utilização de sistemas de tecnologia da informação.

2.3. Tecnologia da informação

A tecnologia da informação tem um importante papel no que se refere à gestão da informação. Sua contribuição se dá em três níveis: 1) disponibilização do acesso às informações para os servidores públicos,

possibilitando o trabalho em rede; 2) disponibilização do acesso às informações, permitindo um novo arranjo da provisão de serviços (balcões de atendimento único para o munícipe); 3) provimento de ferramentas de análise e acompanhamento para gerentes.

A tecnologia da informação é um instrumento que permite a modernização dos recursos, possibilitando o melhor aproveitamento destes, provê a revisão e adaptação dos sistemas de informação gerencial e possibilita o desenvolvimento de serviços de auto-atendimento e de serviços eletrônicos de acesso remoto. (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2001)

O uso de aporte tecnológico não está voltado simplesmente à aquisição de hardwares e softwares, mas também destina-se ao desenvolvimento de sistemas, com reestruturação dos pontos de rede, incluindo o treinamento dos servidores para o uso desses novos sistemas, sempre visando melhorar o trabalho para o servidor e o atendimento ao usuário-cidadão.

A tecnologia da informação constitui um instrumento fundamental no suporte das mudanças e na efetivação da transformação organizacional (e de processos) introduzida na instituição. É uma ferramenta que coleta, armazena, processa e distribui a informação. A utilização da tecnologia da informação permite a criação de processos de trabalho interfuncionais, possibilitando o trabalho simultâneo entre as diversas secretarias, departamentos, unidades etc. Para exemplificar, o uso de uma rede de comunicação interna (Intranet) promove a conexão ágil entre os diversos setores, facilitando o acesso aos serviços e às informações.

FRESNEDA (1998: 80) confere destaque à revolução que a tecnologia promoveu nas instituições. Para ele, a TI induziu à reorganização do trabalho, com a formação de processos de trabalho horizontais e equipes operando em rede, sendo que as pessoas podem trabalhar simultaneamente mesmo que estejam em diferentes regiões geográficas.

A tecnologia da informação propicia uma mudança na forma de efetuar o trabalho. Tarefas que eram realizadas isoladamente passam a ser realizadas de forma integrada entre equipes e os resultados tornam-se acessíveis para todos, uma vez que a rede dispõe os dados em terminais de computador.

Por integrar a comunicação entre os diversos setores dos órgãos públicos, a tecnologia da informação promove mudanças na forma de organização de provisão de serviços. Essas transformações têm impacto tanto na organização interna, que passa a funcionar de maneira articulada, quanto no atendimento ao cidadão.

Tendo um banco de dados compartilhado, pode-se articular os serviços entre os diversos setores, agrupando o atendimento ao munícipe em um único local. A centralização do atendimento permite que o cidadão não precise dirigir-se a vários departamentos, facilitando sua relação com a administração pública.

A tecnologia da informação tem impacto também sobre a logística de fornecimento dos serviços. O uso de modernas ferramentas de informática permite que o atendimento seja centralizado, mas não fique concentrado em alguns poucos postos de atendimento. Em outras palavras, é possível disponibilizar os serviços em centrais de atendimento, bem como torná-los acessíveis por meio de *sites* do governo e de centrais de atendimento telefônico.

Por fim, a tecnologia da informação facilita o gerenciamento do fluxo dos processos. Implantado o novo desenho, é preciso gerenciar seu funcionamento, avaliando o desempenho do novo ciclo produtivo. Isso requer informações para a análise dos impactos da nova forma de trabalho, ou seja, a mensuração e o acompanhamento da melhoria da qualidade do serviço.

Para isso, é preciso estabelecer indicadores de desempenho a partir de dados coletados, analisados e comparados. Por exemplo, os dados de contabilidade devem ser relacionados com a mensuração dos resultados, possibilitando uma análise de custos relativa ao desempenho.

Neste sentido, as bases de dados modernas tendem a constituir um instrumento de combate à centralização administrativa e à centralização de atividades, como relatórios, contabilidade, compras etc.

Nas palavras de JONES e THOMPSON:

“Trata-se de captar a informação de uma única vez e em sua fonte [...], coordenar atividades paralelas durante o seu desenvolvimento e não após sua

finalização. Finalmente, atribuir responsabilidades na tomada de decisões às pessoas que fazem o trabalho, e incorporar o controle no desenho das tarefas.” (JONES e THOMPSON, 2000:52)¹

Mudanças organizacionais implicam mudanças nas práticas de trabalho, objeto de análise do próximo tópico.

2.4. Mudança cultural

Os servidores têm papel fundamental na implantação de novas formas de trabalho. Por isso, há a necessidade de programas de treinamento para a promoção da mudança cultural no setor público.

Programas de treinamento destinam-se a promover o aprendizado para novas formas de organização do trabalho, especialmente no que se refere aos processos de trabalho horizontais executados pelas equipes de trabalho que operam em rede, propiciando uma visão ampla do funcionamento do serviço público.

Conforme afirma COUTINHO (2000:56), as práticas do serviço público induziram os servidores a um procedimento marcado pelo “excessivo formalismo e ritualismo de regras”, em que a preocupação é contemplar todas as rotinas de cada departamento, que segue uma estrutura hierárquica muito rígida. O autor vai além, concluindo que essas práticas inibem a criatividade e a aptidão para tomada de decisões.

O autor chama a atenção para a necessidade de mudança da mentalidade voltada ao cumprimento de formalidades processuais para uma mentalidade que privilegia o trabalho integrado entre os diversos departamentos, divisões, setores e seções.

O Município de Santo André empreendeu uma reforma na prestação de serviços administrativos da Prefeitura. Em entrevista com um dos responsáveis pela concepção do Programa de Modernização Administrativa,

¹ Esses aspectos serão melhor desenvolvidos no capítulo 3.

Valter Correia da Silva², foram enfatizados aspectos relativos à mudança cultural nas práticas do setor público:

“A modernização do atendimento em Santo André partiu do princípio de que o servidor atende a todas as demandas. A informação está no terminal, o servidor não é especializado em determinada área. É preciso romper com o modelo rígido em que servidor só conhece uma rotina de trabalho, só sabe executar um tipo de procedimento.”

Nesse depoimento, Silva destaca a importância da visão integrada dos diversos processos em um trabalho de equipe. Destaca também o papel do treinamento para a manipulação de sistemas de tecnologia da informação.

Em síntese, nota-se o quanto os eixos de mudança estão interligados. A revisão dos atos normativos e das formas de trabalhar tem influência sobre a estrutura organizacional da instituição pública. O aproveitamento do uso de modernas ferramentas de informática está associado à capacidade de reorganização – em termos de processos e de estrutura organizacional – do órgão público. Por fim, esses três eixos dependem da mudança cultural dos servidores para assimilarem as transformações e participarem efetivamente da elaboração do processo. Ao modificar a estrutura organizacional e de fluxo de processos, é preciso trabalhar a questão da cultura do trabalho, para uma transformação efetiva do *modus operandi* dos servidores.

A seguir, serão feitas algumas considerações a respeito do que se tem considerado um bom atendimento ao cidadão.

² Valter Correia da Silva foi um dos elaboradores do Programa de Modernização Administrativa em Santo André e atualmente é Secretário Adjunto de Administração em Guarulhos.

2.5. Modelos de atendimento ao cidadão

Considerando as observações de OSBORNE e GAEBLER (1994:210,211):

“...um sistema dirigido ao cliente deve ser ‘descomplicado’ para o cliente, que não deve ser confrontado com um fabuloso labirinto de programas fragmentados, [...] e uma infinidade de formulários para preencher.”

OSBORNE e GAEBLER chamam a atenção para a necessidade de transformar os sistemas fragmentados e complicados para os clientes em sistemas integrados e articulados. Também apontam a necessidade de prestar informações claras e precisas ao cidadão, que não precisa saber como funciona a burocracia, mas conhecer apenas os aspectos necessários para o recebimento do serviço. O serviço público precisa ser acessível e ter um atendimento integrado para evitar a circulação entre vários departamentos. (OSBORNE e GAEBLER, 1994:210,211)

O que OSBORNE e GAEBLER propõem, em síntese, é que os serviços do setor público se orientem a partir dos seguintes parâmetros:

- a rapidez na provisão de serviços;
- a provisão de serviços interligados;
- o atendimento centralizado;
- a facilidade de acesso aos serviços por meio de sistemas de atendimento em rede.

Esses objetivos podem ser alcançados mediante a instituição do guichê único.

O *Canadian Centre for Management Development* tem estudado estratégias de reforma da administração pública, com vistas à promoção de melhorias na prestação de serviços públicos. Dentre seus pesquisadores, BENT e outros estudam os modelos de atendimento chamados de *single window* (guichê único).

O objetivo do guichê único é facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços e às informações referentes à máquina pública. O modelo do guichê único se constitui de três formas básicas: centrais de informação, centros de atendimento único e centros de atendimento específico (BENT e outros, 1999).

As centrais de informação destinam-se a promover melhorias no atendimento ao cidadão por meio de páginas na Internet, centrais telefônicas e escritórios de informação geral. Nestas, o cidadão pode obter informações e em determinados casos, os próprios serviços. Com isso, o acesso é facilitado e o cidadão não precisa se deslocar até o departamento responsável pelo serviço. Naturalmente, esse tipo de disponibilidade de informação só é possível mediante o desenvolvimento tecnológico.

Os centros de atendimento único permitem que os cidadãos tenham acesso a muitos ou mesmo a todos os serviços em um único local, sem que precisem se dirigir a vários departamentos ou órgãos. Estes centros podem ser constituídos por guichês de balcão ou via Internet. Podem também ter as duas formas de atendimento.

A terceira categoria, as centrais de atendimento específico, propicia o atendimento em uma área específica ou para um grupo específico de cidadãos. Funciona como um atendimento direcionado, buscando atingir locais ou grupos com dificuldades específicas.

Geralmente, as três formas de atendimento são fornecidas conjuntamente, propiciando aos cidadãos uma ampla gama de possibilidades de acesso ao serviço público. O objetivo é que estes se tornem mais acessíveis, objetivos e simples. (BENT e outros 1999)

Seguem alguns exemplos de aplicação do guichê único.

2.5.1 Exemplos de modelos de atendimento ao cidadão

2.5.1.1. Centrais de informação

O Banco do Nordeste do Brasil criou a Central de Orientação ao Cliente para atender à sua clientela. Foi criada uma central de discagem direta gratuita, atendimento via fax e Internet para fornecer à população informações

sobre os serviços da instituição e todos os ramos que realiza negócios. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1998)

O objetivo era orientar os agentes produtivos para que pudessem conhecer as oportunidades de negócios dentro dos ramos de atuação do Banco. Além de prestar informações, a Central também recebia reclamações, encaminhando-as.

As informações das demandas dos clientes (usuário e potenciais usuários) obtidas pela Central eram repassadas para as Superintendências Regionais e as agências, de forma a identificar a concentração de demandas em regiões específicas (o Banco do Nordeste atua em 1875 municípios brasileiros).

2.5.1.2.Centrais de atendimento único

Para facilitar a abertura de firmas e o seu registro, o Departamento Nacional de Registro do Comércio – ligado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasília) – criou a Central de Atendimento Empresarial Sistema Fácil. Essa Central é composta pelas seguintes instituições: Junta Comercial do Distrito Federal, Secretaria da Receita Federal, Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal, Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE, Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, *Trade Point* e Conselho Regional de Contabilidade. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 1998)

A Central se caracteriza pela prestação centralizada (em um só local) de todos os serviços ligados a abertura de firmas, seu registro e legalização.

A Central surgiu em função da detecção dos problemas relativos à prestação desse tipo de serviço. Esses problemas encontram-se claramente descritos no relatório que o Departamento Nacional de Registro do Comércio elaborou para o Concurso de Experiências Inovadoras em Gestão Pública

Federal, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Segundo esse relatório, cada órgão do setor público tinha total autonomia para estabelecer suas próprias regras de registro e legalização das firmas, que, de maneira alguma visavam a rapidez do processo ou a economia de tempo do usuário. No conjunto de instituições envolvidas, a desarticulação era visível através do efeito perverso da autonomia de cada instituição ao estabelecer seus próprios procedimentos.

O relatório ainda afirma que as exigências de cada instituição chegavam a ser impertinentes e desprovidas de racionalidade do ponto de vista processual. Como consequência disso, o usuário acabava por percorrer uma série de organizações, muitas vezes precisando retroceder no andamento do processo para alterar questões que foram modificadas em um órgão subsequente. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 1998)

Essas informações aludem diretamente às considerações de OSBORNE e GAEBLER (1994:210-211), segundo as quais os usuários não desejam se confrontar “...com um fabuloso labirinto de programas fragmentados, [...] e uma infinidade de formulários para preencher.”

Com vistas a melhorar o atendimento ao cidadão, o Projeto da Central de Atendimento Empresarial Sistema Fácil se orientou pela consecução dos seguintes objetivos:

- simplificação e racionalização do processo de abertura de firmas e o seu registro;
- redução de custos e prazos relativos a esses serviços;
- aumento da eficiência da fiscalização sobre o registro das empresas.

Desta forma, foi feito o redesenho do fluxo dos processos, que foram reorganizados de forma a serem agrupados em um único local de atendimento, com a interação entre os diversos órgãos.

— TROSA (2001: 147) cita um exemplo de parceria entre duas instituições australianas, a Seguridade Social e o Ministério do Trabalho para a provisão centralizada de seus serviços. A desarticulação entre os serviços

dessas agências fazia com que o cidadão se dirigisse a vários departamentos e unidades até conseguir receber os benefícios que lhe eram devidos. Com a integração dos serviços, o cidadão pode resolver tudo em apenas um local de atendimento, que agrega os serviços de todos os departamentos das agências envolvidas no pagamento de seguros.

2.5.1.3. Postos itinerantes

O Programa “INSS vai longe...na busca da comunidade”, implantado em Rondônia pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, Instituto Nacional de Seguridade Social e a Superintendência Estadual de Rondônia foi responsável pelo desenvolvimento de postos itinerantes criados para informar, orientar e regularizar a situação do contribuinte junto à Previdência. (RONDÔNIA, 1996)

O Programa foi concebido em função da dificuldade de acesso dos moradores das comunidades do interior do estado aos serviços do INSS. Os postos itinerantes vieram suprir as carências originadas pela falta de postos fixos.

Os postos itinerantes se caracterizam pela desconcentração da prestação de serviços, possibilitando que os serviços prestados pelos órgãos públicos cheguem até os cidadãos quando esses têm dificuldades em acessá-los.

Outro exemplo de destaque é o projeto “Ônibus – Cidadão”, implantado em Brasília, em 1996, também constituído por estruturas de serviços móveis voltadas ao cidadão. Alguns ônibus deslocavam-se para as cidades satélites, para a prestação de serviços de vários órgãos. (SOARES e VAZ, 2000: 267). Por meio do “Ônibus-Cidadão” era possível retirar carteira de identidade, carteira de trabalho, receber seguro-desemprego, receber informações do DETRAN, dentre outros serviços.

3. CONTROLE DO DESEMPENHO

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, o modelo gerencial introduziu novos temas na administração pública, dentre eles, modelos de avaliação de desempenho, maior controle sobre o orçamento e orientação dos serviços públicos para a satisfação dos cidadãos. Neste capítulo serão abordados o objetivo do controle de desempenho e os respectivos instrumentos que podem ser utilizados com essa finalidade.

A mensuração do desempenho auxilia os administradores a pensarem estrategicamente, orientando-os sobre a melhor forma de realizarem seu trabalho e sobre como traduzir em resultados os objetivos da organização.

A construção de modelos de avaliação de desempenho está baseada na coleta de informações, que, agregadas, transformam-se em medidas de *performance* organizacional. As informações têm a finalidade de monitorar os resultados da ação governamental. (FRESNEDA, 1998:77)

Sistemas de avaliação de desempenho destinam-se a fornecer critérios para a realização da “missão” da agência. A “missão” de uma agência é sua própria razão de existência. Por exemplo, serviços de saúde têm a função de zelar pela saúde pública (prevenindo e tratando doenças).

Sistemas de informação e de avaliação de desempenho podem ser combinados com o planejamento estratégico. Os critérios de desempenho auxiliam os gestores públicos a descobrirem como melhorar os resultados de seus trabalhos. O processo ajuda na determinação de quem é responsável por determinadas etapas na provisão de serviços e ajuda a identificar os pontos frágeis na cadeia de produção, permitindo que alterações sejam feitas. (KETTL, 2001:94).

“Em resumo, as avaliações de desempenho procuram determinar a eficiência com que uma agência de serviços públicos traduz, em termos de resultados, o investimento [...] feito para que a agência pública exista; procuram determinar também quanto os resultados concorrem para que se alcancem as metas do programa.

Pode-se dizer que o compromisso com a idéia de avaliar resultados é a base essencial do movimento global de reforma do setor público.” (KETTL, 2001: 89).

Para RUA (1999:288) a informação é um elemento essencial no gerenciamento, uma vez que propicia a obtenção de dados apurados para o conhecimento e avaliação do ambiente interno da instituição. A informação também tem papel fundamental no processo de acompanhamento do desempenho da organização.

Daí a importância do estabelecimento de medidas de desempenho que funcionem como instrumentos de controle gerencial e de responsabilização democrática, pois servem para assegurar que as agências públicas estão provendo os serviços de forma eficiente e eficaz.

A avaliação do desempenho tem duas instâncias. Em primeiro lugar, são estabelecidos padrões de desempenho que fixam os critérios que a instituição adota. Em segundo lugar, são criados indicadores que medem e acompanham o quanto esses padrões estão efetivamente sendo atingidos.

Vale ressaltar que um sistema de gestão da informação não se esgota na coleta de dados, sendo necessário um critério de seleção de aspectos a serem pesquisados. É preciso que esses tenham consistência para uma análise apurada. Os sistemas de informação são desenhados de acordo com as demandas da instituição e os dados devem ser gerados, sistematizados e analisados tomando-se como referência o objetivo da análise. Por exemplo, a organização deve proceder de forma a conduzir pesquisas distintas para a avaliação da qualidade do serviço e de outra forma para geração de dados sobre controle de gastos do governo. Essas afirmações podem parecer muito óbvias, mas é muito relevante discutir quais informações e com que objetivos se forma um banco de dados.

Os dados produzidos para a avaliação precisam atender a dois requisitos básicos: clareza e comparabilidade. Dados para avaliação de desempenho devem ser claros, permitindo a compreensão direta dos aspectos analisados. Dessa forma, é importante estabelecer critérios para determinar quais aspectos serão mensurados, evitando-se a elaboração de uma quantidade excessiva de dados, que acabam por produzir um painel de

referências confuso. Além disso, dados coletados permite comparações entre unidades, departamentos e até outras organizações, como possibilitam também avaliações ao longo do tempo, como um acompanhamento freqüente de desempenho.³

Cumpra destacar que o uso de medidas de desempenho apresenta restrições. Embora haja muitas narrativas de sucesso quanto à utilização desse método, não é fácil elaborar um bom processo de avaliação, aplicar os resultados com efetividade e reproduzir o processo ao longo do tempo, buscando melhoria contínua.

KETTL (2001: 95) destaca alguns cuidados a serem tomados. O estabelecimento de padrões de desempenho requer critérios. Por um lado, os padrões devem ser razoáveis, possibilitando que a instituição alcance seus objetivos sem que eles se tornem inatingíveis por causa de uma proposta muito ambiciosa. Por outro lado, devem efetivamente induzir melhorias na organização.

“Uma administração baseada no desempenho
tem de começar com uma boa dose de modéstia e ir
sempre aumentando essa dose.” (KETTL, 2001: 95)

O autor endossa a cautela que administradores precisam ter em relação às perspectivas e limites desse tipo de instrumento. Ele ressalta que os manuais e o relato de casos de sucesso em diversos países tendem a produzir um excesso de expectativa quanto o alcance dos resultados que medidas de desempenho podem propiciar. Esse tipo de instrumento só pode produzir resultados se houver apoio político para a implementação de mudanças no setor público.

Para que a avaliação promova de fato melhorias no desempenho, ela precisa integrar um projeto maior, estando associada ao planejamento estratégico da instituição. Caso as avaliações vigorem como um projeto isolado, dificilmente produzirão resultados substantivos.

³ Notas de aula da disciplina Sistemas de Medição e Indicadores – Chave de Desempenho, Curso de Pós-graduação em Gestão Empresarial, Faculdade Trevisan, professor José Carlos Vaz, São Paulo, maio 2000.

A seguir serão analisados os padrões de desempenho e, posteriormente, os indicadores de desempenho.

3.1. Padrões de desempenho

Atualmente, um tema dominante na gestão pública voltada para o cidadão-usuário é a qualidade na provisão de serviços. A gestão pública passou a focar o gerenciamento da qualidade e a satisfação dos usuários. Em nível internacional, o surgimento da literatura sobre gerenciamento de serviços tem início na década de 80. Já em meados dessa década, há um vertiginoso crescimento da literatura tratando de questões acerca da qualidade de serviços, apontando a relevância que o tema atinge a partir desse momento. Os pesquisadores estavam preocupados em construir teorias e modelos para criar padrões de serviços.

A preocupação com a qualidade dos serviços públicos levanta preocupações que até então encontravam pouco eco na agenda da gestão pública. O movimento trata de buscar uma visão da operação dos serviços baseada nas expectativas dos seus usuários, tratando de construir regras gerais do que poderia ser considerado um serviço ideal.

CLARKE e STEWART (1987:162) destaca a importância de o governo “estar próximo” dos cidadãos para que os serviços tenham bom padrão de qualidade. Em outras palavras, os servidores devem conhecer o que os usuários desejam de um serviço público, incorporando suas visões, reclamações e sugestões.

Dessa forma, os padrões de qualidade orientam-se para atender a alguns requisitos. Dentre eles, destacam-se a facilidade de acesso aos serviços e a utilidade das visitas aos locais de atendimento (quanto menor o número de visitas para ter o serviço prestado, melhor a qualidade do serviço). Além disso, a provisão dos serviços precisa estar de acordo com as necessidades de seus usuários, sempre visando ao aumento da capacidade de provisão de serviços. Por fim, o padrão de qualidade inclui a divulgação de informações sobre os serviços (local de acesso, órgão responsável, tempo de demora para a provisão do serviço etc.) e a atenção às reclamações que os cidadãos venham

a fazer.

Nessa dinâmica, o autor cita as principais características que um serviço público deve ter:

- Rapidez na prestação do serviço;
- ampliação do leque de escolha do consumidor;
- cobertura;
- discriminação de necessidade;
- qualidade do serviço;
- receptividade para reclamações. (CLARKE e STEWAR,T 1987:163)

Esse trabalho de construção de uma visão do serviço público baseado no cidadão leva a uma preocupação em obter uma perspectiva do que deve ser considerado qualidade do serviço pelo usuário por meio de suas próprias declarações. Quando perguntado, o cidadão sabe identificar o que espera de um serviço público.

Um exemplo ilustrativo dessa tendência é a pesquisa empreendida na Austrália, pelo instituto de pesquisa *Roy Morgan Research Centre* (1998). Essa pesquisa visou a investigar o que os cidadãos esperavam do serviço público por meio do levantamento de suas próprias opiniões, que deixaram muito claro o que era importante para eles. Em ordem de prioridade:

- A agilidade para falar com a pessoa certa;
- serviço rápido e eficiente;
- tratamento eqüitativo;
- servidores públicos simpáticos e tratamento cortês;
- responsabilidade quanto ao valor dos recursos;
- facilidade de acesso aos serviços disponíveis e
- a aparência e manutenção do local.

Nesse contexto, cabe ressaltar a importância da avaliação dos cidadãos como fornecedores de informação para o estabelecimento dos padrões de desempenho. Não há sentido em estabelecer padrões de desempenho sem consultar os usuários. Caso o órgão estabeleça padrões

abaixo do que seja a expectativa dos usuários, mesmo que se consiga atingir os padrões estabelecidos, eles não vão corresponder às necessidades efetivas de quem utiliza os serviços.

WALSH (1991:503) destaca a importância da participação do usuário na definição dos padrões de desempenho. Para o autor, a qualidade de um serviço refere-se, em grande parte, à sua adequação às necessidades dos usuários. Por isso, os parâmetros de desempenho da máquina pública devem ser desenvolvidos junto aos seus usuários.

Por sua vez, RUA (1999:283) também aponta a necessidade de associação entre os critérios de avaliação de desempenho e a visão dos usuários dos serviços públicos, pois a orientação com foco no cidadão requer o planejamento das decisões em função do impacto das ações do governo sobre a população. Por isso, há necessidade de se captarem o grau de satisfação, as queixas e sugestões dos usuários dos serviços públicos. Essas informações são utilizadas como indicadores de desempenho de forma a aperfeiçoar o serviço público de acordo com as demandas da sociedade.

Embora a literatura ressalte a importância de estabelecer padrões de desempenho sob a ótica do usuário, nem sempre é possível estabelecer imediatamente padrões de desempenho a partir das demandas dos cidadãos. Geralmente, o processo é gradual, isto é, a instituição estabelece parâmetros de acordo com suas possibilidades e vai aprimorando-os com a realização de avaliações junto aos usuários. Além disso, o estabelecimento de níveis de qualidade pode vir de comparações feitas com outras instituições, como é o caso do *benchmark*, que será analisado posteriormente neste mesmo capítulo.

SWINDELL e KELLY (2000:36) afirmam que é possível medir a qualidade dos serviços usando indicadores de desempenho fixados pela própria organização, combinando-os com os níveis de satisfação do usuário-cidadão, obtidos por meio de consultas com o usuários.

Para esses autores, uma boa forma de associar os padrões de desempenho à satisfação do usuário pode ser obtida por meio da comparação entre os insumos (*inputs*), a eficácia e os resultados do impacto do serviço sobre o público alvo.

Um exemplo torna o raciocínio mais claro. No caso da iluminação pública, são considerados padrões de desempenho internos (fixados pela

própria organização):

- insumos: total de gastos para a manutenção da iluminação pública.
- eficácia: total de reparações efetuadas.
- São considerados padrões de desempenho estabelecidos pelo usuário-cidadão:
- o número de pedidos de manutenção para a iluminação nas vias públicas.

Dessa forma, o procedimento se constitui na comparação entre os padrões de desempenho internos com os níveis de demanda da população, tendo como objetivo torná-los iguais, fazendo com que o padrão de desempenho do serviço esteja de acordo com os padrões demandados pela população. (SWINDELL e KELLY, 2000:48)

Como o exemplo acima mostra, os padrões tornam-se mensuráveis por meio de indicadores que servem para aferir a qualidade, comprovando o quanto os objetivos estão sendo alcançados. É preciso que os padrões estabelecidos sejam possíveis de serem atingidos, isto é, que eles possam ser incorporados aos procedimentos dos órgãos públicos. Dessa forma, a primeira etapa é definir os objetivos que a instituição quer alcançar. A partir disso, desdobram-se os níveis de qualidade, os parâmetros e os indicadores de desempenho, que irão medir se os níveis de qualidade estão sendo alcançados.

A seguir, serão analisados os indicadores de desempenho.

3.2. Indicadores de desempenho

Indicadores de desempenho são medidas quantificáveis que refletem níveis de qualidade determinados, constituindo uma ferramenta que padroniza a qualidade do serviço, impedindo que esta esteja abaixo do patamar estabelecido.

O indicador de desempenho, por avaliar o serviço, pode ser utilizado para melhorar a qualidade deste, permitindo, inclusive, a identificação de aspectos em que é possível gerar melhorias.

Na década de 80, os indicadores de desempenho foram muito utilizados, em consonância com a estratégia de Administração de Thatcher. Houve um entusiasmo sem precedentes na utilização desse parâmetro de medição do desempenho do governo. A mudança de enfoque de avaliação de insumos para resultados era devida principalmente ao fato de que o governo precisava descobrir quais departamentos estavam realmente trabalhando e pela ênfase dada na gestão de Thatcher ao corte de gastos. (CARTER: 1991)

Na gestão da então primeira-ministra inglesa, a ascendência dos chamados três “Es” (economia, eficiência e eficácia) tinha o objetivo de aumentar o controle sobre a provisão de serviços públicos, principalmente no que se referia ao corte de custos. Como consequência, surgiu na década posterior uma grande demanda por indicadores de satisfação do usuário e da qualidade do serviço prestado. Havia necessidade de incluir outras dimensões na avaliação do desempenho, considerando-se a opinião do usuário como um referencial importante para a qualidade do desempenho do serviço público.

CARTER avalia a evolução do uso de indicadores a partir da década de 80. Para esse autor, apesar da existência de muitas críticas relativas ao uso de indicadores de desempenho oriundos de avaliações dos usuários, houve bons avanços no uso desse tipo de parâmetro, passando-se a medir a satisfação do cidadão como um resultado do serviço público. Em outras palavras, as reclamações passam a ser vistas e utilizadas “como uma ferramenta positiva” de gerenciamento, o que não ocorria no setor público até então. As queixas e reclamações dos usuários passam a ser tratadas como uma forma de identificação dos aspectos negativos dos serviços, o que representa um novo paradigma na gestão pública. (CARTER, 1991:91).

Neste trabalho, está sendo estudada a avaliação de desempenho no que se refere ao atendimento ao cidadão, levando-se em consideração a definição de qualidade para a Nova Administração Pública. Nesta, a qualidade está orientada para os usuários, isto é, para a obtenção de resultados de acordo com o que aqueles esperam, e se baseia na melhoria contínua da

prestação de serviços a partir da análise do cumprimento dos objetivos, da avaliação dos resultados obtidos e da própria satisfação dos usuários.

Considerando esses pressupostos, a seguir serão analisadas algumas ferramentas de estabelecimento e manutenção da qualidade e do desempenho do atendimento ao público: Cartas de Serviços, *Benchmaks* e *Balanced Score Cards*.

3.3. Ferramentas para manutenção da qualidade no serviço público

3.3.1. Cartas de serviços

Muitos países têm utilizado o sistema de Cartas de Serviços para estabelecer níveis de qualidade de atendimento do serviço público. Inicialmente implantado na Inglaterra, esse sistema encontra-se hoje muito difundido na Itália, França, Espanha, Portugal, Canadá, Estados Unidos e Austrália. (ENAP, 2001:18)

As Cartas de Serviços integram o processo de Modernização e Reforma do Estado por meio da gestão da qualidade dos serviços públicos. As Cartas de Serviço fazem parte de um conjunto sistemático de ações, estando sempre associadas aos mecanismos de avaliação de desempenho do setor público.

De acordo com FALCO (2000:17), as Cartas consistem em uma:

“... metodologia de monitoramento baseado na regulação heterogênea dos entes prestadores de serviço, baseada na definição de padrões gerais de serviços, padrões específicos e avaliações periódicas operadas pelos entes prestadores de serviços e no recebimento das reclamações e intervenções orientadas à diminuição do distanciamento entre padrões de serviços e prestações efetivas.”

Em função da implantação das Cartas de Serviços, as instituições públicas são induzidas a estabelecer e divulgar os padrões de atendimento, que representam os compromissos da instituição. Nesse caso, vale destacar o duplo aspecto que as Cartas têm, tanto de estabelecimento de padrões de qualidade como de informação e comunicação com o usuário-cidadão.⁴

Segundo FALCO (2000: 14), a estratégia consiste em colocar o cidadão como o centro de referência para a administração pública. Pelo fato de informar os padrões de qualidade assumidos, "...a carta disciplina a relação entre os entes fornecedores de serviço público e os cidadãos, ressaltando particularmente a qualidade dos serviços a serem prestados."

As Cartas de Serviço constituem uma ferramenta para estabelecer os compromissos da máquina pública e os direitos dos cidadãos. Por meio das Cartas de Serviços, são instituídos processos de mensuração do serviço prestado para a fixação de certos padrões a serem obedecidos na realização das atividades. Com a aferição do desempenho, a máquina pública se compromete a manter aqueles níveis. Nas Cartas estão estabelecidos os padrões que o cidadão pode esperar em relação à prestação de serviços. Caso esses padrões não sejam atendidos, o cidadão pode registrar queixa, utilizando os canais que a própria Carta divulga.

Normalmente, as Cartas encontram-se afixadas nos locais de atendimento ao público, divulgadas em todos os órgãos públicos, como também são acessíveis nas páginas que o órgão público mantém na Internet.

3.3.1.1. Formato das cartas de serviços

O objetivo das Cartas de Serviços é transformar as demandas dos cidadãos em melhoras para o serviço público, com a:

- divulgação de informação sobre os serviços prestados pelo órgão público;

⁴ Neste capítulo, as Cartas de Serviços serão abordadas no que se referem ao estabelecimento de níveis de qualidade do serviço público. No próximo capítulo, as Cartas de Serviço serão abordadas no que se referem à comunicação e à interação com o cidadão.

- publicação de seus compromissos com a qualidade e com os padrões de desempenho;
- publicação dos sistemas de avaliação e atualização dos compromissos assumidos pela administração.

De maneira geral, as Cartas apresentam os seguintes elementos:

- informações gerais sobre o órgão público (endereço, horário de atendimento, número de telefone, fax, endereço do *site* na Internet);
- relação dos serviços prestados;
- os padrões de qualidade na provisão de serviços, isto é, os compromissos assumidos pela instituição;
- os canais disponíveis para apresentação de queixas ou sugestões, e o prazo de resposta para estas reclamações. (ENAP, 2001: 20)⁵.

3.3.1.2. Padrões de atendimento e indicadores de desempenho nas cartas de serviços

A manutenção da qualidade nos serviços públicos com a implantação das Cartas de Serviços pode ficar mais clara se exemplificada.

O Centro de Informação Administrativa, uma instituição ligada ao Ministério da Administração Pública da Espanha, tem a função de informar e orientar o cidadão a respeito dos serviços prestados pelo governo. Para monitorar a qualidade do atendimento ao cidadão, o Centro de Informação Administrativa adotou os seguintes padrões de qualidade para os seus serviços (ENAP, 2001:22)⁶:

⁵ Para maiores informações sobre as Cartas de Serviços na Espanha ver: Comunidad de Madrid. *Introducción al Sistema de Cartas de Servicios*. Disponível em: <http://www.comadrid.es/dgcalidad/cartas/marco4.htm>

⁶ Para maiores informações sobre as cartas de serviço do Centro de Informação Administrativa ver: Centro de Informação Administrativa. *Carta de Servicios Del Centro de Información Administrativa*. Disponível em: <http://www.igsap.map.es/cia/cartas/cartacia.htm#14>

Informação telefônica :

- atendimento a todas as consultas telefônicas com tempo médio de espera de, no máximo, um minuto;
- do total de consultas atendidas por telefone, 70% devem ser atendidas antes de 5 minutos e no máximo 30% do total podem ter espera de 10 minutos.

Informação escrita:

- prazo máximo para resposta às correspondências recebidas pelo Centro é de 20 dias.

Internet:

- atualização permanente dos dados das páginas da Internet.

Informação por correio eletrônico:

- prazo máximo para resposta às mensagens recebidas por correio eletrônico é de 20 dias.

Tendo como referência os padrões de qualidade, foram elaborados indicadores de desempenho com a finalidade de monitorar a efetivação dos padrões de qualidade. Alguns indicadores do Centro de Informação Administrativa da Espanha são (ENAP, 2001: 22):

- número de telefonemas atendidos antes de um minuto de espera;
- número de chamadas em que o usuário aguarda para ser atendido (mensagem de saturação das linhas telefônicas);
- número de consultas por meio de visita pessoal, atendidas antes de cinco minutos de espera;
- número de consultas por meio de visita pessoal, atendidas antes de dez minutos de espera;
- número de consultas escritas atendidas em até vinte dias;
- número de consultas via Internet ou por telefone atendidas em até vinte dias;
- número de queixas e sugestões respondidas em até vinte dias;

- percentual de clientes que se disseram satisfeitos com o atendimento.

Conforme afirmado anteriormente, as Cartas de Serviços instituem, para cada órgão do setor público, a obrigação de implementar e publicar um sistema de monitoramento e divulgação dos indicadores de qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. Assim, as instituições públicas são levadas a promover a avaliação, a análise e o melhoramento dos serviços. Em outras palavras, os padrões de desempenho estabelecidos pelas Cartas não são fixos, ao contrário, são revisados freqüentemente, buscando-se seu aprimoramento.

A atualização dos padrões de qualidade ocorre de duas formas: internamente, mediante a revisão e o aprimoramento dos critérios de desempenho e, externamente, mediante consulta aos usuários, por meio de pesquisas e avaliações que as próprias Cartas de Serviço divulgam. As Cartas de Serviço da Austrália apresentam um exemplo claro de como a avaliação do usuário-cidadão é incorporada ao estabelecimento de padrões de desempenho. Por causa da implantação do sistema de Cartas de Serviços, as agências são obrigadas a produzir relatórios anuais sobre o seu desempenho. Esses relatórios incluem pesquisas realizadas junto aos usuários para a avaliação dos padrões de qualidade relativos aos serviços que as agências prestam.⁷

No caso do Centro de Informação Administrativa da Espanha, a atualização dos critérios de desempenho ocorre de forma a promover uma avaliação por parte da própria instituição e também por parte dos usuários.

Assim, duas vezes ao ano é feita a revisão dos indicadores de desempenho que constam nos bancos de dados dos órgãos públicos. Quanto à avaliação dos usuários, o Centro de Informação Administrativa da Espanha realiza pesquisas anuais para conhecer o perfil de seus clientes, sua percepção sobre a qualidade do serviço e suas sugestões. Há também o Livro de Registros das medidas de atenção ao público, em que constam os números

⁷ A avaliação junto aos usuários realizada por conta da implantação das Cartas de Serviços encontra-se descrita no capítulo 4.

de atendimento realizados pelo Centro, o resultado das pesquisas junto aos usuários e o resumo dos principais problemas por eles apresentados. (ENAP, 2001:41)

Dessa forma, o Centro de Informação Administrativa da Espanha põe em prática um sistema de monitoração contínua do seu desempenho, promovendo um progresso constante na consecução dos objetivos da instituição.

O sistema de monitoramento das Cartas de Serviços merece destaque por propiciar uma melhoria contínua na provisão de serviços da máquina pública, possibilitando a superação gradual dos níveis de qualidade.

Outras técnicas podem ser utilizadas na fixação de padrões de qualidade, dentre elas o *benchmark*, descrito a seguir.

3.3.2. Benchmarks

Basicamente, a técnica do *benchmark* envolve aprendizagem, compartilhamento de informações e adaptação de práticas mais adequadas para promoção de melhorias no desempenho.

A prática do *benchmark* consiste em uma análise comparativa entre diferentes organizações, estudando-se processos e resultados, estabelecendo-se padrões de excelência. Para realizar essa comparação, usa-se como referência uma organização considerada exemplar no setor. (FEDELE, 1999:146)

No caso da avaliação dos melhores processos envolvidos na provisão de um serviço ou na elaboração de um produto, o estudo consiste em examinar as operações realizadas pela organização que é considerada excelente no setor, estudando-se a possibilidade de transferi-las para outras organizações, com as devidas adaptações.

O uso do *benchmark* tem por finalidade propiciar mudanças nas cadeias produtivas, introduzindo práticas inovadoras que são reconhecidas por meio do estudo comparativo com outras instituições. A comparação entre as formas de operar processos pode levar à reestruturação e a reorganização do

fluxo destes. O objetivo é a disseminação das melhores práticas por meio da análise dos processos que induzem a elas.

O processo do *benchmark* envolve:

- comparações freqüentes entre as funções e os processos que têm impacto no desempenho, levando-se em consideração as melhores práticas;
- identificação de lacunas no desempenho;
- busca de novas abordagens e métodos que possam promover melhorias no desempenho;
- desenvolvimento por meio da implementação de melhorias;
- monitoramento dos progressos e revisão dos benefícios constantes.

O *benchmark* tem um campo de aplicação bastante amplo, podendo ser utilizado tanto para o estudo de processos como para o estudo de resultados alcançados, sempre estabelecendo padrões de referência. Além disso, a comparação tanto pode medir a diferença em relação a uma outra organização, como pode avaliar as diferenças entre algumas instituições e outras que apresentam padrões de referência, aferindo o quão distante uma determinada instituição se encontra em relação aos padrões de excelência.

Quando o *benchmark* se refere à cadeia produtiva, o objeto de estudo são os processos; quando se refere aos produtos ou serviços ofertados, o objeto de estudo são os resultados.

Assim, o *benchmark* tanto pode tornar-se um instrumento para a promoção de mudanças na forma com que se “produz” um serviço, por meio da reestruturação do fluxo de processos, por exemplo, como pode também tornar-se um instrumento de incentivo na busca de melhores resultados, pois propicia a comparação dos rendimentos entre diferentes organizações.

A importância do *benchmark* está no fato de este ser um instrumento de divulgação de boas práticas no setor público. Nos últimos cinco anos, essa técnica tem sido reconhecida e utilizada no setor público como uma importante ferramenta capaz de trazer e promover mudanças qualitativas necessárias para

a provisão de serviços públicos modernos. (*PUBLIC SECTOR BENCHMARKING SERVICE*, s.d.)

No caso da Inglaterra, o *White Paper "Modernising Government"* (relatório de 1999), identifica as seguintes estratégias para a melhoria do serviço público: consulta junto aos usuários, uso de *benchmark* e competição aberta (*CABINET OFFICE*, 1999)

O *White Paper* associa o *benchmark* às seguintes estratégias: comparação, concorrência e colaboração entre diferentes departamentos ou organizações. O relatório identifica o uso de *benchmark* como um mecanismo capaz de substituir a competição característica do setor privado, mas com efeitos semelhantes, promovendo um tipo de concorrência para que as instituições do setor público alcancem os melhores padrões de serviços.

TROSA aponta outra qualidade no uso do *benchmark*, que consiste no registro dos melhores procedimentos a serem seguidos, instituindo uma prática que não era disseminada na administração pública até então. (TROSA, 2001:118)

3.3.2.1. Exemplo de utilização de *benchmark*: *centrelink*

Centrelink é uma agência pública da Austrália voltada ao atendimento ao cidadão. O *Centrelink* presta serviços por meio dos Centros de Serviço para o Cidadão (*Customer Service Centres*) e das Centrais de Atendimento Telefônicos (*Call Centres*).

O *Centrelink* utiliza o *benchmark* para medir a qualidade dos serviços prestados. Para isso, formou-se uma rede de parceiros de *benchmark* (*network of benchmarking partnerships*), com a implantação de projetos que apóiam a melhoria do desempenho por meio da disseminação das melhores práticas.

As Centrais de Atendimento telefônico do *Centrelink* foram objeto de estudos de *benchmark* tanto entre empresas do setor público quanto empresas do setor privado, perfazendo um total de vinte e oito *Call Centres* estudados.

Segundo o relatório anual (2000-2001) do *Centrelink*, as Centrais de Atendimento Telefônico dessa agência foram qualificadas como as melhores nos seguintes aspectos:

- recrutamento de pessoal;
- treinamento de pessoal;
- produtividade e atendimentos realizados;
- satisfação do usuário.

Nesse caso, destaca-se a efetividade do uso do *benchmark* como um mecanismo de comparação entre diversas agências que pode culminar na melhoria do serviço público, estabelecendo-se referências de níveis de qualidade e conduzindo as instituições públicas a um “diálogo com o ambiente externo” e a um constante exercício de atualização de procedimentos.

3.3.2.2. Restrições ao uso dos *benchmarks*

Há limites no uso dos *benchmarks*. Estes limites referem-se tanto à implantação de novas práticas, quanto a questões éticas no relacionamento entre as instituições que realizam o *benchmark*.

Quanto aos limites na implantação de novas práticas, é preciso examinar se é factível realizar as mudanças que a metodologia do *benchmark* vai indicar. O projeto de incorporação de novas práticas deve respeitar os limites organizacionais da instituição. Além disso, para a realização de mudanças no setor público é preciso obter apoio das lideranças políticas. (*PUBLIC SECTOR BENCHMARKING SERVICE*, s.d.)

Nem sempre é fácil comparar dados entre departamentos ou instituições. A metodologia em questão apresenta dificuldades específicas nesse aspecto, sendo necessário estabelecer algum tipo de “denominador comum” para comparação.

O compartilhamento de informações representa um aspecto delicado. Algumas informações são confidenciais e não podem ser disponibilizadas para estudos comparativos. Em função da “delicadeza” do

assunto, foi elaborado um código de conduta para os integrantes da rede de *benchmarking* da Europa, a fim de estabelecer parâmetros éticos de conduta para a realização de atividades de *benchmark*. Por exemplo, o código de conduta recomenda que qualquer contato entre instituições para troca de informações e estudos comparativos, seja precedido por um aconselhamento jurídico, para que nenhum aspecto legal seja infringido. É preciso acordar previamente o nível e o tipo de informação que pode ser compartilhada.

A informação é compartilhada entre os integrantes do grupo de estudo, ela não pode ser divulgada externamente. Estabelecer garantias para isso representa um desafio para que o *benchmark* possa ser conduzido com segurança. (EUROCODE WORKING GROUP, s.d.).

Quando o *benchmark* é constituído apenas por organizações do setor público, a questão relativa à segurança das informações não representa um problema, levando em consideração que, por princípio, as informações do governo são públicas. Mesmo assim, compartilhar informações pode apresentar problemas quando a prática de divulgá-las não se encontra difundida na instituição. Muitas vezes, o *benchmark* pode agrupar instituições públicas e privadas para a realização de comparações, como no exemplo do *Centrelink*. Neste caso, tornar comum as práticas e os processos das empresas pode se constituir em um obstáculo sério.

3.3.3. *Balanced score cards*

Outra forma de estabelecer padrões de desempenho é a utilização da metodologia dos *Balanced Score Cards*. Como o próprio nome diz, trata-se de uma medida ponderada entre as avaliações dos usuários, grupos de interesse (*stakeholders*) e servidores públicos, visando a alinhar as perspectivas desses diferentes grupos no alcance dos objetivos da instituição.

O objetivo é construir um conjunto integrado de medidores de desempenho que possa compor a variedade de medidas necessárias apresentadas pelos diferentes grupos. Em outras palavras, o uso dos *Balanced Score Cards* consiste na combinação da avaliação da instituição vista pelo ângulo interno (cadeia de produção) e pelo ângulo externo (os usuários).

A lógica da metodologia é observar a cadeia de produção como um todo, analisando-a de todos os pontos de vista: desde os processos para a provisão dos serviços até os resultados que eles apresentam, isto é, a satisfação dos seus usuários.

Desenvolvida por KAPLAN e NORTON (1997), a abordagem do BSC foi elaborada para o setor privado e destina-se a alinhar as estratégias de ação da empresa com as necessidades dos clientes e as expectativas dos acionistas. Considera-se que uma empresa deve ser analisada a partir das seguintes perspectivas, que estão integradas e constituem uma cadeia de produção:

- perspectiva financeira: obtenção de lucro;
- perspectiva do cliente: a satisfação do usuário;
- perspectiva do processo;
- perspectiva da inovação.

Dessa forma, a metodologia consiste em identificar os fatores críticos na cadeia de produção, iniciando-se pela perspectiva da inovação até a financeira. Assim, o primeiro passo consiste na identificação de novas formas de procedimento operacional (inovação). Em segundo lugar, o investimento da empresa visa à identificação de meios para implementar melhorias no processo. O terceiro passo consiste em avaliar a satisfação do usuário, percebendo-a como uma reação ao processo operacional da empresa. Por fim, a obtenção de lucro é o ponto final da cadeia produtiva, resultante das três perspectivas anteriores. Nota-se que a abordagem foca a relação de causa e efeito de um elo da cadeia produtiva para o outro, subsequentemente. (*QPR MANAGEMENT AND SOFTWARE*, s.d.)

Esse procedimento requer a definição de quais objetivos são mais importantes, considerando usuários, acionistas e funcionários. A partir disso, identifica-se um grupo de medidas reconhecidas e validadas por todos esses segmentos, com a criação de meios de aferir as metas por eles definidas.

O *Balanced Score Card* foi desenvolvido para o setor privado, mas tem sido adaptado para o setor público. Essa adaptação consiste na substituição dos objetivos da instituição, o que ocupa a ponta da cadeia de produção. Na iniciativa privada, o objetivo da instituição é o lucro, enquanto no

setor público este objetivo é a realização de sua “missão”. Por exemplo, órgãos da saúde têm por missão prevenir e combater doenças, órgãos de segurança pública têm por missão zelar pela segurança pública, dentre outros exemplos. (NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT, 1999)

Bastante difundida nos Estados Unidos, essa metodologia encontra-se aplicada, por exemplo, na cidade de Austin, no Texas, onde foi desenvolvido o *Community Scorecard*, com medidas acerca de segurança pública, prevenção da criminalidade e proteção do meio ambiente. No estado de Iowa, os *Balanced Score Cards* incluem medidas sobre os níveis de emprego e desemprego. (NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT, 1999)

O uso combinado das perspectivas de servidores e usuários apresenta-se como um ponto forte da metodologia, pois implica uma visão realista no estabelecimento dos objetivos da instituição e na avaliação do alcance deles. O uso do *Balanced Score Cards* permite uma visão global da instituição a partir de diferentes perspectivas.

Os servidores têm um importante papel fornecendo informações sobre a organização de pessoas e a infra-estrutura. Os usuários e grupos de interesse têm um importante papel a cumprir avaliando o quanto a instituição está adequada às suas necessidades. Os cidadãos dão destaque às suas necessidades como usuários, enquanto os servidores destacam o que precisam para atingir as metas da organização. Assim, é possível encontrar um equilíbrio entre as preferências dos usuários e as limitações de custos, orçamentos e restrições legislativas.

4. INTERAÇÃO COM O CIDADÃO

Este capítulo discorre sobre a aproximação entre sociedade e governo como uma estratégia de reforma do aparelho de Estado.

Segundo a Nova Administração Pública, o modelo de provisão de serviços deve pautar-se pelas necessidades da população. Assim, a importância da interação com o cidadão surge em função da necessidade de o governo ser mais permeável às demandas sociais. Por isso, o estabelecimento de mecanismos que funcionem como canais de diálogo e de captação de informações junto aos usuários impõe-se como condição essencial para a busca de serviços de melhor qualidade.

Outro aspecto de destaque é o fato de que aproximar governo e sociedade possibilita o controle do governo pela população. Busca-se capacitar os cidadãos para fiscalizar os serviços públicos, tornando-os mais eficientes e de melhor qualidade.

A interação com a comunidade pode ocorrer em três níveis: informação, consulta e participação ativa (OCDE, 2001:2).

De maneira geral, no plano da informação, o governo comunica aos cidadãos os serviços disponíveis, quais os órgãos responsáveis por eles, a sua forma de provisão e os padrões de qualidade estabelecidos para cada um.

Conforme afirma RUA (1999:288):

“Os sistemas de gestão da informação permitem estabelecer formas compreensíveis de comunicação com a sociedade e parâmetros de qualidade para os produtos/serviços públicos e fortalecem o processo de responsabilização das instituições e dos servidores públicos. Hoje, diversos países divulgam informações sobre transporte, previdência, saúde etc, esclarecendo o público sobre seus direitos em termos de condições ou requisitos de acesso aos serviços, tempo necessário de atendimento de demandas etc.”

Acima de tudo, a importância da informação está em tornar o cidadão ciente de seus direitos e dos compromissos assumidos pelo governo na prestação de serviços. Além disso, um bom sistema de comunicação orienta os cidadãos como proceder nos casos em que têm reclamações, divulgando os canais disponíveis para esse fim.

Quanto à consulta, destaca-se a importância de ouvir o usuário, conhecer suas necessidades e avaliar os serviços de acordo com a sua ótica.

Para OSBORNE e GAEBLER (1994: 195-193), a Administração de Qualidade Total coloca os clientes como as pessoas mais importantes para a organização. Dessa forma, a organização deve perguntar a eles o que desejam e necessitam, adequando serviços e produção às suas necessidades. Por isso, os autores destacam a necessidade de criar mecanismos capazes de captar informações dos cidadãos a respeito do serviço público, como sistemas de avaliação, centrais de atendimento, correio do cidadão, além da instituição do *ombudsman*.

Em terceiro lugar, um governo democrático deve promover a participação ativa dos cidadãos na elaboração de seus serviços, mantendo uma relação de parceria com a sociedade. De maneira geral, esta relação de parceria ocorre mediante a constituição de conselhos de usuários, conselhos para gestão de equipamentos sociais e comissões para avaliações de serviços. (ENAP, 2001: 30)

A OCDE (2001) entende que as relações entre governo e sociedade apresentam diferentes graus de interação, indo desde o fornecimento de informações até o grau máximo, que é a participação ativa dos cidadãos na elaboração dos serviços públicos.

Seguindo a definição das três formas de interação entre governo e sociedade, é necessário fazer algumas considerações quanto ao envolvimento dos usuários na avaliação do serviço público, principalmente no que se refere ao uso das informações obtidas junto aos usuários-cidadãos, objeto de análise do próximo tópico.

4.1. Como proceder com as informações obtidas através de consulta

Aprimorar serviços públicos requer um sistema de avaliação, que é definida como uma determinação dos efeitos ou resultados do serviço prestado comparados com os objetivos e metas estabelecidos. A avaliação deve referir-se de maneira crítica aos objetivos do programa e como eles estão sendo atingidos. (KNOX e MCALISTER, 1995)

Sistemas de avaliação de serviços públicos são uma ferramenta de gestão “poderosa”, que não se restringem a medir a satisfação dos cidadãos. Sistemas de avaliação servem, principalmente, para desenvolver estratégias de melhoria do setor público, identificando as prioridades dos usuários, ajudando a definir quais mudanças terão maior impacto para a população, de forma que se possam modelar os serviços de acordo com as suas demandas. (DINSDALE e MARSON, 2000:26)

A avaliação dos serviços fornecidos por parte dos usuários-cidadãos é fundamental para o estabelecimento de padrões de qualidade. Envolver os usuários permite a identificação das questões de maior relevância para o público-alvo dos serviços públicos, ajudando a definir os padrões apropriados.

Para ZEITHAML, PARASURAMAN e BERRY (1990:16), a avaliação serve para confrontar as necessidades dos cidadãos com o desempenho dos órgãos públicos na provisão de serviços. Os autores seguem afirmando que a qualidade de um serviço, sob a ótica do usuário, pode ser definida como a diferença existente entre as expectativas dos usuários e a sua percepção dos serviços fornecidos.

SCHIMIDT e STRICKLAND endossam essa perspectiva. Para esses autores, captar informações junto aos usuários tem por finalidade promover a associação entre os padrões de desempenho dos serviços públicos e as demandas (expectativas) dos usuários. Assim, as pesquisas têm a função de identificar as “lacunas de serviços”. “A satisfação do usuário é alcançada quando a qualidade do serviço recebido equipara-se ou ultrapassa sua expectativas.” (SCHIMIDT e STRICKLAND, 2000:111).

A partir desse conceito de “lacuna de serviço”, desenvolveu-se a metodologia do *Service Gap Model*. (BLYTHE e MARSON, 1999).

4.1.1. Service Gap Model

Para BLYTHE e MARSON (1999), o sistema de avaliação visa ao desenvolvimento de um plano de melhoria na provisão de serviços públicos, tomando-se como referência as prioridades identificadas pelo usuário-cidadão.

Os autores sugerem um modelo de estratégia para a utilização de avaliações para promoção de contínuas melhorias:

- Primeiro passo – identificação da deficiência do serviço:
 - identificar os níveis de satisfação dos clientes;
 - identificar as prioridades dos clientes referentes a melhorias do serviço.
- Segundo passo – elaboração de plano para combater as deficiências:
 - estabelecimento de indicadores de melhoria do desempenho;
 - estabelecimento de um plano baseado nas prioridades identificadas pelos clientes.
- Terceiro passo – implantação do plano de combate às deficiências:
 - implantação do plano, com monitoramento dos progressos, assegurando-se a transparência dos resultados.

BLYTHE e MARSON (1999) identificam as metodologias para utilização da avaliação do usuário na reformulação da provisão dos serviços. O objetivo é “aproximar” a qualidade dos serviços das expectativas e necessidades dos usuários, reduzindo a “lacuna de serviços”.

Assim, os autores afirmam que a organização deve proceder da seguinte forma:

- estabelecer indicadores de desempenho e de melhoria da *performance*, fazendo um acompanhamento anual dos progressos;
- mensurar a deficiência entre as necessidades do usuário- cidadão e a capacidade de provisão de serviços públicos;
- comunicar aos servidores públicos os resultados das avaliações, de forma a envolvê-los no diagnóstico;

- comunicar aos servidores públicos as metas anuais, providenciando recursos para o alcance destas metas;
- avaliar a satisfação dos servidores com o desempenho alcançado pela organização;
- manter os cidadãos informados a respeito das iniciativas adotadas na administração pública;
- monitorar os resultados obtidos;
- estabelecer sistemas de premiação por desempenho;
- assegurar que os sistemas de avaliação de desempenho operem de forma positiva e não punitiva.

A informação obtida com as pesquisas serve para orientar as ações da administração na escolha dos instrumentos para melhoria do serviço público. Esses instrumentos podem consistir em novos arranjos institucionais, técnicas de melhorias de processos, gestão da qualidade e *benchmarking*⁸, dentre outros.

Com os dados obtidos nas pesquisas, a instituição deve implementar novas formas organizacionais, como a reestruturação dos sistemas de serviço. Por sua vez, o estabelecimento de padrões de desempenho deve refletir os aspectos relevantes para os clientes, considerando também aquilo que a administração pode fornecer. Por fim, o desempenho deve ser avaliado de forma a propiciar contínuas melhorias, havendo também o monitoramento dos padrões de qualidade. (BLYTE e MARSON, 1999)

Nota-se que a metodologia do *Service Gap Model* tem como primeiro passo detectar a percepção do usuário, identificando a “lacuna de serviço”, e tem como meta a superação desta, ampliando a capacidade da organização em fornecer serviços de acordo com os critérios dos usuários. Para superar essa lacuna, é preciso modificar os processos de trabalho, utilizando-se de mecanismos de controle e avaliação contínua do desempenho.

As pesquisas de avaliação são um “poderoso” instrumento para o planejamento de melhorias no serviço público, propiciando que o governo esteja mais próximo da comunidade, mas apresentam limitações em seu uso.

⁸ Para maiores informações sobre *benchmarking*, ver capítulo 3.

DISNDALE e MARSON (2000) apontam alguns cuidados e fatores a serem observados na utilização de instrumentos de coleta de informação junto aos usuários-cidadãos.

Existem diferenças entre realizar pesquisas junto a usuários ou junto a cidadãos. Para adequar o público-alvo da pesquisa à demanda em questão, vale a pena fazer essa distinção. Considera-se que um usuário é o receptor direto de determinado serviço. Naturalmente, ele também é um cidadão, mas para fins de pesquisa os usuários têm experiência e conhecimento de causa para avaliar o serviço que usufruem, enquanto que aqueles que não são receptores diretos de serviços, fornecerão um quadro de percepção mais impreciso. Assim, as pesquisas com cidadãos (que não são usuários de serviços) são mais proveitosas se focarem questões mais “genéricas” e não questões “específicas”, como os atributos de prestação de determinados serviços. A avaliação por parte dos “não usuários dos serviços” deve estar voltada a identificar as demandas da comunidade. (DISNDALE e MARSON, 2000:26)

De maneira geral, não se deve pesquisar apenas os usuários dos serviços públicos, mas também os cidadãos. Os serviços públicos de educação fornecem um bom quadro de referência. Se uma escola realiza pesquisas apenas com os usuários diretos de seus serviços, está deixando de ouvir a comunidade e aqueles que estão envolvidos indiretamente nas atividades da escola e que podem contribuir com informações relevantes sobre a mesma.

Outro fator apontado de destaque é o fato de que, mesmo tendo conhecimento concreto sobre o serviço, a percepção dos usuários pode estar influenciada por questões “ideológicas”, como a percepção negativa que se tem usualmente em relação ao aparelho do Estado e seus serviços.

Um problema chave nessa questão é a de que a percepção dos usuários pode ser subjetiva e não corresponder imediatamente à realidade, introduzindo um viés na análise. Alguns casos de avaliação conduzidos na Inglaterra e Estados Unidos revelam que os usuários tendem a avaliar melhor o serviço público quando também avaliam positivamente seu contexto social. Quando os cidadãos têm uma percepção favorável do governo (partido, políticas públicas etc), eles tendem a avaliar positivamente os serviços, sendo

verdadeiro o inverso. As percepções objetivas e subjetivas devem ser levadas em consideração na hora da avaliação (KNOX e MCALISTER, 1995: 419).

As experiências passadas também interferem na avaliação. Usuários acostumados a receberem serviços com baixo padrão de qualidade terão baixas expectativas na hora de efetuar a avaliação, superestimando uma pequena melhora que não reflete níveis aceitáveis de desempenho. Por outro lado, como os usuários não têm informação e conhecimento acerca do funcionamento do serviço e de seus custos, eles podem criar demandas irreais e ficarem sujeitos à decepção quando suas demandas não se efetivam. (KNOX e MCALISTER, 1995:419).

Embora a Nova Administração Pública induza as instituições a se orientarem pela satisfação dos usuários-cidadãos, não é possível estabelecer níveis de qualidade tomando como parâmetros apenas as demandas da população, pois há restrições quanto a orçamento, leis, capacidade organizacional etc.

Há outros fatores capazes de influenciar a percepção em relação ao serviço público. Existe uma diferença muito importante a ser ponderada nessa avaliação. No setor público, diferentemente do setor privado, há poucas opções de escolha de serviços. Além disso, muitas vezes os cidadãos usam determinados serviços de forma involuntária, isto é, por determinação da lei (impostos, certificados, licenciamento de veículos e cadastros em geral). Naturalmente, esse fator afeta negativamente a percepção do usuário, que tenderá a ser mais crítico do que se estivesse utilizando esse serviço por livre e espontânea vontade. (DISNDALE e MARSON, 2000:31)

Tendo um quadro das perspectivas da utilização de sistemas de avaliação, segue uma descrição das ferramentas usadas para propiciar a interação entre governo e cidadãos.

4.2 Ferramentas para comunicação entre governo e sociedade

Os métodos de avaliação podem ser os mais variados, desde caixa de sugestões, pesquisas com utilização de questionários, grupos focais etc.

Considerando o trabalho de OSBORNE e GAEBLER (1994:193-195), existem diversas formas para estabelecer comunicação entre governo e cidadãos. Dentre elas, destacam-se:

- pesquisas de opinião – levantamento das opiniões, queixas e sugestões dos usuários sobre o serviço utilizado;

- acompanhamento do cliente – pesquisas de opinião consecutivas, de forma a fazer um acompanhamento do cliente, verificando se a qualidade do serviço prestado realmente correspondeu ao esperado;

- pesquisas comunitárias – realização de pesquisas com os habitantes da cidade para avaliar suas opiniões sobre a cidade e o governo;

- contato com o cliente – aproximação entre funcionários públicos e cidadãos. Os servidores públicos devem passar alguns dias em contato direto com os usuários dos serviços que prestam, detectando a opinião e as necessidades destes últimos;

- relatórios de atendimento ao cliente: feita a avaliação por parte do usuário-cidadão, o servidor recebe um retorno (*feedback*) de seu trabalho por parte dos encarregados da avaliação;

- conselho de clientes – instituição de representação dos usuários. Através dessas instituições, a administração pública mantém contato direto com os usuários de seus serviços;

- grupos de interesse – pesquisa focada em determinados segmentos específicos, grupos diretamente afetados pelo serviço prestado. Por exemplo, grupos de desempregados que se utilizam de programas de treinamento profissional;

- entrevista com clientes – realização de entrevistas com os clientes para avaliação das necessidades relativas ao serviço;

- correio eletrônico – utilização de correio eletrônico para comunicação direta com qualquer departamento, havendo prazo para que este responda;

- *ombudsman* – instituição criada para a defesa dos direitos dos cidadãos. Recebe, avalia e encaminha queixas de cidadãos sobre o serviço público;

- sistemas de acompanhamento de reclamações – destinados ao acompanhamento de perguntas e reclamações feitas por cidadãos;
- discagem direta gratuita – disposição de linhas de discagem direta gratuita para que o cidadão possa registrar queixas e reclamações;
- caixa de sugestões – manutenção de comunicação aberta e direta com os cidadãos, para recebimento de sugestões. As caixas são espalhadas nos locais de prestação do serviço.

OSBORNE e GAEBLER relacionam uma longa lista de canais de comunicação entre governo e sociedade. A seguir, serão descritos alguns desses instrumentos, além das Cartas de Serviços.

4.2.1. Cartas de serviços

Uma boa ferramenta para a divulgação de informações é o guia de serviços, que deve concentrar dados de valor para a população, isto é, que sirvam para orientá-la quanto aos serviços aos quais tem direito, facilitando seu acesso a eles. O guia deve divulgar o custo (taxa) do serviço, a forma de efetuar o pagamento, os documentos necessários, os formulários a serem preenchidos, o local e horário de atendimento do órgão que presta o serviço.

As Cartas de Serviços fornecem uma ampla gama de informações para o cidadão. Além de funcionar como guia de serviços, as Cartas divulgam os padrões de desempenho (os compromissos da instituição), os direitos do cidadão e os canais para captar suas reclamações, opiniões e seu nível de satisfação com o serviço (sistemas de avaliação, correio do cidadão, *ombudsman*, livro de queixas e sugestões etc).

Como afirma FERREIRA (1999:73), merece destaque o Programa *Citizen's Charter* da Inglaterra, que divulga os resultados alcançados pela instituição e realiza auditorias para avaliar o seu desempenho na prestação de serviços.

Segundo FALCO (2000), na Itália as Cartas de Serviços têm a função de propiciar aos cidadãos a informação para que eles possam avaliar o avanço em relação ao alcance dos objetivos, fornecendo uma noção clara dos parâmetros e indicadores a serem observados na provisão de serviços. Em

outras palavras, as Cartas tem a função de fazer com que o cidadão tenha consciência de seus direitos em relação ao serviço público. FALCO (2000: 19) chega a afirmar que as Cartas visam a “...fornecer aos cidadãos a necessária consciência informativa para avaliar o avanço na realização dos objetivos pré-fixados.”

Na Austrália, usualmente, as informações das Cartas de Serviço incluem o que a instituição oferece, a forma de contatá-la, o padrão de qualidade que se pode esperar, os direitos básicos do usuário e os canais de avaliação. Toda agência deve ter a sua Carta de Serviço. (ENAP, 2000: 43)

No caso dos *Costumer Service Charters* da Austrália, o desenvolvimento dos padrões de qualidade é feito através de consulta aos cidadãos. Em função da implantação das Cartas de Serviços, as agências são induzidas a produzir relatórios sobre o seu desempenho, que incluem pesquisas de satisfação realizadas junto aos usuários.

No caso do *Centrelink*, as avaliações cobriam os seguintes aspectos quanto à satisfação dos usuários (CENTELINK'S CUSTOMER CHARTER, 2000):

- facilidade de acesso aos serviços do *Centrelink*;
- utilidade dos serviços;
- clareza, precisão e consistência da informação prestada pelo órgão;
- eficácia do atendimento pessoal;
- solicitude e cortesia dos servidores públicos;
- rapidez e eficiência da prestação de serviços;
- índice de resolução de erros.

Em outubro de 2000, foi feita a quarta edição das Cartas de Serviços do *Centrelink* na Austrália. Com os resultados das pesquisas feitas até aquele momento, foram introduzidas modificações nas próprias Cartas de Serviços, de forma a facilitar o entendimento das informações acerca do *Centrelink*. (CENTRELINK, *ANNUAL REPORT*, 2000-2001).

Além das pesquisas promovidas pelo sistema de Cartas de Serviços, outras formas de consulta junto ao cidadão podem ser citadas.

4.2.2. Tipos de pesquisas com cidadãos

PARASURAMAN (1991:128) distingue dois tipos de natureza de pesquisa: exploratória e conclusiva. Estudos exploratórios servem para investigar certos aspectos, permitindo percepções que podem ser comprovadas ou medidas através de outras pesquisas. Eles ajudam a compreender melhor uma dada situação. Por exemplo, uma instituição quer saber o que determina um serviço de qualidade, mas não tem nenhum indício para fazer essa avaliação. Nesse caso, um estudo exploratório pode ser muito útil para o reconhecimento dos atributos que constituem a qualidade de um serviço. Esse tipo de natureza de pesquisa requer uma metodologia qualitativa (grupos focais, entrevistas em profundidade, estudo de caso, oficinas de debate com a comunidade etc).

Por outro lado, estudos conclusivos servem para checar dados, quando já se tem algumas informações com as quais se possa trabalhar. Por exemplo, quando uma instituição já sabe o que os seus usuários esperam de seus serviços, ela pode empreender uma pesquisa para verificar se a qualidade está sendo alcançada. Nesse tipo de pesquisa, trata-se de medir a satisfação do usuário quanto aos atributos que definem a qualidade dos serviços. Essa natureza de pesquisa requer uma metodologia quantitativa, com a utilização de um questionário estruturado, com perguntas "fechadas", que pode ser aplicado através de entrevistas pessoais, por correio ou por telefone.

Os métodos não são excludentes entre si. Na Inglaterra, o Guia de Consulta aos Usuários fornecido pelo *CABINET OFFICE* (1998) indica que a utilização de vários métodos amplia a quantidade de informações recebidas. Por outro lado, DINSDALE e MARSON (2000:13) apontam a necessidade de usar uma ferramenta comum de medida, que permite fazer comparações ao longo do tempo, promovendo melhorias contínuas na administração.

A seguir serão relatadas algumas experiências no campo das pesquisas. Não se pretende fazer uma revisão completa das técnicas, mas apenas apresentar algumas possibilidades.

4.2.2.1. Análise das reclamações, queixas e sugestões

Merece destaque o fato de que as reclamações, queixas e sugestões podem ser aproveitadas na identificação dos pontos fracos do serviço, desde que a informação seja sistematizada. Os canais para captar esse tipo de dado são, em geral, constituídos por sistemas destinados ao acompanhamento de reclamações feitas por cidadãos, centrais de discagem direta gratuita, caixas de sugestões (espalhadas nos locais de atendimento) e correio eletrônico.

4.2.2.2. Pesquisas quantitativa de satisfação do usuário

Pesquisas quantitativas permitem captar informações de um amplo grupo de usuários, agrupados de forma representativa. Elas permitem a comparação dos dados ao longo do tempo, caso utilizem um questionário com as mesmas perguntas. Assim, o nível de satisfação do usuário é mensurado periodicamente com o objetivo de estabelecer parâmetros. A metodologia consiste em pedir que os usuários avaliem tais parâmetros, dando nota para cada um deles por meio de entrevistas individuais.

A administração do Aeroporto de Vancouver, no Canadá, realiza pesquisas de três em três meses com os seus passageiros, visando a avaliar o impacto das melhorias em equipamentos e instalações, bem como tratamento dispensado ao usuário. (SCHIMDT e STRICKLAND, 2000: 121-122)

Outro exemplo de pesquisa quantitativa realizada no Canadá refere-se às pesquisas do Departamento de Licenciamento de Veículos. Com os dados da pesquisa foi possível identificar os índices de satisfação dos usuários e também conhecer quais padrões de qualidade eles esperavam em relação a este serviço, avaliando a diferença entre os índices de satisfação e a expectativa do usuário. Os atributos avaliados foram: tempo de espera, horário de expediente, tempo para processamento de pedidos, gentileza da equipe e infra-estrutura do local de atendimento. (SCHIMDT e STRICKLAND, 2000: 128)

4.2.2.3. Grupos focais

Metodologia qualitativa que consiste na formação de um grupo com cerca de 8 ou 12 pessoas para fazer a discussão em torno de um tópico (qualidade de um serviço, por exemplo), de uma maneira extremamente informal, com a ajuda de um moderador. (PARASURAMAN, 1991: 131)

Esse tipo de metodologia é muito útil para a investigação de um assunto sobre o qual não se tem muito conhecimento. ZEITHALM, PARASURAMAN e BERRY (1990: 15) relatam que quando começaram suas pesquisas sobre qualidade dos serviços, não encontraram nenhum material que pudesse ajudá-los na definição dos atributos que definem a qualidade para o usuário. Por isso, realizaram uma pesquisa com grupos focais, cuja amostra era composta por usuários de diversos tipos de serviços, todos residentes em áreas metropolitanas do sudoeste dos Estados Unidos.

Com essa pesquisa, foi possível identificar os atributos que definem o conceito de qualidade na prestação de serviços, segundo a visão dos usuários (ZEITHALM, PARASURAMAN e BERRY, 1990: 26):

- aparência do local de prestação de serviço e de seus equipamentos;
- capacidade da instituição de prestar serviços com precisão e rapidez;
- comprometimento dos funcionários da instituição em auxiliar os usuários;
- competência e conhecimento dos funcionários da instituição na provisão de serviços e
- cortesia e atenção dispensadas aos usuários.

Essa metodologia é adequada para instituições que têm pouca informação a respeito dos serviços que prestam e de seus usuários.

4.2.2.4. Painéis

A metodologia de pesquisa chamada de painéis se assemelha muito a dos grupos focais. Também consiste na formação de grupos para discussão

de um determinado tópico. A diferença está no fato de que, enquanto os grupos focais realizam apenas uma reunião, os painéis se caracterizam pela continuidade desses encontros, formando-se um grupo fixo de pessoas que devem debater continuamente um assunto até formar um quadro, um painel da questão em discussão. Naturalmente, essa discussão gira em torno de assuntos relativos aos serviços.

Essa metodologia pode fornecer um painel dos problemas mais comuns, bem como pode ajudar na identificação de como resolvê-los. Por exemplo, o grupo pode debater acerca de como tornar um serviço mais simples para o usuário.

Os painéis são formados por pequenos grupos com cerca de 12 pessoas. É comum incluir servidores públicos neste grupo. Os painéis também são aplicados junto aos cidadãos, isto é, independente de serem usuários de determinados serviços. Nesse caso, a amostra é maior e deve agrupar, de forma representativa, segmentos da população. Aplicar essa metodologia junto aos cidadãos apresenta a vantagem da incorporação da perspectiva daqueles que não são usuários diretos do serviço. Muitas vezes, esse tipo de painel tem como finalidade a avaliação de propostas de serviços públicos, procurando captar as necessidades da população. (CABINET OFFICE, 1998)

Em Kirklees, Inglaterra, foram realizados grupos com cerca de mil cidadãos para formação dos painéis. Os grupos eram integrados por servidores públicos e o debate girava em torno de questões sobre saúde pública. Com cerca de três painéis por ano, foi possível obter várias informações sobre os serviços, identificando-se também a demanda por novos serviços (CABINET OFFICE, 1998)

4.2.2.5. Oficinas e encontros com a comunidade para debates

A realização de oficinas, *workshops* e debates envolvendo usuários e servidores públicos permite a aproximação entre governo e sociedade, pois faz com que ambos trabalhem para identificar as prioridades e demandas por melhorias nos serviços públicos. Esse tipo de experiência cria condições para a

formação de conselhos de usuários, um mecanismo que estimula a participação dos cidadãos de forma freqüente.

A Austrália fornece um exemplo interessante com o uso de oficinas chamadas *Value Creation Workshops*, que buscam estimular o estabelecimento de parcerias entre organizações públicas e comunidade, divulgar informações sobre os serviços públicos e promover a melhoria do entendimento entre usuários e servidores públicos, visando à cooperação entre ambos para melhoria dos serviços públicos. (ENAP, 2000: 51)

Os *Value Creation Workshops* envolvem, basicamente, a discussão em torno dos principais problemas relativos ao serviço público. Com este subsídio, os servidores elaboram os Planos do Usuário para melhoria do Serviço Público (*Customer Improvement Plans*). (ENAP, 2001:51)

A Dinamarca apresenta uma experiência bastante interessante nesse sentido. Para desenvolver o plano de prioridades no atendimento à saúde 1998-2001, o município de Aarhus realizou consultas aos cidadãos. A administração do município enviou correspondência para todos os cidadãos, convidando-os para debates regionais e pedindo comentários sobre o serviço público de saúde. A principal demanda apontada foi a ampliação do atendimento especial para famílias com necessidades especiais, como casos de alcoolismo e problemas psiquiátricos. (BLUME, 2000:15)

Por fim, o *ombudsman* representa um importante canal de interação entre governo e sociedade e será o próximo instrumento a ser analisado.

4.3. Ombudsman

A instituição do *ombudsman* não é nova. Criada na Suécia na segunda metade do século XIII, tornou-se conhecida em outros países do mundo ocidental a partir da segunda metade do século XX. (LARRETA e STRAFACE, 2000: 102). Hoje encontra-se presente em diversos países: Alemanha, Brasil, Espanha, Inglaterra, Itália, Israel, Portugal, entre outros.

Podem-se encontrar artigos da década de 70 falando sobre o *ombudsman*. LEITE e MONTEIRO (1971: 39) definem o significado da palavra

ombud: delegado, representante ou procurador. Geralmente, considera-se *ombudsman* como o representante do cidadão frente ao poder público.

Na definição de VAZ (2000:253), "...a ouvidoria⁹ pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão."

O *ombudsman* constitui um canal de comunicação direta ente governo e sociedade. Seu papel é de receber e investigar as reclamações dos cidadãos, desde que consideradas procedentes.

Uma vez acionado, o *ombudsman* entra em contato com o órgão sobre o qual se efetuou a queixa, verificando as causas do problema. Não compete ao ouvidor resolver o problema na instituição, mas acompanhar o processo até a sua resolução. Seu papel é o de induzir a máquina pública a checar as irregularidades, impondo a verificação do andamento das atividades como uma prática periódica.

O ouvidor também têm a função de garantir que os cidadãos tenham um retorno sobre suas reclamações, isto é, além de promover a investigação, ele deve comunicar para os usuários o resultado de suas queixas. Dessa forma, o *ombudsman* é uma instituição que permite maior controle social sobre as ações o governo.

Para que as requisições do *ombudsman* sejam respeitadas, ele deve ter o status de um integrante do primeiro escalão do governo, o que facilita sua comunicação direta com as secretarias e com os dirigentes do poder público. Ele pode ser nomeado pelo chefe do poder executivo, pelo poder legislativo ou por um conselho formado por representantes de entidades da sociedade civil. (VAZ, 2000:253)

Além disso, o ouvidor precisa ter poderes legais para exigir investigações. Na Austrália, as organizações públicas, quando requisitadas pelo *ombudsman*, devem produzir documentos e relatórios, respondendo ao ouvidor "sob juramento". (CENTRELINK, *Commonwealth Ombudsman*, 2000)

Como expressam LARRETA e STRAFACE (2000:102), "...a figura do *ombudsman* é um símbolo da democracia moderna...", pois protege os direitos dos cidadãos e da comunidade frente aos erros ou omissões da

⁹ *Ombudsman* pode ser chamado também de ouvidor.

administração pública e também em relação a atos ilegítimos, incorretos ou discriminatórios.

Além desse importante papel, a instituição do *ombudsman* pode fornecer subsídios para a melhoria do setor público. O acompanhamento estatístico dos atendimentos efetuados pode ajudar na reorganização dos sistemas de serviços, tendo identificado seus principais defeitos a partir das reclamações recebidas. Dessa forma, constitui uma ferramenta importante para diminuir a “lacuna do serviço”, isto é, a diferença entre as necessidades dos cidadãos e o desempenho da administração.

Algumas considerações se fazem necessárias a respeito do ouvidor, pois é comum a existência de dificuldades na relação com a administração. Embora sua função seja a de promover melhorias na administração pública, “...é preciso evitar que a ouvidoria se transforme em um centro de poder conflitante...” (VAZ, 2000:253). Por isso a interação com o poder público merece cuidados para que as funções do *ombudsman* sejam proveitosas.

Dentre esses cuidados, destaca-se a questão de sua nomeação. Para que o ouvidor esteja livre de pressões políticas, recomenda-se que ele seja nomeado por um colegiado composto por representantes de entidades da sociedade civil e não por órgãos do legislativo ou pelo chefe do executivo.

O *ombudsman* não pode se transformar em instrumento de disputa política, seja através de pressões de membros do legislativo, que, em sendo da oposição, podem tentar usar as denúncias da ouvidoria contra o governo. Sua ação também é facilitada quando ele não é nomeado pelo chefe do executivo, o que lhe confere maior liberdade frente a questões políticas. Por fim, a pessoa eleita para o cargo não pode estar vinculada a nenhum partido, estando realmente isenta de posições ou interesses políticos. (VAZ, 2000:253)

4.3.1. Exemplo de ouvidoria: o Provedor de Justiça Europeu

Atualmente, a Comunidade Européia tem um ouvidor para atender seus membros. O Provedor de Justiça Europeu está disponível para receber queixas de todos os cidadãos de um país pertencente à União. Ele responde igualmente às empresas, associações ou outras entidades sediadas na União.

O Provedor Europeu verifica queixas relativas à má administração nos órgãos da Comunidade Européia, cujas principais instituições são: a Comissão Européia, o Conselho da União Européia, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (exceto no exercício das suas funções jurisdicionais), o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento. (UNIÃO EUROPÉIA, s.d)

Entende-se por má administração a ocorrência de irregularidades, injustiça, discriminação, abuso de poder, falta ou recusa de informações e atrasos injustificáveis.

Esse caso merece destaque pela amplitude de instituições que se encontram sob constante avaliação. Trata-se de organismos em diversas áreas, responsáveis pela formulação de leis, de políticas de investimento econômico e social, pela fiscalização dos gastos etc.

4.3.2. Exemplo de ouvidoria: o *ombudsman* de Santo André

O Município de Santo André também conta com os serviços do *ombudsman*. Seu projeto foi inspirado em experiências internacionais de ouvidorias desvinculadas do poder executivo, o que lhes confere maior autonomia. (PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ, 2000: 18)

Em Santo André o *ombudsman* é nomeado por um colegiado, composto por representantes de entidades da sociedade civil.

Tendo recebido uma queixa, o ouvidor a encaminha para a administração municipal, solicitando uma explicação e o posicionamento desta. Toda instituição deve obrigatoriamente atender ao *ombudsman*, tendo um prazo máximo de vinte dias para dar uma resposta e se posicionar frente à questão, comunicando-se com o ouvidor. Uma vez informado sobre a resposta da instituição, o ouvidor também precisa assumir uma posição. Ele tanto pode acatar a decisão da administração pública, como pode pedir a revisão do procedimento. De qualquer forma, ele comunica ao cidadão o resultado do procedimento.

O ouvidor não encaminha reclamações se o prazo estipulado pelo órgão responsável pelo serviço não estiver encerrado, ou se a queixa é visivelmente infundada. (PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ, 2000: 20)

4.4. Uso articulado de instrumentos de interação com o cidadão

Quando articulados entre si, os instrumentos para manutenção do contato do governo com o cidadão têm maior impacto sobre os resultados.

O caso da Austrália é muito interessante quanto a esse aspecto. As Cartas de Serviços do *Centrelink* incentivam os usuários a fornecerem um *feedback* e sugestões a respeito dos serviços públicos, divulgando o número das Centrais de Atendimento (linhas de discagem direta gratuita para que o cidadão possa registrar queixas e reclamações), o correio eletrônico e também os *Customer Comment Card*, o que abre a perspectiva de o cidadão comentar sobre o serviço que recebeu. Esses últimos estão disponíveis nos próprios locais de atendimento ao público e na página que a instituição mantém na Internet.

Segundo o relatório anual de 2000-2001 do *Centrelink*, notou-se que o índice de queixas apresentadas ao *ombudsman* aumentou em relação ao ano anterior. Em parte, esse aumento foi atribuído à existência das Cartas de Serviços, que divulgaram para os cidadãos os compromissos do serviço público e estimularam os usuários a se manifestarem quando a instituição não cumpre o que foi estabelecido. (*CENTRELINK*, 2000-2001: cap. 9)

A formação de um sistema de rede de atendimento ao cidadão impulsiona os serviços na busca contínua de padrões mais elevados de atendimento e também propicia maior controle social sobre a administração pública.

5. MUDANÇAS ADMINISTRATIVAS E REFORMA DO ESTADO

Depois de feita, nos capítulos anteriores, a relação das práticas de mudanças nos serviços públicos orientadas pelo paradigma da administração com foco no cidadão, alguns comentários devem ser feitos acerca das perspectivas e limites das estratégias para reforma da máquina pública. As considerações feitas neste capítulo não exploram os aspectos polêmicos de forma extensa e completa, mas procuram apontar algumas questões que devem ser consideradas.

O processo de reforma administrativa do Estado é caracterizado pela transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, que introduziu novas questões na agenda da administração pública, como a adoção de mecanismos para o aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade dos órgãos estatais. O modelo gerencial também se orienta por fomentar a transparência das ações do setor público. Por fim, outro elemento que define esse modelo é a ênfase do foco no usuário-cidadão. Colocar o cidadão como centro de referência para as ações do governo é tido como a solução para combater as distorções do caráter auto-referido do modelo burocrático.

Os capítulos anteriores forneceram um quadro geral das ferramentas gerenciais utilizadas na administração com foco no usuário, que podem ser agrupadas de acordo com as seguintes estratégias de intervenção no aparelho do Estado:

Estratégia 1: reestruturação da máquina pública para tornar os procedimentos mais ágeis e mais rápidos, conferindo ao serviço público maior qualidade e propiciando ao cidadão um atendimento melhor. É implementada por meio da mudança organizacional, da mudança na organização do fluxo de processos, da substituição do aparato tecnológico e da mudança cultural.

Estratégia 2: controle do desempenho, obtido com a implantação de padrões e indicadores para monitorar a qualidade do serviço público

Estratégia 3: ampliação da interação e da comunicação com o cidadão, que se dá mediante a abertura de canais para informação sobre os serviços públicos, instituição de sistemas de avaliação junto ao usuário-cidadão

e criação de mecanismos que assegurem a receptividade das queixas dos usuários em relação ao setor público.

Considerando essas três perspectivas, é possível encontrar diferenças no emprego dessas ferramentas gerenciais, na finalidade de seu uso e no impacto dessas práticas sobre a população.

O arcabouço teórico para reforma do aparelho do Estado não se resume a um único quadro referencial. Assim, este capítulo tem por finalidade fazer uma associação entre as diferentes orientações subjacentes à adoção das estratégias gerenciais, relacionando-as com as concepções que o papel do Estado pode assumir no processo de reforma administrativa.

Essa relação entre as diferentes orientações das práticas de reforma administrativa requer algumas considerações sobre a natureza e o caráter da intervenção estatal no cenário sócio-econômico.

O Estado pode atuar diretamente na compensação das desigualdades sociais, sendo provedor direto de uma ampla gama de serviços públicos, de forma a produzir um forte impacto na estrutura da sociedade. Nesse sentido, o Estado figura como um agente preponderante no desenvolvimento sócio-econômico.

O Estado também pode ter pouca intervenção na sociedade, atuando como agente regulador. Nesse caso, as relações de mercado tendem a organizar a sociedade e o Estado atua apenas frente às falhas daquele.

A definição do papel do Estado, por sua vez, orienta-se por direções políticas. Em uma vertente neoliberal, o quadro de referência que pauta as estratégias de reforma do Estado estão quase sempre associadas à redução da esfera de ação estatal, delegando-se para o mercado todos os serviços que não forem de competência exclusiva do Estado.

Por outro lado, em uma vertente social-democrata, o quadro de referência está voltado à manutenção da esfera de atuação do governo e prima pelo aumento da participação da sociedade civil na gestão pública. Nessa acepção, o Estado visa a promover o engajamento cívico, incentivado o fortalecimento da representatividade dos movimentos comunitários e das organizações não governamentais na gestão pública. (SPINK, 1999: 64)

Os conteúdos políticos acima citados permitem uma reflexão crítica sobre as práticas utilizadas na Nova Administração Pública.

5.1. Diferenças nas concepções e no emprego das ferramentas gerenciais da Nova Gestão Pública

Há uma diferença entre a concepção de JONES e THOMPSON e a de KLIKSBURG acerca da reestruturação da máquina pública. Embora todos discorram sobre a necessidade de alteração da estrutura piramidal, JONES e THOMPSON apresentam uma proposta muito influenciada pela gestão na iniciativa privada. A ênfase está em eliminar as regras que inibem o desempenho e alinhar as estruturas administrativas de acordo "... com as estratégias de mercado e de fornecimento de serviços." (JONES e THOMPSON, 2000: 43). Além disso, os autores propõem que a organização contrate os serviços que não sejam de sua competência central.

Essa estratégia tem uma conotação de diminuição das atribuições do Estado. Expressa-se claramente a idéia de delegar para o mercado o que não é de competência estatal. As escolhas do que é ou não de competência do Estado podem variar e, naturalmente, isso tem conseqüências para questões como a igualdade e a inclusão social.

Por sua vez, KLIKSBURG apresenta uma proposta de alteração do modelo piramidal, com diminuição dos níveis hierárquicos e a constituição de um aparato estatal que funcione em rede, com ações matriciais e coordenadas. Essa perspectiva dá ênfase ao fortalecimento da ação estatal e não a diminuição de sua esfera de atuação. Por exemplo, o governo pode promover ações coordenadas, articulando programas de incentivo ao estudo infantil (bolsa-escola) e programas de inserção de adultos no mercado de trabalho.

Nesse caso, o governo age em duas frentes: educação para as crianças e emprego para os pais dessas crianças. Com ações articuladas, o resultado é potencializado, pois a inserção dos adultos no mercado de trabalho aumenta a renda da família, evitando o trabalho infantil, o que, por sua vez, promove melhorias nos índices de escolaridade.

O âmbito da atuação estatal na provisão de serviços sociais têm impacto sobre as desigualdades econômicas. Intervindo na sociedade através de políticas públicas integradas, o Estado tem condições de promover melhorias substantivas no que se refere ao combate à pobreza.

Por outro lado, a ação do Estado pode se restringir apenas à regulação dos serviços de educação e do mercado de trabalho. Dessa forma, o governo não provê os serviços diretamente, deixando também de intervir de forma articulada frente a essas duas áreas. Nesse caso, provavelmente o nível da desigualdade social pode permanecer o mesmo ou até piorar, considerando que a lógica do mercado é orientada pelo lucro e não pela promoção da justiça social.

Considerando ainda as propostas de reestruturação do setor público, serão destacadas algumas críticas pertinentes à Nova Administração Pública, também com o objetivo de identificar os aspectos que traduzem conteúdos políticos.

5.2. Responsabilização e eficácia

A idéia de controlar os resultados *a posteriori* e de instituir mais flexibilidade nos procedimentos das instituições públicas tem sido alvo de debates e polêmicas.

FEDELLE (1999: 54) faz uma crítica em relação à flexibilização dos regulamentos nos serviços públicos. Assim, o servidor, por contar com discricionariedade, perde a dimensão da responsabilidade pública. FEDELLE afirma que "gerenciar por resultados" pode comprometer o procedimento de acordo com as regras de impessoalidade e de probidade administrativa.

Embora a Nova Administração Pública enfatize constantemente a questão da responsabilização, o ponto parece ainda um pouco nebuloso no que se refere aos princípios operacionais do setor público (igualdade, imparcialidade, justiça, probidade administrativa etc). FEDELLE (1999: 119) chama a atenção para o fato de que:

"Vista no seu sentido mais amplo, isto é, político, a responsabilidade pressupõe quem justifica as escolhas específicas e convive com as suas conseqüências"

Com essas afirmações, FEDELLE aponta para o fato de que a discricionariedade precisa vir acompanhada de códigos de ética que regulem a forma com que os objetivos são alcançados. Se a discricionariedade pressupõe o afrouxamento dos vínculos normativos e a diminuição de regras, torna-se imprescindível a introdução de códigos de comportamento ético atualizados.

FERLIE e outros (1999:384), endossam esse ponto de vista, citando a relevância da manutenção de profissões no setor público regulamentadas por seus próprios códigos de ética. Para os autores, essa cultura administrativa é o que garante a probidade, agora ameaçada pelo surgimento da administração empresarial.

KETTL (2001) também destaca a questão da responsabilização como um problema na proposta da Nova Administração Pública. A administração tradicional construiu um sistema baseado na autoridade dos altos escalões, sendo que deste nível podia-se cobrar a responsabilização pelos atos da administração pública. Se o movimento da reforma trata de delegar responsabilidades, adotando mecanismos baseados no mercado, "... como conciliar as metas de eficiência impostas pelo mercado com as necessidades das autoridades eleitas de cobrar responsabilidade legal por resultados àqueles a quem delegam poderes?" (KETTL, 2001: 85)

A citação dessas considerações não visa a invalidar os resultados positivos que as estratégias do modelo gerencial de administração podem produzir, mas sim ampliar o escopo da discussão, detectando aspectos críticos.

Controlar os resultados *a posteriori* implica geralmente a perda de vínculos normativos (responsáveis pela garantia da probidade, imparcialidade e equidade nos procedimentos públicos). Essa tendência está em consonância com o processo de primazia do setor privado sobre a gestão do setor público, e uma lacuna no reconhecimento da esfera de ação estatal. Nesse caso, há um aspecto político que o modelo gerencial deve levar em conta para não haver uma simples transposição dos princípios de atuação do mercado para a administração pública, o que comprometeria a democracia na gestão estatal.

O aspecto político em discussão consiste no fato de que a burocracia constitui uma forma de procedimento por parte do governo, de forma a garantir a impessoalidade e a igualdade na atuação do Estado.

No pensamento weberiano, o processo de desenvolvimento da burocracia está associado à evolução do capitalismo e à evolução do que o autor chamou de processo de racionalização e desencantamento do mundo. Assim, o Estado burocrático representa o auge do desenvolvimento do Estado moderno, racional e laico. (WEBER, 1968)

Com o advento da burocracia, o poder exercido pelo Estado torna-se ordinário e impessoal. Trata-se de um movimento de racionalização dos procedimentos estatais em que o espaço de livre arbítrio do funcionário burocrático é restrito. A ação burocrática, investida de racionalidade, atua com critérios universais, pois está associada ao procedimento institucional associado à regra e à norma, com a finalidade de dispensar um tratamento despersonalizado e equitativo para a população.

Nesse ponto, uma condição parece se impor, a de que o princípio da discricionariedade nas ações não exclua a responsabilidade do Executivo e não destrua os valores universais de cidadania no serviço público.

KLIKSBERG (1998:51) destaca o contraste entre a gerência dos negócios no setor privado e a gestão pública, afirmando que, mesmo considerando as demandas por gerências eficientes em ambos os casos, há restrições dentro das quais um servidor público deve operar.

Nesse mesmo sentido, LYNN (2001:155) aponta o desafio de conciliar capacidade de produção de resultados e controle de procedimentos, sem que se perca de vista o papel das leis e regras de conduta dos servidores públicos.

Em síntese, uma proposta de reforma administrativa – que não reduza as práticas de gestão pública às práticas gerenciais do setor privado – deve equacionar resultados e controles, sem que estes últimos sejam suprimidos totalmente.

Reflexões muito semelhantes também se aplicam à estratégia de controle do desempenho no setor público, sendo oportuno analisar o valor subjacente ao conceito de eficácia. Nesse sentido, vale a pena frisar que o modelo burocrático focava a questão da eficiência, mas o valor subjacente a esse conceito era o do combate à apropriação do público pelo privado e, por isso, a ênfase nas regras.

Quando a sociedade se tornou mais complexa, o modelo burocrático passou a apresentar deficiências na capacidade de responder às demandas da população. Como o modelo gerencial tem inspiração no setor privado, o conceito de eficácia adotado assume o mesmo valor que ele tem em uma empresa. Mesmo considerando as melhorias que o uso de mecanismos do mercado trouxeram para a gestão pública, é necessário fazer algumas considerações entre os diferentes objetivos que os dois setores têm. Isto significa que a eficiência e a eficácia não podem corresponder exatamente aos mesmos valores e significados no setor público e privado.

5.2.1. Eficácia no setor público e no setor privado

Nesse caso, destacam-se algumas especificidades que devem ser consideradas na utilização de técnicas de avaliação de desempenho, pois, como apontam DINSDALE e MARSON (2000:27): "Comparar os setores público e privado não é necessariamente inadequado, mas é preciso reconhecer que estes setores são filosófica e operacionalmente diferentes."

Em primeiro lugar, destaca-se que a natureza do serviço público distingue-se da do setor privado. Geralmente, o governo atua na provisão de bens e serviços que não podem ser produzidos pelo mercado (em função das falhas deste)¹⁰ ou nos casos de serviços associados à segurança nacional e ao interesse público. Essa diferença de natureza implica uma avaliação de resultados que leve em consideração conteúdos distintos daqueles usados pela iniciativa privada, como o conceito de utilidade pública.

Em segundo lugar, os padrões dos serviços públicos devem atender ao critério da igualdade. A iniciativa privada objetiva o lucro, por isso, muitas vezes dá tratamento diferenciado aos seus usuários (tratamento preferencial ou VIP). Por sua vez, o setor público deve ter como princípio, para a ação, a obediência aos valores democráticos: responsabilidade, lealdade, respeito à norma da lei, imparcialidade e tratamento igual para pessoas diferentes.

¹⁰ O âmbito de atuação do Estado na provisão de serviços varia de acordo com o seu grau de intervenção na sociedade. A definição do que pode ou não ser produzido pelo mercado segue essa mesma lógica.

Meios e fins do serviço público são diferentes dos do setor privado, o que interfere nos padrões e níveis de qualidade. A iniciativa privada pode dar tratamento diferenciado aos vários segmentos que atende. Caso o setor público estabeleça tal distinção, estará rompendo com o valor democrático da igualdade, inerente aos procedimentos do aparelho de Estado. Essa referência tem de ser levada em consideração, pois os padrões de qualidade têm de ser iguais para todos. Assim, há uma restrição na transposição de técnicas de medição do desempenho do setor privado para o público, bem como há restrições na comparação entre os métodos desses dois setores. Isso é muito pertinente no caso de metodologias como o *benchmark*, que freqüentemente compara práticas do setor público com o setor privado.

FEDELLE (1999: 145) faz uma crítica contundente em relação ao escopo dos mecanismos de avaliação de desempenho: "...a lógica da responsabilidade política aparece como resíduo do passado, enquanto o *benchmarking* resume os processos de mercado, porque valoriza as dimensões da qualidade e da excelência das prestações."

Concluindo, o estabelecimento dos padrões de desempenho devem equilibrar a satisfação de usuários com a proteção do interesse público. Considerando essa questão, pergunta-se se os mecanismos de avaliação utilizados até o momento são capazes de considerar aspectos tão relevantes para a atuação do aparelho do Estado, como os citados acima. Parece haver uma lacuna na literatura vigente sobre isso, o que indica que as particularidades do setor público precisam ser mais contempladas nesses modelos.

Essas críticas são válidas especialmente para determinados serviços, como saúde e educação. O preceito de controle por resultados pode embutir erros perigosos. No caso da saúde, pode parecer um ótimo padrão atender a um número alto de pacientes, mas a abordagem por número de pacientes atendidos pode ocultar a má qualidade do atendimento. Destaca-se a necessidade de alguns mecanismos de controle para garantia de que os processos sejam realizados de acordo com padrões éticos, de imparcialidade, de probidade e de tratamento igualitário para os diversos segmentos populacionais.

Essa falha na preocupação com a manutenção de valores, como a igualdade de procedimentos e a promoção da inclusão social nas práticas da gestão pública, leva a algumas reflexões acerca do papel do Estado. Nesse caso, nota-se uma lacuna em cumprir com a função de compensar as desigualdades oriundas do mercado.

Por outro lado, se os serviços públicos procuram equacionar a “maximização” dos resultados com a preservação de regras para a manter a igualdade no tratamento dos cidadãos e para promover a inclusão social, observa-se que o Estado intervém na sociedade, contrapondo-se à diferenciação que a lógica do mercado estabelece.

Além dos aspectos discutidos sobre a reestruturação do setor público e os critérios envolvidos no controle do desempenho, uma terceira questão se destaca: o relacionamento entre Estado e sociedade civil no contexto da Nova Gestão Pública.

5.3. Permeabilidade às demandas sociais: a diferença entre a abordagem do consumidor e do cidadão.

No modelo gerencial, a provisão de serviços públicos deve estar voltada para as necessidades da população. Por isso, a interação com o cidadão aparece como uma forma de tornar o Estado mais permeável às demandas sociais. Assim, o aperfeiçoamento dos serviços públicos pode ser obtido, em grande parte, através de mecanismos que funcionem como canais de diálogo entre o governo e a sociedade, sendo que a avaliação do cidadão deve ter destaque quanto à provisão dos serviços públicos.

Novamente, vale a pena frisar que as práticas são orientadas de acordo com seu conteúdo político. Por isso, a comunicação com o cidadão propicia elementos para se discutirem os aspectos políticos envolvidos no emprego das práticas da Nova Gestão Pública, especialmente no que se refere à forma de interação entre o Estado e a sociedade e ao impacto da atuação do primeiro sobre a segunda.

O primeiro ponto a ser discutido é a diferença entre os conceitos de cidadão e de consumidor. POLLITT (1990:129) pondera que cidadania envolve

conceitos de justiça, representação, participação e igualdade de oportunidades, que não estão presentes em nenhuma definição de consumidor.

POLLITT, citado por ALVES e AZEVEDO (1997:70) faz uma crítica contundente sobre o papel do cidadão no programa *Citizen's Charter* da Inglaterra:

"Os cidadãos são pouco freqüentemente mencionados após o título – o foco principal localiza-se nos clientes e consumidores dos serviços ao invés de estar localizado em um conceito coletivo de cidadania mais amplo e mais explicitamente político."

Nesse contexto, a gestão pública passa a assumir valores do setor privado. Os serviços públicos são induzidos a perder sua forma burocrática, moldando-se pelas definições de competência mercantil e, nessa perspectiva, o cidadão se transforma em consumidor. Tratar o cidadão como consumidor é abordá-lo exclusivamente sob a perspectiva do indivíduo que tem uma posição no consumo do mercado de serviços.

Entretanto, o serviço público não é apenas um produto. É impossível desconsiderar a natureza política dos serviços públicos, que é justamente o reflexo que esses têm sobre a qualidade de vida da população. O fato de serem providos pelo setor público indica que eles não podem estar subjugados às forças do mercado.

O usuário, quando visto somente como consumidor, tem sua participação na melhoria do serviço público restrita à avaliação. Sua participação é mais efetiva como cidadão, estendendo-se aos processos decisórios acerca da provisão de serviços. Para que os indivíduos participem como cidadãos, e não apenas como consumidores, presume-se que eles possam ter uma percepção das necessidades da sua comunidade, isto é, que haja um engajamento cívico que pode ser alcançado por meio da formação de conselhos e outras formas de organização coletiva da sociedade civil.

POLLITT, citado por ALVES e MACEDO (1997:70.) faz críticas no que se refere à participação do cidadão na gestão pública:

"Acordos para participação coletiva ou representação dos cidadãos não são discutidos. O suposto parece ser o de que o cliente, que o governo tem em mente, é o individual, o consumidor que ativamente escolhe, ao invés do cidadão preocupado com o público. Certamente há pouca coisa no *Charter* que estenda direitos aos cidadãos ou arranjos coletivos, mesmo que os cidadãos possam demonstrar seu poder pela participação ativa."

Quando o Estado trata o cidadão unicamente como consumidor, suas responsabilidades ficam circunscritas às do mercado em relação aos seus clientes.

Nas questões políticas, essa abordagem é insuficiente, pois trata o cidadão unicamente como cliente, deixando de lado questões como o engajamento comunitário. Quando a comunicação é individualizada, como ilustra a citação de POLLITT, o foco do diálogo é o cliente e não cidadão preocupado com o público. Nesse caso, está sendo incentivada uma relação de consumo e não o engajamento comunitário, buscando-se a lógica do mercado, que informa e orienta as ações da instituição de acordo com a racionalidade econômica. A crítica incide sobre a transposição direta de métodos de mercado na relação com seus clientes para a gestão pública. Esse é um aspecto político que o modelo gerencial deve considerar para não submeter a racionalidade pública à do mercado.

5.3.1. Lógica de mercado e interesse público

A reforma com base no modelo de mercado tem como cerne o conceito de competição. Um sistema de competição entre serviços cria um mecanismo de alocação de recursos, de forma que os serviços mais bem avaliados receberiam mais recursos, enquanto os piores receberiam cada vez menos recursos, pois a racionalidade econômica parte do pressuposto de que se devem alocar recursos para os setores mais eficientes.

Soma-se a isso outra restrição: o fato de que grupos de usuários mais organizados têm maior capacidade para se fazer representar frente ao Estado do que os grupos menos organizados. Dessa forma, a distorção será cada vez maior, aumentando o grau de participação de alguns, enquanto os grupos não organizados estarão cada vez mais afastados.

Outro aspecto relevante é o fato de que a avaliação de um serviço não pode se restringir à satisfação do usuário. (POLLITT, 1990:128). Nem sempre é possível satisfazê-lo, pois podem ocorrer situações em que a prioridade deva ser encorajar o cidadão a desenvolver e mudar suas preferências na busca de serviços, o que configura o papel do Estado na intervenção das escolhas da sociedade civil. Nesse caso, os serviços de educação fornecem um bom exemplo. Se a avaliação levar em conta a satisfação do usuário direto da escola (o aluno), provavelmente a qualidade do ensino não será mencionada como uma prioridade. Esse fato leva a assinalar a importância da escola na identificação de prioridades para a provisão do ensino.

O último, mas muito importante, aspecto no tocante ao uso dos mecanismos de avaliação é o fato de que esses não podem se restringir ao aspecto da satisfação do usuário, mas devem se orientar para medir os resultados dos serviços no que se refere à inclusão social, na promoção da cidadania e dos direitos sociais (ENAP, 2000: 31)

O perigo de o Estado atuar com a lógica do mercado consiste na perda da sua atuação nos espaços mais carentes da sociedade, que é justamente o seu papel. Nas palavras de FEDELLE (1999: 55): "...a administração não pode melhorar a prestação de serviços e, por um lado, favorecer a crise social da cidadania com a lógica de mercado."

Assim, os cidadãos não podem zelar pelo interesse público na administração pública e disso surge a necessidade de combinar mecanismos que coloquem os cidadãos em primeiro lugar, junto com mecanismos que assegurem o interesse coletivo.

A própria OCDE (1996b) reconheceu, em relatório sobre os resultados das práticas da Nova Administração Pública, que lidar diretamente com as demandas dos usuários tende a comprometer o interesse público.

Nesse caso, nota-se a lacuna do papel do Estado em intervir no fortalecimento da sociedade civil. Em síntese, dependendo da forma com que são utilizados os mecanismos de interação com o cidadão, eles podem apresentar efeitos perversos em relação à manutenção de interesses da coletividade e na democratização das relações Estado-sociedade civil.

5.4. Perspectivas de relação ente Estado e sociedade civil

Aqui, algumas considerações são pertinentes. Quando a estratégia de comunicação com a população trata o cidadão como consumidor, deduz-se que ele é visto como agente de racionalidade econômica, denotando-se a influência das idéias da teoria da Escolha Pública na Nova Administração Pública. (ARAGÃO, 1997: 125)

Segundo a teoria da Escolha Pública, todos os agentes são movidos por interesses próprios. Nessa acepção, o Estado é orientado para “buscar renda” (*rent-seeking*). Em outras palavras, não há lógica de interesse coletivo na ação estatal. Ao contrário, o Estado encontra-se “capturado”.

Dessa forma, o usuário passa a ter o papel de fiscalizar o setor público. Nessa linha de pensamento, em que a prestação de contas volta-se ao consumidor, entende-se que a responsabilização é garantida pelas vias de mercado, pela “mão invisível”. Em outras palavras, com essa conotação política, as instâncias de prestação de contas do próprio setor público se tornam enfraquecidas.

Entretanto, cabe a seguinte pergunta: a administração com foco no cidadão só admite a perspectiva fundamentada na teoria da Escolha Racional e na proposta de minimização da atuação do Estado, supondo-se sua incompetência em zelar pelo interesse público? A resposta parece ser negativa, quando olhamos para outras propostas de interação entre governo e sociedade.

Nesse ponto, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento/ CLAD tem perspectiva otimista, afirmando que a Nova Administração Pública promove a participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas. (CLAD, 1999: 126)

Para o CLAD, encontram-se atualmente, em vários países, diversas experiências nesse sentido, com a participação de pais na co-gestão de escolas, cidadãos avaliando serviços públicos, a instituição do *ombudsman*, que é o representante dos direitos dos cidadãos, e a formação de conselhos com membros da comunidade para a fiscalização dos serviços públicos.

Por sua vez, KLIKSBERG (1994:17) reconhece que a participação da sociedade civil figura como um desafio para a efetividade do conteúdo democrático da reforma do Estado.

SPINK (1999: 65) aponta o perigo de que o quesito da participação social se torne "... uma das últimas questões na longa lista de estratégia de boas práticas..." de reforma do Estado.

Para a OCDE (2001:2) a participação ativa dos cidadãos na gestão pública em sistemas de parceria entre governo e sociedade ainda é incipiente. Poucos países membros da OCDE apresentam experiências nessa área.

Segundo o relatório ENAP (2001: 30): "...um ponto em que as experiências internacionais são bastante frágeis é o da participação dos usuários-cidadãos na sua gestão". De maneira geral, os mecanismos se concentram muito mais na avaliação do usuário-cidadão do que em fomentar a organização da sociedade civil para integrar a gestão pública, seja por meio da formação de conselhos de usuários ou de conselhos para gestão dos equipamentos sociais, por exemplo.

Em síntese, todos os instrumentos de interação entre a administração pública e a comunidade apresentam perspectivas interessantes para a eficácia da ação do aparelho do Estado. Por outro lado, esses mesmos mecanismos demonstram alguns pontos fracos, principalmente quanto ao incentivo da formação de organizações da sociedade civil para monitorar a gestão pública em um sistema de parceria. Esse último aspecto representa um desafio para o desenvolvimento da reforma do Estado.

5. 5. Conclusões

À guisa de conclusão, salienta-se que o desenvolvimento do modelo gerencial de administração foi inspirado na iniciativa privada, apresentando

ainda muitos elementos dessa forma de gestão. Ainda assim, há a perspectiva de incorporação de questões próprias do setor público nesse movimento de reforma.

Como afirma ABRUCIO (2001: 190), há um processo de desenvolvimento do próprio modelo gerencial, que pode ser reconhecido na corrente da *Public Service Orientation*. Essa linha se destaca dentro do modelo gerencial pela incorporação dos valores típicos do setor público, em uma abordagem que trata o cidadão como titular de direitos e deveres cívicos, em lugar de uma abordagem focada exclusivamente no cliente, que é apenas o receptor de serviços, em uma relação típica de mercado.

Importa assinalar que há várias perspectivas de desenvolvimento da reforma do aparelho do Estado e que a adoção de estratégias e práticas na Nova Gestão Pública vai refletir matizes políticos.

As orientações políticas podem convergir tanto para o aumento da capacidade da ação do Estado, com o reconhecimento de valores inerentes à esfera pública, como podem também implicar a diminuição das competências do Estado, submetendo a lógica da gestão pública à lógica do setor privado.

Considerando o contexto histórico das sociedades contemporâneas ocidentais, nota-se um movimento geral de primazia da esfera privada em detrimento da esfera pública, muito bem analisado por SENNETT (1995), no livro *O Declínio do Homem Público*.

Naturalmente, esse movimento vai se refletir na percepção da sociedade em relação ao Estado. Nas palavras de SENNETT (1995:400), o modelo burocrático está "...fadado a ser visto pela sociedade [...] como uma operação 'morta'". Esse contexto histórico ajuda a explicar a influência das técnicas de gestão do setor privado no governo.

Fica assim a seguinte pergunta: qual o papel do Estado no contexto do processo de reforma administrativa e de desenvolvimento do modelo gerencial? Esse processo pode superar a tendência de privatização da esfera pública?

Nesse sentido, é possível propor uma agenda de pesquisa, buscando a análise dos conteúdos políticos envolvidos nas práticas de reforma do Estado de determinados governos.

5.5.1. Agenda de pesquisa

Com a finalidade de proceder a uma análise acerca das perspectivas da reforma administrativa, alguns indicadores podem ser apresentados. No caso da reestruturação, vale a pena analisar se os esforços de reforma voltam-se a fortalecer ou diminuir a ação estatal. Assim, seguem-se as perguntas: como se reorganizam as instituições públicas? A reestruturação se reduz à diminuição do aparato ou é possível verificar uma reorganização estrutural com a finalidade de propiciar ações coordenadas e matriciais?

No caso do controle de desempenho do setor público, é possível verificar quais medidas de desempenho têm sido adotadas e quais os critérios subjacentes à avaliação do serviço público. Algumas questões podem ser levantadas a esse respeito: são adotados critérios que avaliam se o serviço público atende aos critérios de igualdade e de promoção da inclusão social? Qual o impacto dos serviços públicos sobre a qualidade de vida da população?

Por fim, no caso da interação entre governo e sociedade, pode-se avaliar se o governo atua no sentido de fortalecer a organização e a participação da sociedade civil na gestão pública. É possível fazer perguntas para checar esses aspectos: as consultas são efetuadas junto a todos os segmentos da população ou nota-se maior preocupação com determinados grupos de interesse? Há a formação de conselhos com a representação de integrantes da sociedade civil para a gestão dos serviços públicos e equipamentos sociais? Qual o grau de acesso desses conselhos na tomada de decisões por parte do governo?

Em síntese, as questões apontadas neste capítulo sugerem a existência de lacunas do modelo gerencial em reconhecer as questões relativas à esfera pública. Embora o modelo gerencial tenha introduzido melhorias na gestão pública, a forte influência do setor privado faz com que se deixem de considerar aspectos políticos, com o empobrecimento do debate sobre cidadania e igualdade no campo de discussão da gestão pública. Por isso, destaca-se a necessidade da superação das simples transposição das práticas da gestão do setor privado para o setor público.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCCIO, F. L. *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, nº 10, 1997.

ABRUCIO, F.L. "Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p. 173-200.

ALVES, A M. e MACEDO, M. E. "Reforma Administrativa: o Caso do Reino Unido". In: *Revista do Serviço Público*, ano 48, n º 3, set-dez 1997, p. 63-81.

ARAGÃO, C. V. "Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio". In: *Revista do Serviço Público*, ano 48, nº 2, set-dez 1997, p. 105-133.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Central de Orientação ao Cliente - Cliente Consulta*. Relatório produzido para o Concurso de Experiências Inovadoras em Gestão Pública Federal, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1998. Disponível em www.ena.gov.br/setconcursohtml.htm
<<http://www.ena.gov.br/setconcursohtml.htm>>. Acesso em 20 dez. 2001.

BENT, S.; KERNAGHAM, K.; MARSON, D.B. *Innovations and Good Practices in Single Window Service*. Citizen-Centred Service Network. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999.

BLUME, D. *Government-Citizens Connections in the Danish Health Care Sector*. Executive Summary. Disponível em <http://www.oecd.org/puma/citizens/index.htm>
<<http://www.oecd.org/puma/citizens/index.htm>>. Acesso em 03 de abr. 2001.

BLYTE, D.M. and MARSON, D. B. *Good Practices in Citizen - Centred Service*.
Ottawa, Canadá: Citizen - Centred Service Network - Canadian Centre for
Management Development, 1999.

BRESSER PEREIRA, L.C. "Da administração pública burocrática à gerencial".
In BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. K. *Reforma do Estado e
Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p. 237-
270.

BRESSER PEREIRA, L.C. "Uma reforma gerencial da administração pública no
Brasil". In: PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. (org.) *Administração Pública
Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa
brasileira no limiar do século XXI*. Editora Universidade de Brasília, ENAP,
1999.

CABINET OFFICE, *An Introctory Guide: How to Consult Users*, London,
Cabinet Office, 1998. Disponível em [http:// www.cabinet-
office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/users/3.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/users/3.htm) <[http://www.cabinet-
office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/users/3.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1998/guidance/users/3.htm)>. Acesso em 20 de out.
2001.

CABINET OFFICE *Modernising Government White Paper*, Cm 4310, London,
Cabinet Office. 1999 Disponível em [http://www.cabinet-
office.gov.uk/moderngov/action/intro.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/action/intro.htm) <[http://www.cabinet-
office.gov.uk/moderngov/action/intro.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/action/intro.htm)>. Acesso em 20 de out. 2001

CAIDEN, G. *Administrative Reform Comes of Age*. Walter de Gruyter,
Berlin/New York, 1991.

CALDAS, E. SANTOS, C. R., ARRYM, J.H. "Gerenciamento por Processos." In:
Dicas: Idéias para a Ação Municipal. São Paulo: Instituto Polis, 2001.
Disponível em <[http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas-
administrativa.html](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas-administrativa.html)>. Acesso em 27 set. 2001.

CARTER, N. "Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in
Organizations". In: *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, spring 1991, pp 85-
101.

CENTELINK. Commonwealth Ombudsman. Austrália, 1991. Disponível em <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/legal/foi.htm#ombudsman> Acesso em 19 de set. 2001

CENTRELINK Centelink's Customer Charter. Austrália, 2000. Disponível em http://www.centelink.gov.au/internet/internet.nsf/about_us/customer_charter.htm. Acesso em 19 de set. 2001.

CENTRELINK "Relatório Anual 2000-2001", capítulo 5-9. Austrália, 2001. Disponível em <http://www.centrelink.gov.au> http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/annual_report/appen12.htm Acesso em 19 de set. 2001

CENTRELINK, Value Creation Workshop. Austrália. Disponível em <http://www.psmmpc.gov.au/publications98/goodpractice5.htm> <http://www.psmmpc.gov.au/publications98/goodpractice5.htm>. Acesso em 20 de dez. 2000

Centro de Informação Administrativa. Carta de Servicios Del Centro de Información Administrativa. Espanha. Disponível em: <http://www.igsap.map.es/cia/cartas/cartacia.htm#14> Acesso em 10 de dez. 2000

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA O DESENVOLVIMENTO/ CLAD. "Uma Nova Gestão Pública para a América Latina". In: Revista do Serviço Público, ano 50, nº 1, jan. -mar. 1999, p. 123-146

CLARKE, M. e STEWART, J. "The Public Service Orientation: Issues and Dilemmas". In: Public Administration, vol. 65, nº 2, Summer 1987, pp 161-177.

CLARKE, T. Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability. Chemnitz, Germany, Institut für wirtschafts und Sozialforschung, 1993.

COMUNIDAD DE MADRID. *Introducción al Sistema de Cartas de Servicios*. Espanha. Disponível em <http://www.comadrid.es/dgcalidad/cartas/marco4.htm>.

COUTINHO, M.J. "Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual". In: *Revista do Serviço Público*, ano 51, n ° 3, jul -set 2000, p. 41-74.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE REGISTRO DO COMÉRCIO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR . *Central de Atendimento Empresarial Sistema Fácil*. Relatório produzido para o Concurso de Experiências Inovadoras em Gestão Pública Federal, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1998. Disponível em www.enap.gov.br/setconcursohtml.htm, <<http://www.enap.gov.br/setconcursohtml.htm>>. Acesso em 20 dez. 2001

DINSDALE, G. MARSON, D. B. "Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros". Cadernos ENAP, nº 20, Brasília, 2000.

ENAP. "Experiências Internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos". Texto para discussão, 42. Brasília, ENAP, 2001, 65p.

Eurocode Working Group. *The European Benchmarking Code of Conduct*. Disponível em: <<http://www.benchmarking.gov.uk/content/documents/codeofconduct.doc>> Acesso em 15 de ago. 2001

FALCO, S. .E. "Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços". In: *Revista do Serviço Público*, ano 51, n ° 3, jul -set 2000, p. 05-25.

FEDELLE, M. *As Administrações Públicas*. Rio Grande do Sul, Unijui, 1999.

FERLIE, E., ASBURNER, L., FITZGERALD, L. e PETTIGREW, A. *A Nova Administração Pública em ação*. Brasília. Editora universidade de Brasília, ENAP., 1999

FERREIRA, C M.M. "Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania". In: PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. (org.) *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1999.

FRESNEDA, P. S. V. "Transformando organizações públicas: a tecnologia como fator propulsor de mudanças". In: *Revista do Serviço Público*, ano 49, n° 1, jan-mar 1998, p. 71-91.

GUERRERO, O "Nuevos Modelos de Gestión Pública". *Revista Digital Universitária*, Vol.2, n° 3, México, 2001. Disponível em: <<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/>>. Acesso em 15 nov. 2001.

JONES, L. R. e THOMPSON, F. "Um modelo para a nova gerência pública". In: *Revista do Serviço Público*, ano 51, n° 1, jan-mar 2000 , p. 41-79.

KAPLAN, R. e NORTON, D. *A Estratégia em ação - Balanced Scorecard*. S. Paulo, Ed. Campus, 1997.

KETTL, D. F. "A revolução global: reforma da administração do setor público". In BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* . Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p. 173-200.

KLIKSBERG, B "Hacia um nuevo paragigma em gestión pública". In: KLIKSBERG, B.; MARTÍN, J.; COSTA FILHO, A. *La Democracia Frente al reto Del Estado Eficiente*. Grupo Editor Latino Americano, 1998.

KLIKSBERG, B. "Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico uma agenda estratégica para discussão". In: *Revista de Administração Pública*, vol 28, n° 3, 1994, p 5-25.

- KNOX, C and MCALISTER, D. *Policy Evaluation: Incorporating Users' Views*. In: *Public Administration*, vol. 73, n.º 3, autumn 1995, pp 413- 436.
- LARRETA, H. R e STRAFACE, F. *La Orientación al Cliente em los Municipios*. Fundación Grupo Sophia, Argentina, 2000.
- LEITE, C. B. e MONTEIRO C. Z. "Atenção, ombudsman!" In: *Revista do Serviço Público*, nº 1, jan-abril 1971, p. 37-51
- LYNN, . E Jr. "The Mith of the Bureaucratic Paradigm: what tradicional public administration really stood for". In: *Public Administration Review*, vol 61, nº 2, mar-abr 2001.
- MILLS, W. *Ensaio de Sociologia: Max Weber*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- National Partnership for Reinventing Government. "Balancing measures: Best Practices in Performance Management, Estados Unidos, 1999. Disponível em:
<<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balmeasure.html#balm eas>> Acesso em 02 de dez 2001.
- OCDE "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice Paris", 1996b. Disponível em:
<<http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/eip96/execsum.htm>> Acesso em 15 jan. 2002
- OCDE "Public Management Policy Brief", nº 10, julho 2001. Disponível em www.oecd.org/puma/citizens/index.htm
<<http://www.oecd.org/puma/citizens/index.htm>>. Acesso em 20 ago 2001
- OCDE. *Administration as Service, The Public as Client*, Paris: OCDE, 1987.
- OSBORNE, D. e PLASTRICK, P. (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York; Addison Wesley.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. (1994) *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. MH Comunicação, Brasília.

PARASURAMAN, A. *Marketing Research Reading*. Addison: Wisley, 1991.

PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. (org.) *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1999.

POLLITT, C. *Managerialism and the Public Services*. The Anglo-American Experience. Basil Blackwell, Cambridge, 1990.

POLLITT, C. "Antistatistics Reforms and the New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom". *Public Administration Review*, jan-feb, vol 56, nº 1, 1996, p. 81-87.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Arrecadações. *A Rede de Controle de Serviços da Secretaria Municipal de Arrecadações*. Relatório apresentado no *workshop* Programa de Modernização da Administração Tributária Municipal - PMAT/ BNDES, Rio de Janeiro, outubro de 2001, 9 p.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. "Secretaria de Administração e Modernização Administrativa". *Programa de Modernização Administrativa*. Santo André, outubro de 2000, 41 p.

Public Sector Benchmarking Service. "The benchmarking process". Inglaterra. Disponível em: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/theprocess.asp#pitfalls. Acesso em 10 out. 2001

Public Sector Benchmarking Service. *Why Use Benchmarking*, Inglaterra. Disponível em http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whyuseit.asp#private Acesso em 10 out. 2001

QPR Management and Software Methodology. "Balanced Score Cards". Disponível em www.qprsoftware.com/bsmetho.html#whatis Acesso em 02 de dez 2001.

Rondônia. "Superintendência do Estado de Rondônia". *O INSS vai longe...na busca da comunidade*. - relatório produzido para o Concurso de Experiências Inovadoras em Gestão Pública Federal, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP - 1996. Disponível em www.enap.gov.br/prg/pesquisa/INSS_VAI_LONGE.htm

<http://www.enap.gov.br/prg/pesquisa/INSS_VAI_LONGE.htm Acesso em 15 de nov. de 2001.

ROY MORGAN RESEARCH CENTRE. *Good Practices Research*. Disponível em - <http://www.psmprc.gov.au/publications98/goodpractice5.htm>. Acesso em 20 dez de 2000.

RUA, M G. "Administração Pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira". In: PETRUCCI, V. e SCHWARZ, L. (org.) *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1999, p. 275-303.

SCHMIDT, F e STRICKLAND, T. "Satisfação do usuário: guia para o gerente público no Canadá" In: *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*. Cadernos ENAP, nº 20, Brasília, 2000.

SENNETT, R. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

SOARES, M. A. P. e Vaz, J.C. "Serviço Móvel de Atendimento ao Cidadão". In: PAULICS, V., *125 Dicas: Idéias para a Ação Municipal*. São Paulo: Instituto Polis. 2000

SPINK, P. K e BRESSER PEREIRA, L.C. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

SPINK, P. K. *Reforming the reformers: the saga of public administration reform in Latin America 1925-1995*. Série Relatórios de Pesquisa, nº 1, Núcleo de Pesquisas e Publicações - NPP, FGV, São Paulo. 1999.

SWINDELL, D e KELLY, J.M "Linking citizen satisfaction data to performance measures: A preliminary examination". In: *Public Performance & Management Review*, Thousand Oaks; Sep 2000, pp 30-52.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Revan, Brasília, ENAP, 2001.

União Européia. "O Provedor de Justiça Europeu. Como apresentar uma queixa." Disponível em: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/pt/default.htm> Acesso em 15 jan 2001.

VAZ, J. C. "Notas de aula da disciplina Sistemas de Medição e Indicadores - Chave de Desempenho", Curso de Pós-graduação em Gestão Empresarial, Faculdade Trevisan, professor José Carlos Vaz, São Paulo, maio 2000 Não publicado

VAZ, J. C., "Ouvidoria Pública" In: PAULICS, V., *125 Dicas: Idéias para a Ação Municipal*. São Paulo: Instituto Polis, 2000

WALSH, K. "Quality and Public Services". In: *Public Administration*, vol. 69, n.º 4, winter 1991, pp 503-514.

WEBER, M. *Economy and Society*. Guenter Roth e Claus Wittich. Bedminster Press: New York, 1968.

ZEITHALM, V. PARASURAMAN, A e BERRY, L. *Delivering Quality Service*. New York: Free Press, 1990.