



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca



“Gestão da qualidade no Serviço de Administração: uma proposta para a Fiocruz Brasília”

por

Moizés Ferreira Borba Filho

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

Orientador principal: Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado

Segundo orientador: Prof. Dr. José Antonio Silvestre Fernandes Neto

Rio de Janeiro, junho de 2015.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca



Esta dissertação, intitulada

“Gestão da qualidade no Serviço de Administração: uma proposta para a Fiocruz Brasília”

apresentada por

Moisés Ferreira Borba Filho

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Wagner de Jesus Martins

Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado – Orientador principal

Dissertação defendida e aprovada em 08 de junho de 2015.2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, meus irmãos, à minha namorada, aos meus orientadores, aos amigos da “*Relispública*”, aos professores do curso, aos colegas de trabalho e de mestrado, à Direção da Fiocruz Brasília, e a todos aqueles que compartilham desta experiência única chamada existência. Todos vocês são, de forma direta ou indireta, copartícipes deste trabalho.

A própria luta para chegar ao cume
basta para encher o coração de um homem.

Albert Camus

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Objetivos.....	11
1.2 Justificativa.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 O conceito de Gestão da Qualidade	14
2.2 Eras da Qualidade	15
2.3 Ferramentas de Gestão da Qualidade.....	21
2.4 Modernização do Setor Público e Gestão da Qualidade	29
2.5 Gestão da Qualidade no Brasil.....	33
2.6 O programa GESPÚBLICA	39
2.7 Gestão da Qualidade na FIOCRUZ.....	43
3 MATERIAIS E MÉTODOS	49
3.1 Caracterização da Área de Trabalho.....	49
3.1.1 A Fiocruz Brasília.....	49
3.1.2 O Serviço de Administração	50
3.2 Metodologia Utilizada	51
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	57
4.1 Resultados Quantitativos	57
4.2 Resultados Qualitativos.....	64
4.2.1 Mapeamento dos Processos.....	64
4.2.2 Gerenciamento dos Processos	77
4.2.3 Proposição de Melhorias	78
REFERÊNCIAS.....	84
APÊNDICE I.....	88
APÊNDICE II	90
APÊNDICE III.....	91
APÊNDICE IV.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS

- AS-IS – Estado atual dos processos de negócio.
- BPM – *Business Process Management* – Gerenciamento de Processos de Negócio.
- BPM CBOOK - Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento.
- CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- CGIE - Coordenação de Gestão e Integração Estratégica.
- COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa.
- CQUALI - Coordenação de Qualidade da Fiocruz.
- DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.
- DIRAD - Diretoria de Administração da Fiocruz.
- DIREB - Diretoria Regional de Brasília.
- EGS - Escola de Governo em Saúde.
- ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública.
- FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz.
- FIOTEC - Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde.
- FPNQ - Fundação Prêmio Nacional da Qualidade.
- FUNDAP - Fundação de Apoio Administrativo.
- GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.
- IPPS - Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação.
- MARE - Ministério da Reforma do Estado
- MEGP - Modelo de Excelência da Gestão Pública.
- PBQP - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.
- PDCA – *Plan, Do, Check, Action*.
- PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.
- PND - Plano Nacional de Desburocratização.
- PQGF - Prêmio Qualidade do Governo Federal.
- PQPAP - Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública.
- RCO – Formulário de Requisição de Compra.
- SEAD- Serviço de Administração da Fiocruz Brasília.

SEDOC - Seção de Documentação.

SEPROT - Setor de Protocolo.

SEEXP - Setor de Expedição.

SEARQ - Setor de Arquivo.

SCDP - Seção de Concessão de Passagens e Diárias.

SEMEP - Seção de Material e Patrimônio.

SEPAT - Setor de Patrimônio.

SEAL - Setor de Almoxarifado.

SECOM - Seção de Compras e Licitações.

SECONV- Seção de Contratos e Convênios.

NUGP - Núcleo de Apoio à Gestão de Projetos.

NUFIC - Núcleo de Fiscalização de Contratos.

SUS - Sistema Único de Saúde.

TCU - Tribunal de Contas da União.

TO-BE – Estado futuro dos processos de negócio.

TQC - *Total Quality Control* - Controle da Qualidade Total.

TQM - *Total Quality Management* - Gestão da Qualidade Total.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - As Eras da Gestão da qualidade.....	20
Tabela 2 - Ferramenta 5W-2H	23
Tabela 3 - Tipos de Brainstorming	24
Tabela 4 - Exemplo de priorização Matriz GUT.....	25
Tabela 5 - Indicadores de processo.....	78

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo PDCA	23
Figura 2 - Exemplo de Fluxograma	26
Figura 3 - Diagrama de Causa e Efeito	26
Figura 4 - Exemplo de Histograma.....	27
Figura 5 - Retrospectiva da Gestão da Qualidade no Brasil.....	38
Figura 6 - O Modelo de Excelência da Gestão Pública – MEGP	40
Figura 7 - O MEGP como ciclo PDCA	42
Figura 8 - Histórico da Gestão da Qualidade na FIOCRUZ.	45
Figura 9 - Ciclo de Vida de BPM.....	46
Figura 10 - Ciclo de vida do Gerenciamento Por Processos da Fiocruz.	47
Figura 11 - Organograma SEAD.....	51
Figura 12 - Mapa de Processos SEAD.....	66
Figura 13 - Processos SEDOC.	67
Figura 14 - Visão Geral – Processo Receber e Distribuir documentos.	68
Figura 15 - Processos SEMEP.	69
Figura 16 - Visão Geral do Processo – Incorporar Bens Permanentes.....	70
Figura 17 - Processos SCDP.	70
Figura 18 - Visão Geral Processo: Emitir Passagens.	71
Figura 19 - Processos do SECOM.	71
Figura 20 - Modalidades de contratações.....	72
Figura 21 - Visão Geral do Processo: Contratar Serviços.	73
Figura 22 - Processos SECONV.....	74
Figura 23 - Visão Geral – Processo Formalizar Contratos.....	74
Figura 24 - Processos NUGP.....	75
Figura 25 - Visão Geral Processo: Contratar Bolsas.	76
Figura 26 - Visão Geral - Processo Realizar Contratações redesenhado.	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Satisfação Média.....	57
Gráfico 2: Percentual de Satisfação Positiva.....	61
Gráfico 3: Avaliação dos serviços prestados pelo SEAD por critérios de satisfação.....	62
Gráfico 4: Percentual de Satisfação Positiva em relação aos critérios de Satisfação.	64

RESUMO

A gestão da qualidade e, por conseguinte, a gestão de processos têm sido iniciativas constantemente utilizadas nos projetos de modernização da administração pública. No campo da gestão da saúde, a necessidade de adoção de ferramentas gerenciais tem sido um dos objetivos do Plano Nacional de Saúde 2012-15. Desta forma, este trabalho tem como objetivo propor a adoção de um modelo de gestão da qualidade aplicado a um órgão de ciência e tecnologia em saúde: a Fiocruz Brasília. Para tanto, foram adotadas como referencial metodológico as práticas de gerenciamento de processos de negócio expostas pela disciplina de BPM – *Business Process Management* – e consolidadas em um manual de gestão por processos da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ. Como resultados deste trabalho, foram possíveis a apuração do nível de satisfação dos usuários dos serviços administrativos da Fiocruz Brasília, a identificação dos processos das áreas que compõem o Serviço de Administração (SEAD), a proposição de melhorias para o gerenciamento e o redesenho dos processos críticos. A intervenção proposta neste estudo buscou contribuir para a implementação da gestão por resultados dentro da instituição.

Palavras-chave: gestão da qualidade, gestão de processos, BPM, modernização da administração pública.

ABSTRACT

The quality management and, therefore, the process management are initiatives that has been constantly used in modernization projects of public administration. In the field of health management, the need for adoption of management tools has been one of the objectives of the National Health Plan 2012-15. Based on it, this paper aims to propose the adoption of a quality management model applied to a government agency of science and technology in health: Fiocruz Brasilia. Thus, the methodological reference was based on the practices according to BPM (Business Process Management) discipline and the process management guide of Oswaldo Cruz Foundation (FIOCRUZ). As a result of this work, it was possible to calculate the satisfaction level of administrative services users of Fiocruz Brasilia, to survey processes of areas that compose Administration Service (SEAD), to propose improvements to the management and redesign of critical processes. The intervention proposed in this study aimed to contribute to the implementation of management by results within the institution.

Keywords: quality management, process management, BPM, public administration modernization.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu movimento de expansão dos direitos sociais foi responsável pela universalização do direito à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde – SUS. O reconhecimento do direito à saúde como um direito a todos os cidadãos e a imputação ao Estado do dever de sua prestação promovem um complexo desafio para a gestão, tendo em vista um cenário de elevada demanda e com escassez de recursos. No sentido de enfrentar esse dilema, o atual Plano Nacional de Saúde 2012-15, elaborado pelo Ministério da Saúde, atribui grande relevância ao aprimoramento dos processos de gestão, e prevê em duas de suas 14 diretrizes, objetivos relacionados com a implantação de modelos de gestão em prol do aumento da eficiência administrativa.

Uma alternativa de enfrentamento às limitações orçamentárias e institucionais na gerência do poder público é a utilização, a partir dos pressupostos inseridos pela Nova Gestão Pública, de ferramentas e práticas gerenciais amplamente utilizadas pelo setor privado. Entre esses principais instrumentos podem ser destacados a utilização do Planejamento Estratégico, da Gestão da Qualidade, da Avaliação de Desempenho, da Gestão de Projetos, os Serviços de Informação e Inteligência entre outras ferramentas que contribuem para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos.

Alinhada a este movimento, a Fiocruz Brasília promoveu em 2011 a realização da 1ª Oficina de Planejamento Estratégico, que deu subsídio para construção de uma “nova institucionalidade” capaz de agregar as demandas latentes. Como produto desta oficina surgiu o Planejamento Estratégico da instituição pautado no Plano Quadrienal 2012-15 que indica um conjunto de eixos temáticos nos quais são abarcados projetos estruturantes para o cumprimento dos objetivos definidos. Um desses projetos é o de “Adequação técnica administrativa da área de gestão às mudanças institucionais da Fiocruz Brasília”, que tem como objetivo: Promover o fortalecimento e a capacitação da área de Gestão para atendimento das demandas institucionais (FIOCRUZ, Relatório da Oficina de Realinhamento Institucional de 2011).

Assim, com o intuito de contribuir com os objetivos estratégicos da instituição no processo de modernização da gestão pública, especialmente na área dos serviços de saúde, tecnologia e inovação, este trabalho se propõe a responder aos desafios de

implementação de um processo de gestão da qualidade em processos administrativos diante de um cenário de inexistência de um modelo eficiente de gestão de processos no Serviço de Administração. O principal descritor deste problema é a ausência de rotinas previamente padronizadas, o que implica no desconhecimento das tarefas realizadas, na falta de indicadores para mensuração do desempenho e na ausência de uma cultura de gestão do conhecimento que promova aprendizagem organizacional.

1.1 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é propor a melhoria dos processos administrativos executados no Serviço de Administração da Fiocruz Brasília, em consonância com os pressupostos da gestão da qualidade promovida pela Fiocruz.

Desta maneira, a fim de se alcançar este objetivo, constituem-se como objetivos específicos as seguintes etapas:

- A) Apurar e analisar a satisfação dos clientes do Serviço de Administração.
- B) Identificar e analisar os processos sensíveis à boa gestão administrativa.
- C) Realizar o redesenho do processo mais crítico.
- D) Elaborar um portfólio com os processos administrativos mais relevantes.

1.2 Justificativa

No cenário atual de um mundo cada vez mais globalizado e interativo, o Estado contemporâneo possui uma complexidade também crescente. É necessário ao Estado ampliar seus mecanismos de governança, desenvolvendo sua capacidade de reverberar as demandas sociais e respondê-las com políticas públicas efetivas. No entanto, esse desafio torna-se, devido às particularidades da atuação do estado brasileiro, ainda mais difícil. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – (1995) enunciava sobre a coexistência no modelo brasileiro das três formas de administração pública.

Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada (BRASIL, 1995, p.14).

A permanência deste modelo híbrido que carece de amadurecimento institucional, de forma indireta, acarretou em diversas manifestações populares, tendo como ápice o mês de junho de 2013, que levantaram importantes bandeiras como a efetivação do acesso ao direito à saúde, a necessidade de melhoria dos serviços públicos, o combate à corrupção e a impunidade, entre outras. Diante desse contexto, é dever da administração pública prestar contas à sociedade e reafirmar o seu compromisso com a eficiência do gasto público, com a devida observância dos princípios da qualidade. O cidadão não pode ser visto apenas como um consumidor, mas também como um copartícipe da gestão pública. Conforme apontado por diversos autores, a exemplo de Peters (1981, 1987) e Rúa *et* Aguilar (1995), a burocracia tal como pensada por Weber (2004) como um modelo ideal e imparcial não existe, pelo contrário, os burocratas possuem diversos mecanismos e artifícios que lhe atribuem capacidade de governo, isto é, são capazes de formular e implementar as políticas públicas. Assim sendo, os servidores públicos possuem a obrigação moral de se inserirem neste movimento e fazerem de sua atuação um elemento propulsor da mudança por um país melhor.

A trajetória da administração pública brasileira tem nos levado a um contexto de desenvolvimento de uma administração gerencial com foco na gestão por resultados. Neste momento, emerge a necessidade de otimização dos processos administrativos com intuito de melhorar a eficiência organizacional e promover a melhor oferta de serviços aos usuários. Para isso, faz-se necessária a adoção das diversas ferramentas de gestão da qualidade, sobretudo aquelas já disponíveis ao setor público e consolidadas no Modelo de Excelência da Gestão Pública – MEGP, preconizado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. Neste sentido, torna-se inerente a este trabalho a análise e avaliação de processos de trabalho e a proposição crítica de possibilidades de melhoria.

Este trabalho se estrutura a partir da introdução, onde se explicitam os objetivos do trabalho e suas justificativas sócio-institucionais. A segunda parte trata do levantamento do referencial teórico a ser utilizado na elaboração do trabalho. Neste momento são explicitados conceitos iniciais como Gestão da Qualidade, sua evolução no campo da administração de empresas, as ferramentas gerenciais da qualidade, a evolução da própria gestão administrativa no setor público e o programa GESPÚBLICA. Também na etapa de discussão teórica do tema são levantadas

considerações acerca do programa de qualidade da Fiocruz e sua correlação com o atual momento institucional da Fiocruz Brasília. A terceira parte apresenta o desenho da metodologia adotada no estudo, que tem o formato exploratório com pesquisa qualitativa. Na quarta parte são apontados os resultados obtidos e é feita a discussão à luz das teorias de gerenciamento de processos e suas implicações. Por fim, a quinta parte apresenta a conclusão deste estudo com a indicação de trabalhos posteriores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O conceito de Gestão da Qualidade

O termo qualidade é um conceito multifacetado e pode ser compreendido de diversas maneiras a depender da circunstância em que é empregado, bem como do campo semântico e do tempo ao qual se relaciona. Segundo o dicionário (PRAZERES, 1996, p.12), a palavra qualidade provém do latim *qualitas*, *qualitatis* e significa “o que caracteriza alguma coisa; característica de alguma coisa; o que faz com que uma coisa seja tal como se a considera”. Desta forma, sob a perspectiva do entendimento comum, a noção de qualidade é vista como um adjetivo que define algo como bom ou ruim. Já sob um ponto de vista das ciências, entre elas a administração, alguns especialistas elaboraram outras conceituações. Para Feigenbaum (1994, p.8) qualidade é “a combinação de características de produtos e serviços referentes a marketing, engenharia, produção e manutenção, através das quais produtos e serviços em uso corresponderão às expectativas do cliente”. Segundo Juran (1992, p.42) “Para maioria dos clientes, qualidade relaciona-se às características do produto que atendem suas necessidades. Além disso, a qualidade quer dizer ausência de falhas, bem como um bom serviço ao cliente, caso ocorram as falhas. Uma definição abrangente para isso é ‘adequação ao uso’. Deming (1990, p.37), por sua vez, resume qualidade como “melhoria contínua, e compreensão das necessidades do cliente”. Deste modo, percebe-se que sob o ponto de vista administrativo, a noção de qualidade se aproxima da busca pela excelência com o foco na percepção do cliente.

Entretanto, definir o critério de qualidade como dependente da avaliação do cliente torna o conceito disperso e de difícil definição. Assim, Silva (2008) propõe que a definição de qualidade como atributo de bens e serviços deve ser pautada pelo entendimento da qualidade sob a dimensão da excelência, da conformidade a especificações, da adequação ao uso e do valor para o preço. Desse modo, a atribuição de um produto ou serviço como de qualidade por seu cliente irá se basear no cumprimento das quatro dimensões salientadas.

Outro enfoque da qualidade que merece ser destacado é a noção de qualidade para a administração pública. Conforme visto anteriormente, a definição de qualidade relaciona-se com o grau de satisfação dos clientes de determinados produtos e serviços.

Entretanto existe uma importante diferença entre os clientes do setor privado e os da administração pública. No primeiro caso, os clientes são os consumidores que adquirem os produtos das empresas proporcionando suas fontes de lucro. No segundo, os clientes são compostos por cidadãos que financiam os governos por meio do pagamento de tributos. Desse modo, faz-se imprescindível ao setor público a realização dos seus serviços com qualidade tendo em vista os cidadãos usuários e a sociedade como um todo (FORGHIERI, 2011). Portanto, a ação estatal deve pautar-se tanto pelos critérios de excelência quanto aos de economicidade. A partir deste pressuposto, o dicionário de políticas públicas da Fundação de Apoio Administrativo – FUNDAP – define:

A qualidade na administração pública é doutrina de gestão que estabelece a adequada satisfação do cidadão como objetivo maior para uma organização na prestação dos serviços públicos. Com esse foco, a metodologia adotada analisa os processos de trabalho com vistas a identificar oportunidades de melhoria a partir das melhores práticas existentes e das possibilidades de inovação, observados os valores éticos de respeito ao cidadão e ao servidor público. A doutrina é relevante para o êxito das políticas públicas, dado que está voltada aos efeitos finais da atuação das organizações no seu relacionamento com a sociedade (FORGHIERI, 2011).

2.2 Eras da Qualidade

O conceito de qualidade nunca foi único e universal, e como é de praxe nas ciências aplicadas, vem sofrendo diversas e paliativas modificações decorrentes da própria evolução do conceito em consonância com as transformações que assolam as sociedades. Sob esse enfoque, a literatura (GARVIN, 1992; SILVA, 2008) identifica que os países ocidentais passaram por quatro momentos distintos de percepção e aplicação da qualidade, denominados “eras” da qualidade que são: (i) inspeção, (ii) controle estatístico da qualidade, (iii) garantia da qualidade e (iv) gerenciamento estratégico da qualidade, que serão a seguir detalhadas.

(i) Era do processo de inspeção

A noção de inspeção formal de produtos com o intuito de verificação de conformidades está atrelada ao próprio processo de produção em massa advindo das transformações da revolução industrial. Anteriormente, nos séculos XVIII e XIX não havia necessidade de controle da qualidade, pois os produtos não eram manufaturados, mas sim produzidos artesanalmente em baixa escala basicamente por encomenda.

Todavia, sobretudo a partir do século XX, a produção industrial passou a exigir cada vez mais um sistema racional de medidas e de padronização, criando a partir daí a necessidade de um processo de inspeção formal que verificasse os requisitos exigidos nos produtos finais. Em 1922 Radford publicou *The Control of Quality of Quality in Manufacturing*, o primeiro livro sobre controle de qualidade no qual focava os aspectos e critérios de inspeção. Este processo de inspeção estava focado basicamente na detecção e correção de produtos defeituosos sem, no entanto, promover uma análise reflexiva da natureza e das causas desses problemas (SILVA, 2008).

(ii) Era do controle estatístico da qualidade

A ideia de um controle estatístico da qualidade surgiu com Walter A. Shewart na década de 1930 na sua publicação *Economic control of quality manufactured product*, que se tornou o primeiro estudo científico a respeito do controle de qualidade e que apresentava as primeiras técnicas e métodos de acompanhamento e controle estatístico dos produtos industrializados. O trabalho de Shewart está atrelado à sua participação como membro de um importante grupo de estudos da *Bell Telephone*, nos Estados Unidos. Este grupo teve o papel de investigar os problemas e causas da qualidade e variação nos produtos da *Western Electric*, empresa subsidiária da *Bell Telephone*, a fim de promover uma maior padronização e uniformidade dos produtos de telefonia (GARVIN,1992).

A partir disso, Shewart foi pioneiro no reconhecimento da variabilidade como um fator inerente aos sistemas e processos industriais e propôs a adoção de elementos de estatística e de probabilidade a fim de proporcionar o controle do processo. Shewart apurou que era improvável produzir duas peças exatamente iguais devido à existência de diversos fatores que contribuem para a variação como diferenças nas matérias-primas, habilidades dos operários, diferenças entre equipamentos entre outros. Desse modo, era necessário o estabelecimento de parâmetros para a variação da produção dentro de critérios e limites aceitáveis. Desta forma foi criado o controle estatístico do processo de produção com a finalidade de aferir a qualidade dos produtos fabricados. Uma das mais importantes ferramentas utilizadas na época foi o Gráfico de Controle de Processo, utilizado até os dias atuais (SAMOHYL, 2009; LONGO, 1994).

Outro fator importante para a implementação de um controle estatístico da qualidade foi o advento da Segunda Guerra Mundial que trouxe a impossibilidade de verificação e inspeção de 100% da produção em larga escala de material bélico. Desta maneira, as técnicas de controle estatístico, em especial a amostragem, ganharam força e se tornaram bastante úteis.

(iii) Era da Garantia da Qualidade

Entre as décadas de 1950 e 1960 os processos de controle da qualidade avançaram bastante, e a principal mudança oriunda neste período foi a incorporação do conceito de prevenção dos problemas. Os principais elementos que configuraram a época de “garantia da qualidade” foram: a quantificação dos custos da qualidade, o controle total da qualidade, elaboração de técnicas para o controle da confiabilidade e o Programa de Zero Defeito.

A questão da quantificação dos custos da qualidade remete à década de 1950 e está abordada nos trabalhos de Joseph Juran e sua obra *Quality Control Handbook* de 1951. Para Juran (1992), a ausência de qualidade, ou seja, os defeitos, apresentava diversos custos relacionados ao retrabalho, desperdício de matéria prima, tempo gasto pelos trabalhadores, etc., e estes custos poderiam ser prevenidos por meio da implantação de um modelo de gerenciamento da qualidade. Desta forma, definiu que os custos para produção de um nível determinado de qualidade variam entre custos inevitáveis e custos evitáveis. Conforme Juran (1992) os inevitáveis se referiam às medidas de prevenção que incluíam inspeção, amostragem, treinamento. Por outro lado, os custos evitáveis eram aqueles decorrentes das falhas nos processos como: as horas de trabalho, o material desperdiçado, tempo para refazimento, reclamações dos clientes, perda de credibilidade no mercado e todos os demais associados à produção, identificação, prevenção ou correção de produtos, processos e serviços que não atendiam aos requisitos especificados.

Assim, um modelo de gestão da qualidade poderia administrar os custos de produção a partir de um *trade-off* entre qualidade e não conformidade. Ficou evidente também pelo modelo exposto por Juran (1992, 1997) a importância da qualidade desde o momento inicial do projeto do produto, pois consecutivos erros e defeitos oriundos nas diversas etapas de produção proporcionam custos crescentes no produto final.

Outro movimento que marcou a era da garantia da qualidade foi o denominado Controle da Qualidade Total – ou TQC sigla da expressão americana *Total Quality Control*. Nesse contexto, controle significa que as causas dos processos que produzem não conformidade estão sendo controladas; qualidade se refere às características que o produto possui e sua correspondência com a as expectativas dos clientes; e total corresponde ao fato que o princípio da qualidade deve ser totalizante, isto é, deve fazer parte de toda a organização, envolver todas as pessoas, todos os níveis hierárquicos e está permeado em todas as fases de elaboração do produto, desde o projeto, produção, comercialização, entrega e pós-venda (FEIGENBAUM, 1994; LONGO, 1994).

A sistematização das normas e princípios da TQC ocorreu em 1956 com Armand Feigenbaum e sua obra *Total Quality Control*. Para Feigenbaum, a fabricação de produtos com qualidade não ocorreria caso o departamento de produção trabalhasse isoladamente, pois segundo ele, a qualidade é um trabalho de todos e envolve a criação de equipes multifuncionais e o aprimoramento das relações intersetoriais. O controle preventivo da qualidade promoveu um aumento de complexidade das funções de controle. Os métodos estatísticos de amostragem e inspeção não eram mais suficientes, e foi necessária a inclusão de novas disciplinas para a elaboração de novos produtos, alinhamento com fornecedores, relacionamento com clientes e a própria fabricação (SILVA, 2008). Portanto, Juran e Feigenbaum defenderam a necessidade de um novo tipo de profissional para a área da qualidade – o engenheiro de controle da qualidade – que além da formação estatística e matemática também envolvia habilidades gerenciais como as de planejamento e coordenação (GARVIN, 1992).

Por outro lado, neste mesmo período em que Juran e Feigenbaum defendiam suas ideias, outro grupo de estudo de qualidade apresentava uma proposta ainda mais rígida de utilização da estatística e da probabilidade: surgia a engenharia da confiabilidade. Este movimento propunha que por meio de modelos matemáticos seria possível garantir o desempenho aceitável de um produto por um determinado período de tempo. Para isso os membros desta escola definiram o conceito de confiabilidade como sendo: “a probabilidade de um produto desempenhar uma função especificada sem falhas, durante um certo tempo e sob condições preestabelecidas” (BUDNE, apud GARVIN, 1992, p.17). Essa corrente da qualidade esteve ligada diretamente ao crescimento das indústrias eletrônica, aeroespacial e militar dos Estados Unidos, sobretudo a partir da segunda guerra, devido à queda da confiabilidade dos

componentes militares, em que boa parte apresentava defeitos. Desta forma, os estudos realizados pela engenharia da confiabilidade produziram inovações no campo da prevenção de falhas e precisão das garantias de utilidade, por meio de estudos estatísticos e de probabilidade e intensos testes práticos e análises de campo (GARVIN, 1992).

A última prática exitosa relevante no período da garantia de qualidade foi o zero defeito. Esta inovação, que se pautava no gerenciamento das relações humanas, consistiu na produção consecutiva, um em 1961 e outro em 1962, de dois mísseis perfeitos (sem problemas físicos, documentais, e com tempo recorde de fabricação e operação) pela empresa Martin Company, nos Estados Unidos. Este resultado só foi possível graças à concentração e a motivação dos funcionários da empresa. A partir disso foi criado o programa zero defeito que focava no trabalho motivacional e na construção de uma filosofia da qualidade com treinamento e envolvimento das pessoas (CROSBY, 1996; GARVIN, 1992).

Por fim, pode-se resumir que a Era da Garantia da Qualidade foi marcada pela consciência da prevenção, pela valorização do planejamento e da coordenação interdepartamental, e pelo do estabelecimento de padrões de qualidade e controle que superavam as técnicas estatísticas.

(iv) Era do Gerenciamento Estratégico da Qualidade

O gerenciamento estratégico da qualidade, ou apenas Gestão da Qualidade Total – TQM - *Total Quality Management* – é um movimento em prol do gerenciamento das questões de qualidade diante de uma perspectiva estratégica. Surgiu nos países ocidentais a partir da década de 1970 com a chegada da concorrência japonesa caracterizada por produtos de elevada qualidade, e ganhou ainda mais força na década de 1980 com a expansão do planejamento estratégico, em ascensão após as crises financeiras decorrentes dos choques do petróleo de 1973 e 1979.

A gestão estratégica da qualidade pressupõe uma redefinição da noção de qualidade. Esta deixa de ser considerada como uma produção sem defeitos ou mera conformidade ao projeto, e passa a ser entendida, cada vez mais, como o cumprimento ou a superação das expectativas dos clientes. A partir disso, as empresas e seus líderes passaram a compreender a qualidade como um atributo estratégico, diferenciador, capaz

de gerar valor ao cliente, e produzir uma fonte de vantagem competitiva em relação aos seus concorrentes (PORTER, 2000). Mais do que isso, os gerentes também perceberam a relação entre qualidade e lucratividade. Produzir com qualidade era importante tanto na perspectiva mercadológica, pois possibilitava uma maior atração do cliente, quanto da perspectiva interna de custo, porque produzia aumento da produtividade com a diminuição dos erros (GARVIN, 1992).

Desse modo, a questão da qualidade se tornou essencial para as organizações modernas e passou a fazer parte do próprio processo de planejamento estratégico. No contexto atual, a qualidade deve se relacionar ao negócio da empresa, sua missão, e auxiliar no cumprimento de seus objetivos estratégicos. Os setores de qualidade integram o planejamento com seus próprios objetivos, indicadores e metas de melhoria que envolvem a satisfação dos clientes, e a comparação aos seus concorrentes.

Assim, a gestão estratégica da qualidade introduziu novas práticas como a necessidade de melhoria contínua, a utilização do ciclo PDCA, o entendimento da qualidade como um compromisso de toda a organização com coordenação da alta direção, o levantamento da necessidade de participação dos funcionários, por meio do empoderamento, treinamento generalizado, utilização e formação de equipes, grupos de qualidade e resolução de problemas, entre outros aspectos. Porém ainda utilizam-se as técnicas oriundas das escolas antecessoras como controle estatístico, equipes multifuncionais, triagem de projetos, qualidade em todos os níveis, e aplicação de métodos de confiabilidade.

Resumindo, pode-se compreender a gestão estratégica da qualidade como uma extensão das eras anteriores, mas imersa nas novas necessidades estratégicas de mercados em expansão.

Desta forma, a tabela 1 apresentada a seguir sintetiza as ideias e contribuições de cada era da gestão da qualidade desenvolvida ao longo do século XX.

Tabela 1 - As Eras da Gestão da qualidade

	Era da Inspeção	Era do Controle Estatístico	Era da Garantia da Qualidade	Era da Gestão Estratégica
1 Preocupação Fundamental	Detecção	Controle	Coordenação	Impacto Estratégico
2 Visão de Qualidade	Problema a ser solucionado	Problema a ser solucionado	Problema enfrentado positivamente	Oportunidade competitiva

3	Foco	Uniformidade de Produto	Uniformidade por meio da inspeção reduzida	Prevenção da qualidade com participação de todas as áreas	Necessidade do mercado e satisfação do consumidor
4	Métodos	Aferição e Mensuração	Ferramentas e técnicas estatísticas	Programas e sistemas	Planejamento estratégico e melhoria contínua
5	Função dos Profissionais	Inspeção, separação, contagem e avaliação dos produtos	Verificação de problemas e aplicação de métodos estatísticos	Mensuração, planejamento, coordenação e elaboração de programas de qualidade	Planejamento implantação treinamento coordenação elaboração de programas
6	Responsabilidade	Departamento de Inspeção	Departamentos de Fabricação e Engenharia	Toda a organização	Todos os indivíduos e liderança da alta administração
7	Abordagem	Inspeção	Controle	Acumula	Gerência

Fonte: Adaptado de: GARVIN, David A. Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva.

De acordo com o apresentado na tabela 1 pode-se compreender o processo de evolução e mudança dos diversos enfoques da qualidade. O conceito se transforma ao longo do tempo deixando de ser tratado como um mero problema e passando a ser entendido como um potencial competitivo. Dessa forma a questão da qualidade passa a sofrer um enfrentamento proativo ao invés de corretivo. Percebe-se também a própria mudança dos profissionais que trabalham com qualidade nas organizações. O gerenciamento da qualidade se torna responsabilidade de todos, e os profissionais envolvidos exercem cada vez mais habilidades gerenciais.

2.3 Ferramentas de Gestão da Qualidade

Ao longo de todo esse cenário evolutivo do campo da gestão da qualidade foram desenvolvidas por especialistas, professores e consultores, diversas ferramentas e metodologias que auxiliam a aplicação de um modelo de gestão da qualidade nas organizações, sejam elas públicas ou privadas. Esses instrumentos são importantes, pois ajudam a organizar e planejar a solução para os diversos problemas que surgem no universo administrativo. Watson (1994) destaca para o papel desses instrumentos para a implementação da gestão da qualidade dentro das especificidades de cada organização, e afirma:

[...] as empresas devem criar seus próprios processos de TQM adaptando práticas adequadas a partir do conjunto completo de métodos de qualidade e de gestão. Assim sendo, a seleção cuidadosa de métodos de gestão e ferramentas de qualidade é imperativa para o projeto de uma organização que

funcione bem e deveria se basear no contexto específico dentro do qual serão aplicados (WATSON, 1994 p.45).

Desse modo, faz-se necessário o levantamento das mais importantes ferramentas aplicáveis (MARANHÃO, 2006; BROCKA, 1994; ARAÚJO, 2011) nas quais se destacam: (i) ciclo PDCA, (ii) 5W-2H, (iii) *Brainstorming*, (iv) a Matriz GUT, (v) Fluxograma, (vi) Diagrama de Causa e Efeito, (vii) Gráfico de Pareto, (viii) Histograma e (ix) *Benchmarking*, que serão a seguir detalhados.

(i) Ciclo PDCA

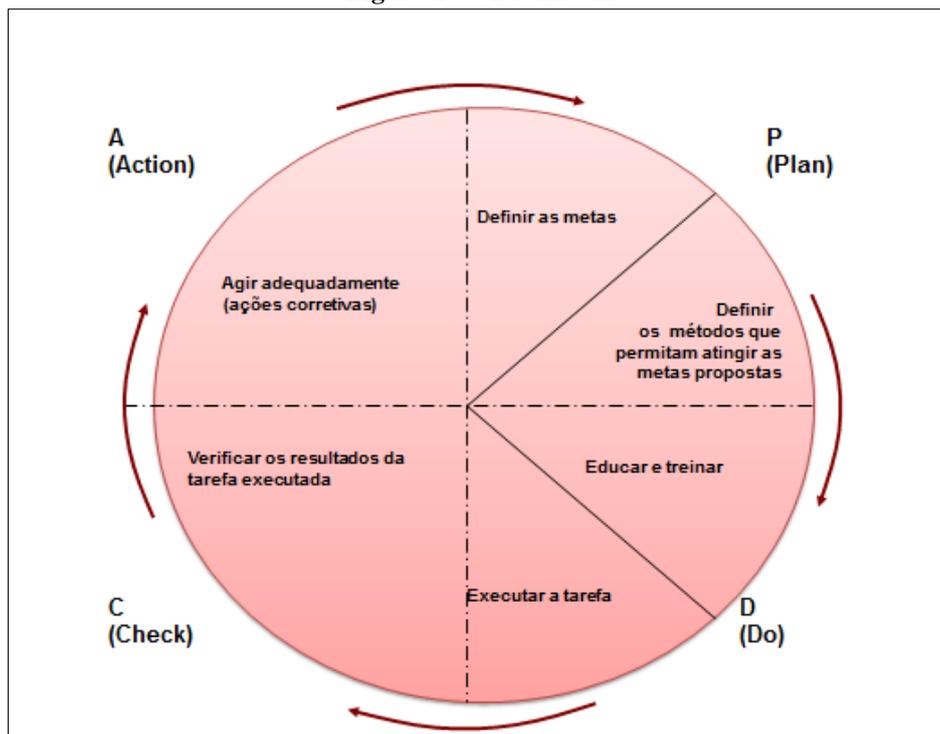
O ciclo PDCA também conhecido como ciclo de Deming, ou ciclo de Shewart, é um método básico da gestão da qualidade, porque possibilita uma maneira sistemática de realizar a melhoria contínua (LONGO, 1994). Seu nome é derivado das iniciais em inglês de Plan (planejar), Do (fazer), Check (controlar) e Act (agir corretivamente). Dessa maneira a ferramenta possibilita a estruturação e o acompanhamento das mudanças em um processo.

O primeiro passo para a realização de qualquer tarefa é o planejamento. Primeiro planeja-se o trabalho a ser executado, estabelecem-se os objetivos, define-se o método a ser empregado e os recursos a serem utilizados para o alcance dos objetivos propostos. O segundo passo é executar o plano proposto de forma organizada e previsível em consonância com o previsto anteriormente. Para executar uma tarefa de forma satisfatória é necessário o desenvolvimento e o treinamento das pessoas envolvidas, a fim de se garantir o preenchimento das competências necessárias para o exercício de cada tarefa. O terceiro passo é medir e avaliar o que está sendo feito. Isto ocorre por meio da verificação dos resultados e do acompanhamento dos indicadores. Nesta etapa, verifica-se a conformidade dos resultados obtidos com os esperados pelo planejamento e a partir disto é possível identificar erros ou falhas na execução.

Por fim, a última etapa do ciclo é a ação corretiva, que pode ocorrer sobre o executado (retrabalho) ou sobre o planejamento para o próximo ciclo, transformando-se assim em uma avaliação somativa. Percebe-se que ao propor um mecanismo de infinita realimentação, o Ciclo de Deming possibilita a melhoria contínua juntamente com o constante aprendizado e a correção dos erros. A figura 1 ilustra as etapas do Ciclo PDCA.

De acordo com o apresentado pela figura 1, o Ciclo PDCA é composto por quatro etapas. A primeira é o planejamento, no qual são definidos os objetivos e metas, assim como o método de trabalho para se alcançar os resultados. A segunda etapa é a própria execução do plano. Para isso são mobilizadas e treinadas as pessoas envolvidas. A terceira fase é o controle e a verificação dos resultados. Por último está a ação corretiva, que promove o aprendizado e a continuidade do ciclo de mudança.

Figura 1 - Ciclo PDCA



Fonte: Adaptado de MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa, 2006.

(ii) Ferramenta 5W-2H

A 5W-2H é uma ferramenta bastante simples de ser aplicada e funciona como um *check-list* para esquematizar o planejamento e organização das ações. É um instrumento utilizado para definir tarefas e responsabilidades, bem como para dar mais objetividade a reuniões. Sua operacionalização consiste na resposta de um pequeno questionário com perguntas-chave sobre a ação a ser realizada. Estas perguntas estão dispostas na tabela 2.

Tabela 2 - Ferramenta 5W-2H

Pergunta	Finalidade
<i>What? (o que)</i>	Especificar o que será feito.
<i>Who? (quem)</i>	Especificar o responsável pela tarefa ou coordenador.

<i>Where? (onde)</i>	Especificar o local e a abrangência da ação.
<i>When? (quando)</i>	Especificar o prazo de execução.
<i>Why? (por que)</i>	Especificar a razão pela qual a ação deve ser feita.
<i>How? (como)</i>	Especificar o método a ser utilizado.
<i>How much? (quanto custa)</i>	Prever o custo para aplicação da ação.

Fonte: Adaptado de MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa, 2006.

(iii) *Brainstorming*

A técnica do *brainstorming* que pode ter sua tradução para o português como “tempestade de ideias”, ou popularmente conhecido como “toró de palpites”. É uma ferramenta simples que exige baixo custo de aplicação e possibilita o estímulo à criatividade em grupo na busca pela solução de problemas. Ele pode ser dividido em aberto, *brainwriting* (escrito) ou *brainstorming* com recuperação. O primeiro se refere a reuniões com pequenos grupos de duas a oito pessoas com a presença de um facilitador. Nestas reuniões é induzida a geração de novas ideias que se associam livremente e possibilitam o levantamento de diversos questionamentos. A partir de uma participação desinibida os participantes conseguem construir uma árvore de ideias que subsidia a análise dos problemas e de suas soluções. *Brainwriting* segue as mesmas propostas da versão aberta, mas o lançamento de palpites é realizado sob intermédio de papéis escritos anonimamente. Já na versão com recuperação, ocorre uma pausa na reunião, quando o grupo se encontra bastante cansado, e depois se retoma a sessão com um amadurecimento maior das ideias levantadas (MARANHÃO E MACIEIRA, 2006). A tabela 3 resume os diversos tipos de *Brainstorming* e suas aplicações.

Tabela 3 - Tipos de *Brainstorming*

Tipo de <i>Brainstorming</i>	Vantagem	Desvantagem
<i>Brainstorming</i> aberto	Riqueza de interações	Desorganização
<i>Brainwriting</i>	Organização	Lentidão/Fadiga
<i>Brainstorming</i> com recuperação	Aprofundamento	Perda de ritmo

Fonte: Adaptado de MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa, 2006.

(iv) **Matriz GUT**

A matriz GUT – Gravidade, Urgência, e Tendência – é uma ferramenta para priorização de processos e problemas. A mensuração da gravidade se relaciona com o

custo ou o dano em não realizar uma ação corretiva ao problema. A dimensão da urgência se refere ao tempo ou prazo necessário para agir e evitar o dano. Por fim a questão da tendência diz respeito à propensão que o problema possui de agravar o dano no futuro caso não seja tomada nenhuma providência. Desta forma para cada problema é avaliado em valores de um a cinco sobre determinada variável. Ao fim o produto da multiplicação das variáveis apresenta o problema com a maior necessidade de enfrentamento (SELEME E STADLER, 2008). Um exemplo de aplicação da Matriz GUT está descrito na tabela 4.

Tabela 4 - Exemplo de priorização Matriz GUT

Relação de Problemas	G	U	T	G x U x T	Priorização
Problema 1	1	5	3	15	3°
Problema 2	4	2	5	40	1°
Problema 3	3	3	3	27	2°

Fonte: Elaboração própria, 2015.

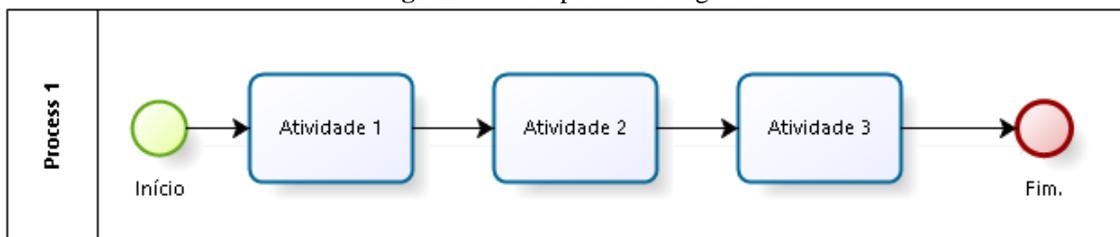
Conforme apresentado na tabela acima, a ferramenta da Matriz GUT possibilita a priorização de diversos problemas. A partir do cruzamento das implicações desses problemas sob a ótica da urgência, gravidade e tendência, podem-se definir os problemas que necessitam de enfrentamentos primeiro.

(v) Fluxograma

É a representação gráfica do sequenciamento de atividades de um processo de trabalho. Ele é formado por um conjunto de símbolos padronizados que possibilitam a visualização da sequência lógica das atividades, seus responsáveis e o fluxo de informação (JURAN, 1992). É um instrumento bastante utilizado na gestão de processos, pois permite a visualização sistêmica do processo como um todo, com a identificação dos pontos críticos, as interações entre os subprocessos e os de pontos de controle. Entre as suas diversas utilizações destacam-se a possibilidade de desenho e ilustração de como o processo é feito (*As - Is*), a análise das fragilidades e proposição de melhorias, e o desenho de novos fluxos de trabalho mais eficientes (*To- Be*) (BRITTO, 2011). Na figura 2 é demonstrado um exemplo de fluxograma.

Podem-se perceber com o representado pela figura 2 os benefícios provenientes da ilustração dos processos de trabalho. Por meio dos fluxogramas é possível realizar a correta identificação das tarefas que compõem determinado processo.

Figura 2 - Exemplo de Fluxograma



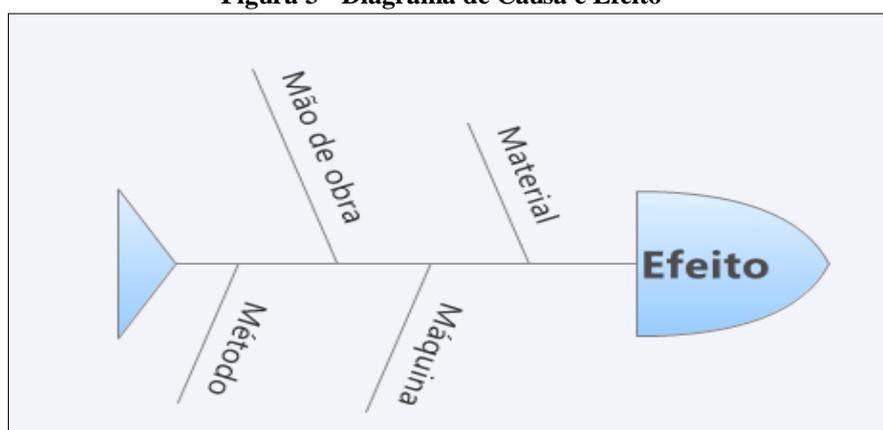
Fonte: Elaboração própria, 2015.

(vi) Diagrama de Causa e Efeito

O diagrama de causa e efeito, também chamado de diagrama de Ishikawa, ou “diagrama espinha-de-peixe”, é uma ferramenta de análise qualitativa que possibilita estruturar hierarquicamente as causas de determinado problema. Desse modo, a partir da análise do efeito de determinado problema é possível levantar as diversas causas prováveis que o afetam e enfrentá-las individualmente (MARANHÃO E MACIEIRA, 2006). Ishikawa (1986, 1993) propôs um esquema no qual as causas dos defeitos variam entre quatro tipos que são: mão de obra (pessoas), máquinas, método e material.

A figura 3 apresenta o gráfico de Ishikawa e seus componentes. O gráfico consiste na análise de um problema a partir de seus efeitos. A partir dos efeitos buscam-se as causas principais diante de quatro campos possíveis que são: método, máquina, material e mão de obra.

Figura 3 - Diagrama de Causa e Efeito



Fonte: Elaboração própria, 2015.

(vii) Gráfico de Pareto

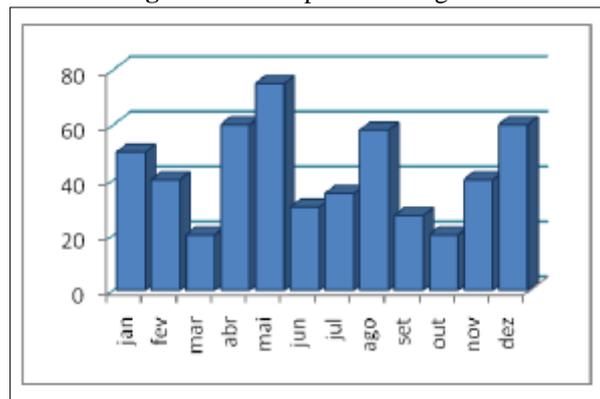
O diagrama de Pareto é um instrumento de priorização de problemas e baseia-se no princípio de Pareto que afirma que um pequeno número de causas, por volta de 20%, é responsável por um grande número de efeitos, geralmente 80%. Desta forma, os

processos vitais devem ser identificados e tratados primeiramente, pois são eles que acarretam os maiores impactos (ISHIKAWA, 1993).

(viii) Histograma

O histograma ou mais comumente chamado de “gráfico de barras” é uma ferramenta estatística que permite a visualização gráfica da distribuição de frequências dos resultados de um processo. Ele é importante para especificar e detalhar dados relativos a determinados problemas a partir da detecção de uma série histórica ou observação de tendências. Sua utilização está bastante ligada aos instrumentos estatísticos de controle de qualidade surgidos principalmente a partir da era do controle estatístico e das contribuições de Shewart (SAMOHYL, 2009). A figura 4 subsequente apresenta o desenho do histograma.

Figura 4 - Exemplo de Histograma



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Pode-se inferir por meio da análise de histogramas a frequência de um determinado acontecimento durante um período temporal (de um ano, no caso exposto acima).

(ix) Benchmarking

Benchmarking é um termo técnico em inglês cuja tradução literal significa padrões de referência. Ele consiste em uma prática gerencial permanente na qual as empresas buscam padrões de excelência como referenciais de atuação na busca pelo melhor desempenho (WATSON, 1994). Neste processo as empresas buscam se comparar com seus concorrentes, entender seus processos de negócios, aplicá-los e superá-los (GARVIN, 1992).

Esta prática competitiva teve seu início na década de 1980 com os trabalhos da *Xerox Corporation* em seu programa de gestão da qualidade. Pioneiramente a *Xerox* buscou examinar seus custos unitários, tendo para isso investigado os produtos dos concorrentes e seus processos de fabricação. A partir disso a busca pela qualidade direcionou-se à compreensão das necessidades dos clientes por meio de comparações ao ambiente externo (CAMP, 1998).

Desta forma pode-se definir *benchmarking* conforme o conceito utilizado pela *Xerox* como: “o processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas em relação aos mais fortes concorrentes, ou às empresas reconhecidas como líderes em suas indústrias” (CAMP, 1998, p.8). Nesta definição destaca-se o *benchmarking* como um processo contínuo, que possibilita a medição de desempenhos na produção de produtos, serviços ou práticas a partir da comparação com os líderes do mercado. Por fim, Watson (1994) apresenta uma definição consensual do tema:

Benchmarking é um processo sistemático e contínuo de medida; um processo para medir e comparar continuamente os processos empresariais de uma organização em relação a líderes de processos empresariais em qualquer lugar do mundo a fim de obter informações que podem ajudar a organização a agir para melhorar seu desempenho (WATSON, 1994, p.4).

Watson (1994) também destaca que o *benchmarking* não pode ser confundido como a mera cópia de boas práticas transpostas em realidades distintas, mas sim entendido como a compreensão dos melhores métodos do mercado, a comparação de desempenhos e a incorporação personalizada dos processos sob as especificidades de cada contexto organizacional. No mesmo caminho Camp (1998, p.15) esclarece que *benchmarking* “não é um livro de receitas, que requer apenas procurar os ingredientes e usá-los para ter sucesso. Trata-se de um processo de descoberta e de uma experiência de aprendizado”. Vários autores (WATSON, 1994; CAMP, 1998; ARAÚJO, 2011) destacam o papel estratégico do *benchmarking* e a sua aplicabilidade na gestão da qualidade. Entre suas contribuições para a TQM destaca-se o aprendizado para aperfeiçoamento dos processos, a troca de informações com o ambiente externo, identificação das exigências dos clientes, aumento do desempenho e a busca pela melhoria contínua.

2.4 Modernização do Setor Público e Gestão da Qualidade

Anteriormente, foram apresentados os conceitos iniciais referentes à gestão da qualidade, sua evolução histórica e as atuais metodologias aplicadas ao gerenciamento de processos nas organizações. Nesta segunda etapa, abordar-se-á a evolução das reformas da administração pública brasileira, a fim de se compreender os avanços gerenciais e os novos paradigmas que orientam a ação do setor público, em especial a gestão por resultados e suas consequências para a gestão da qualidade. Os contextos foram agrupados sob a seguinte forma: (i) a Reforma Burocrática, (ii) a Reforma Desenvolvimentista e (iii) a Reforma Gerencial, que serão a seguir aprofundados.

(i) A Reforma Burocrática

O início da profissionalização da administração pública brasileira ocorreu na Era Vargas (1930-45). A fim de racionalizar e modernizar a administração pública brasileira Getúlio Vargas deu início a uma reforma burocrática com a criação em 1936 do Conselho Nacional do Serviço Público Civil, que dois anos depois se consolidaria no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) (Costa, 2008). O DASP era essencialmente um órgão central de pessoal, orçamento, material e organização de métodos, e contribuiu para a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia (OLIVEIRA, 1970). A reforma de 1936 teve como legado a introdução do sistema de mérito no setor público brasileiro. Essa meritocracia estava ligada, mas não exclusiva, ao sistema de seleção de servidores por meio de concurso público, e também incluía avaliação de desempenho funcional, e o incentivo ao treinamento e aperfeiçoamento de quadros no exterior (WARLICH, 1983).

As principais áreas de objeto da reforma foram: administração de pessoal, que passou a se basear em um sistema de mérito; orçamento e administração orçamentária por meio da implantação do planejamento orçamentário; administração de material, buscando-se a simplificação e padronização dos itens; revisão de estruturas e racionalização de métodos; e a implantação do universalismo de procedimentos (LIMA JUNIOR, 1998). Assim sendo, a implementação dessas diversas modificações por parte da reforma administrativa representava uma clara oposição às práticas patrimonialista até então vigentes (COSTA, 2008). A reforma de 1936-38 também inaugurou em nosso aparato administrativo órgãos reguladores e autarquias. A reforma representou a

modernização da estrutura administrativa e esteve ligada às doutrinas dominantes nos países desenvolvidos do período como a teoria taylorista e o modelo burocrático weberiano, sendo este um principal inspirador do modelo brasileiro (WARLICH, 1983). A reforma pautava-se no modelo do sociólogo alemão Max Webber (2004) e entre as premissas para um governo burocrático, foram adotadas a divisão do trabalho, hierarquia, racionalidade, padronização dos procedimentos, profissionalização do empregado, registros escritos e seleção meritocrática. Cabe ressaltar que a introdução de um modelo burocrático não possuía a conotação negativa que hoje comumente lhe é atribuída, conforme apresenta Osborne e Gaebler (1994):

Hoje, isto não é fácil de imaginar, mas há cem anos a palavra burocracia tinha um sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários. A burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial. Com sua autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática tornou possível a realização eficiente de tarefas amplas e complexas (OSBORNE and GAEBLER, 1994, p.13).

Aliado a isso, Rauch e Evans (1999, 2000) em seus estudos descreveram que a adoção de um modelo burocrático foi condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento dos países modernos.

Entretanto, ocorreram problemas decorrentes dessa tentativa de racionalizar a administração, sendo que alguns deles estão diretamente ligados às disfunções do modelo burocrático (BRESSER PEREIRA, 1996; MERTON, 1970) e são: pretensão em fazer a reforma rapidamente, controle exagerado, excesso de formalismo, centralização, departamentalização exagerada o que acabava por aumentar os custos e diminuir a eficiência, discrepância entre normas e a realidade, manutenção dos antigos funcionários, aumento do custo da máquina pública por causa das novas contratações e a permanência do clientelismo, já que a reforma foi feita em uma ditadura e os interesses políticos alcançavam patamares mais altos do que a reformulação da administração.

(ii) A Reforma Desenvolvimentista

A reforma administrativa efetuada no governo militar em 1967 foi denominada por Bresser Pereira (1998) como a Reforma Desenvolvimentista. O governo militar identificou que era preciso destravar a máquina administrativa dos entraves burocráticos

que obstruíam os projetos de desenvolvimento econômico e o incentivo ao processo de industrialização (MARTINS, 1997). A reforma teve origem nos estudos feitos sobre os problemas da administração que já vinham sendo feitos no governo de Goulart e que desencadearam na Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa - COMESTRA, sob a presidência do ministro Roberto Campos. A proposta da reforma culminou com o Decreto-Lei nº 200 que entre outras normas estabelecia como princípios fundamentais o planejamento (que estava voltado para o desenvolvimento econômico com a expansão das empresas estatais), descentralização da execução das atividades, delegação de competência (que era um instrumento de descentralização administrativa além de incentivar o sistema de méritos), coordenação (principalmente entre os planos e programas da Administração) e o controle (que passou por um processo de reformulação com o fim do controle *ex-ante* do Tribunal de Contas da União - TCU, o que dava maior flexibilidade e agilidade para os processos, e a divisão entre controle interno e externo). Outras medidas importantes desse decreto foram o estabelecimento de diretrizes para um novo plano de cargos e uma redepartamentalização dos ministérios (MARTINS, 1995).

Entretanto, a busca por uma maior mobilidade e eficiência das ações do governo por meio da descentralização administrativa trouxe consigo alguns problemas. A opção por privilegiar a tecnocracia e a administração indireta veio acompanhada de insulamento burocrático com algumas ilhas de excelência, o que gerava pouca transparência e dificuldade de mecanismos de controle, além de um inchaço da administração indireta, esvaziamento e sucateamento da administração direta, contratações sem concurso e com vários problemas de fraudes e corrupção (BRESSER-PEREIRA, 1996, MARTINS, 1997).

(iii) A Reforma Gerencial

Sob os ventos ainda frescos do Consenso de Washington, que decretou como condição básica para o desenvolvimento das nações a necessidade de uma reforma do Estado, que substituísse o modelo do *Welfare State* por um conceito mais moderno, ágil, responsivo, foi feita a reforma brasileira de 1995.

Neste mesmo ano o então ministro do MARE (Ministério da Reforma do Estado), Bresser Pereira decretou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado -

PDRAE, um marco da administração Pública brasileira. Em seu plano, Bresser propunha modernizar o Estado brasileiro sob a luz da Nova Gestão Pública, aos moldes da aplicada na Inglaterra (MARTINS E MARINI, 2010). Este modelo de gestão pública tinha como um de seus principais objetos uma administração pública que incorporasse as boas práticas administrativas da gestão privada, sobretudo com a adoção de um modelo de administração por resultados. A ineficácia da administração brasileira representava o fracasso do modelo burocrático weberiano assim como a ineficiência do tecnocracismo militar. A administração deveria então optar por uma nova reforma, que incluísse as modernas técnicas de gestão empresarial, e ao mesmo tempo possibilitasse a reaproximação da sociedade ao governo. De acordo com o exposto no PDRAE:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (BRASIL, 1995, p.7).

Assim, o surgimento do PDRAE representou um passo fundamental para o desenvolvimento do Estado brasileiro que passou de um modelo Estado-provedor para um Estado-regulador, mais eficiente, e mais sensível às necessidades da população (PIMENTA, 1998; PDRAE,1995).

Costa (2008) resume em cinco os principais eixos estratégicos da reforma de 1995, são eles: institucionalização, racionalização, flexibilização, publicização e desestatização. Neste sentido, dentro do arcabouço de mudança institucional promovido pela reforma, estava a proposta de alteração da constituição, com a incorporação do princípio da eficiência como diretriz motora da administração pública. Sob o ponto de vista da racionalização, buscou-se o aumento da eficiência por meio do corte de gastos e os incentivos à produtividade. A flexibilização da estrutura burocrática se deu por meio do advento de mecanismos da contratualização de resultados e criação das agências executivas. A publicização ocorreu com a criação das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que eram mecanismos da participação da sociedade civil juntamente com o Estado para o oferecimento de serviços públicos e outras atividades não típicas de estado. E, por último, a desestatização promoveu a privatização de setores públicos não-estatais como bancos e

telefonias, e aumentou a contratação de terceirizados – *outsourcing* – juntamente à desregulamentação.

Desse modo, a reforma oriunda do PDRAE por intermédio do conceito de administração pública voltada para o cliente/cidadão aproximou o cidadão do aparelho do governo e o devolveu ao patamar de principal cliente da administração, promovendo a valorização dos padrões de transparência, responsividade e accountability (PIMENTA, 1998).

Concomitante ao conceito de gerencialismo, a administração pública brasileira, sob a influência das ideias de Osborne e Gaebler (1994) e seu conceito de governo empreendedor, passa a atuar sob a perspectiva de uma gestão por resultados. A gestão por resultados no setor público busca implantar um compromisso com a *performance* do governo, isto é, o resultado gerado diretamente à sociedade, e não meramente com o cumprimento de normas e regulamentos internos. Com esse objetivo, Osborne e Gaebler (1994) indicaram uma série de mudanças gerenciais necessárias para o redirecionamento das ações governamentais entre as quais se destacam a necessidade de criação de objetivos, indicadores e metas que possibilitam a avaliação do desempenho do setor público; criação de mecanismos de incentivos e recompensas ao atingimento dos objetivos; flexibilidade, abertura e inovação organizacional que possibilitem a adoção de novas práticas administrativas; adoção de mecanismos de controle, aprendizado e divulgação dos resultados e por último a implantação de mecanismos e ferramentas de gestão da qualidade.

2.5 Gestão da Qualidade no Brasil

Neste contínuo desenvolvimento da administração pública brasileira, percebe-se a constante tentativa de melhoria, seja pela racionalização das atividades, aumento da eficácia, ou ganhos de eficiência. Entre tantas inovações, algumas podem ser diretamente relacionadas aos conceitos de gestão da qualidade.

A questão da qualidade no setor público brasileiro surge com o Plano Nacional de Desburocratização - PND, no final do regime militar em 1979. Este plano alicerçou as bases do que viria a ser o programa de qualidade do governo federal o GESPÚBLICA dez anos depois (LIMA, 2007). Warlich (1984) apresenta os principais destaques do PND:

O programa de desburocratização, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, visa a simplificação e a racionalização das normas organizacionais, de modo a tomar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis. O pressuposto é de que, através da melhoria formal do processo e da supressão de passos desnecessários, tanto clientes quanto servidores se beneficiarão, na medida em que possam poupar seu tempo, energia e paciência. O programa de desburocratização difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público. Nesse sentido, carrega um impulso social e político que não existiu no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento (WARLICH, 1984, p.53).

Conforme exposto por Warlich (1984), o programa de desburocratização de 1979 foi pioneiro na tentativa de implantação de uma gestão dos processos administrativos com o intuito de aumentar a eficiência das rotinas e produzir serviços de melhor qualidade aos cidadãos. Para isso foram realizados o exame e a redefinição de diversas rotinas, com o objetivo de reduzir os obstáculos burocráticos que em muito emperravam a máquina administrativa. Apesar de ter realizado esforços para “a análise de centenas de rotinas de trabalho, para efeito de simplificação, procedendo à supressão de documentos e informações dispensáveis” (COSTA, 2008), o plano de desburocratização foi perdendo espaço na agenda governamental até ser suprimido definitivamente em 1986.

O advento da nova república e a elaboração da CF/88 trouxe diversos avanços para sociedade brasileira, sobretudo no campo político e social, por meio da institucionalização da democracia e da expansão dos direitos sociais. Entretanto, diversos autores (BRESSER PEREIRA, 1996, 1998; MARTINS, 1997; COSTA, 2008) apontam que do ponto de vista da gestão pública, a CF/88 representou um retrocesso. Bresser Pereira (1998) faz uma dura crítica em relação a abordagem administrativa prevalente na CF/88:

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível dos estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam

que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para depois pensar nos princípios da moderna administração pública (BRESSER PEREIRA, 1998, p.12).

Entre os argumentos levantados para explicar esse retrocesso estão: perda de flexibilidade da administração indireta, criação de um regime jurídico único para todos os servidores (que promoveu a incorporação de diversos trabalhadores celetistas para o regime estatutário e contribuiu, desse modo, para o aumento do déficit da previdência pública), adoção rígida da estabilidade aos servidores públicos, aposentadoria integral dos servidores, e aumento dos mecanismos de controles burocráticos. Bresser (1998) também argumenta que a CF/88 promoveu uma série de privilégios corporativos aos burocratas, uma herança do patrimonialismo e uma afronta ao princípio democrático republicano instituído na própria carta magna.

Apesar do regresso gerencial promovido pela CF/88, nos anos 90 ocorre no Brasil a retomada do gerenciamento da qualidade com a criação pelo governo do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP. Este programa tinha o objetivo de introduzir as modernas ferramentas e práticas gerenciais da gestão da qualidade bastante em voga à época, ao cenário industrial e ao setor público brasileiro, a fim de gerar ganhos de produtividade e melhorar a competitividade do Brasil no mercado exterior. O programa se estruturava em Subprogramas Gerais e Subprogramas Setoriais. Os Subprogramas Gerais se organizam em: I- Conscientização e motivação para qualidade e produtividade; II- Desenvolvimento e difusão de métodos de gestão; III- Capacitação de recursos humanos; IV- Adequação dos recursos tecnológicos para qualidade e V- Articulação Institucional. Segundo o plano “Os Subprogramas Gerais têm por objetivo eliminar entraves institucionais e de infraestrutura que vêm restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade, por parte dos diversos segmentos da atividade econômica, bem como atender às necessidades setoriais” (BRASIL, 1990, p.7). Já em relação aos Subprogramas Setoriais destaca-se a atuação nas áreas industrial e na administração pública.

De acordo com as diretrizes estipuladas pelo programa, sua área de atuação na esfera pública se concentrou na sensibilização e capacitação de servidores. Lima (2007) descreve que “o foco da qualidade na administração pública nesse período foi na mobilização dos servidores e na análise e melhoria de processos, com uso intensivo das

ferramentas da qualidade” (LIMA, 2007, p.32). O autor também analisa que um dos principais problemas encontrados pelo PBQP foi a ausência de orientação finalística no sentido da geração de uma mudança no setor público, desta maneira as ações do programa atuavam como um fim em si mesmas. Daros (1997) faz uma avaliação do PBQP e apresenta uma série de fragilidades que contribuíram para a efetividade do programa, entre elas destacam-se: problemas no diagnóstico e formulação do programa, falta de recursos e objetivos abrangentes, descompasso com a experiência internacional e falhas no processo de implementação das ações. Por fim, ao comentar sobre o papel do PBQP Bresser Pereira (1999) afirma:

No início da década de 90, houve uma primeira tentativa de introdução da gestão pela qualidade na administração federal brasileira. Formou-se um grupo de fortes adeptos dessa estratégia, mas a tentativa falhou, porque as diferenças entre as administrações pública e privada não haviam sido bem definidas e, mais particularmente, porque a tentativa não se inseria num modelo global de reforma. Aos altos funcionários faltava a autonomia necessária para adotar os meios mais adequados de alcançar os resultados desejados (BRESSER PEREIRA, 1999, p.8).

Dessa forma, anos mais tarde, com sua própria participação no governo Fernando Henrique Cardoso, e com o respaldo do PDRAE, Bresser Pereira e sua equipe elaboram o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública - PQPAP.

Neste sentido, os formuladores do PQPAP realçaram o caráter estratégico do programa dentro do contexto de reforma do estado proposto pelo PDRAE, conforme explicita o documento de apresentação do programa:

O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública é o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado, propondo-se a introduzir no Setor Público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas à sua maior eficiência e eficácia (BRASIL, 1997, p.9).

Seguindo o mesmo posicionamento, Bresser Pereira (1999) apresenta a importância da gestão da qualidade para concretização dos princípios norteadores da reforma do estado:

Dentro do contexto da Reforma Gerencial de 1995, a gestão pela qualidade total ganhou vida nova. As diferenças eram claras: enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública é um empreendimento político, controlado politicamente. Na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público. É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não

são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Com a explicitação dessas diferenças e o aumento da autonomia e da responsabilização que os dirigentes estão assumindo no âmbito da reforma, o controle de qualidade na administração pública ganhou legitimidade e tornou-se a estratégia gerencial oficial para a implementação da reforma (BRESSER PEREIRA, 1999, p.8).

Entre as principais contribuições oriundas do PQPAP está a concepção de uma gestão da qualidade no setor público diferenciada do setor privado. As especificidades do setor público em relação ao setor privado são inúmeras, mas algumas são destacadas no PQPAP: - finalidade da administração pública é promover o bem-estar à sociedade, e na privada é o lucro; - no setor público a satisfação do cliente-cidadão é um dever legal; - o financiamento do setor público pelos seus clientes é realizado de forma indireta por meio do pagamento de impostos pelos cidadãos; - no setor privado a gestão da qualidade tem como objetivo a busca por um diferencial competitivo no mercado, enquanto que no setor público está vinculada à busca pela excelência no atendimento das demandas dos cidadãos ao menor custo possível. Essas premissas inauguradas pelo PQPAP, mesmo que repaginadas, ainda orientam as atuais ações de qualidade na administração pública brasileira (LIMA, 2007). Os princípios que norteavam as ações do programa eram: Satisfação do cliente; Envolvimento de todos os servidores; Gestão participativa (dos servidores e dirigentes); Gerência de processos; Valorização do servidor público; Constância de propósitos; Melhoria contínua; Não aceitação de erros (PQPAP, 1997, p. 18-20). Outro ponto importante do programa foi a adoção de critérios da Fundação Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ e adaptá-los ao setor público para a construção do instrumento de avaliação e premiação da gestão da qualidade na administração pública. Em 1998 ocorreu a primeira edição do Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF, que se constitui como o primeiro instrumento de avaliação da gestão da qualidade no setor público (VITAL, 2003).

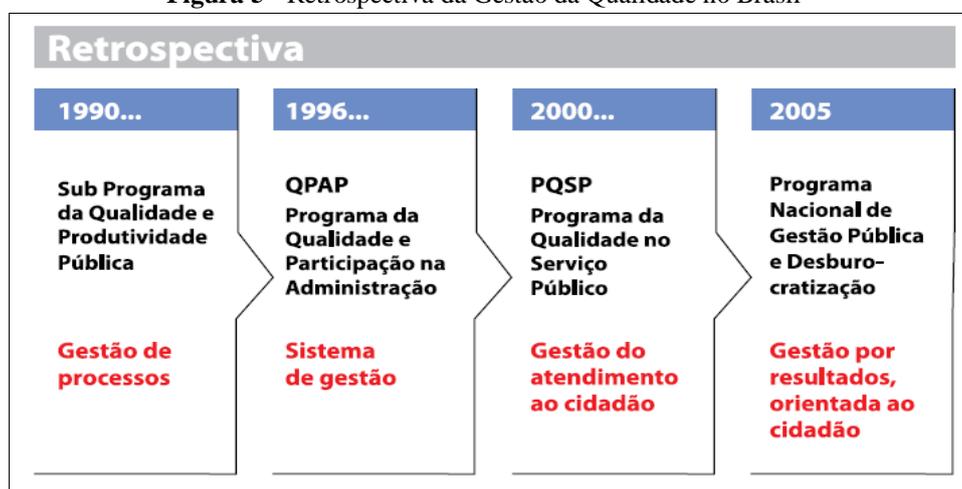
A partir de 1999 e nos anos 2000, com a mudança de gestão para o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o amplo processo de reforma do estado previsto pelo PDRAE perde força e ocorre a extinção do MARE e concentração das atividades no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que acabou por abandonar muitas das ações até então realizadas. Neste processo de mudança, a implementação da reforma passou a se dar por meio de algumas ações pontuais, em especial aquelas voltadas para a gestão e qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos, e também se voltaram para elaboração do Plano Plurianual – PPA (LIMA, 2007). Nesse sentido, o PPA 2000-2003, Plano Avança Brasil, estabelece entre suas diretrizes o “Programa Melhoria da Qualidade

dos Serviços Prestados aos Cidadãos”, que ficou conhecido como Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP (VITAL, 2003). Também no ano 2000 foram editados dois importantes decretos, o Decreto nº 3.335/00 e o Decreto nº 3.507, o primeiro que retoma o Programa Nacional de Desburocratização e institui uma rede de comitês para o programa; e o segundo que estabelece padrões de qualidade para o atendimento aos usuários da administração pública federal (LIMA, 2007; VITAL, 2003). Lima (2007) aponta que apesar dos êxitos e de sua ampla capilaridade, o PQSP apresentou diversas dificuldades como:

rejeição ostensiva à auto-avaliação; a rejeição à dimensão nacional do programa; o desembarque de consultores bem pagos e despreparados para fazerem o que a equipe do programa poderia ter feito; a dispensa de servidores motivados e competentes e a obstrução à realização das cerimônias anuais do Prêmio Nacional da Gestão Pública (LIMA, 2007, p.45).

Essas dificuldades apresentadas e a mudança de governo para o presidente Lula, fez com que a necessidade de alteração do programa fosse latente. Desse modo, em 23 de fevereiro de 2005, por meio do Decreto nº 5.378/05, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA – por meio da fusão dos antigos programas de qualidade e desburocratização. A figura 5 apresentada abaixo faz um resumo dos principais movimentos da gestão da qualidade no Brasil.

Figura 5 - Retrospectiva da Gestão da Qualidade no Brasil



Fonte: Documento Referencial Gespública, 2009.

A partir da figura exposta acima, percebe-se a evolução da gestão da qualidade na administração pública brasileira e o seu desenvolvimento desde um programa voltado apenas para a gestão de processos até o atual momento que preconiza uma gestão por resultados orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

2.6 O programa GESPÚBLICA

O GESPÚBLICA é o atual programa de gestão da qualidade do governo federal e tem como intuito contribuir para melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País. Entre os seus principais objetivos destacam-se: eliminação do déficit institucional, promoção da governança e da capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promoção da eficiência e eficácia e efetividade da ação governamental, através da adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e promoção de uma gestão democrática, participativa, transparente e ética. Sua estratégia de implementação ocorre por meio da mobilização dos órgãos da administração pública em prol da melhoria da gestão, e simplificação dos procedimentos e normas; promoção de ciclos de avaliação contínua dos resultados e da melhoria da gestão; e o desenvolvimento de um modelo de excelência em gestão pública, capaz de fixar parâmetros e critérios próprios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública (BRASIL, Decreto nº 5.378/05, 2005).

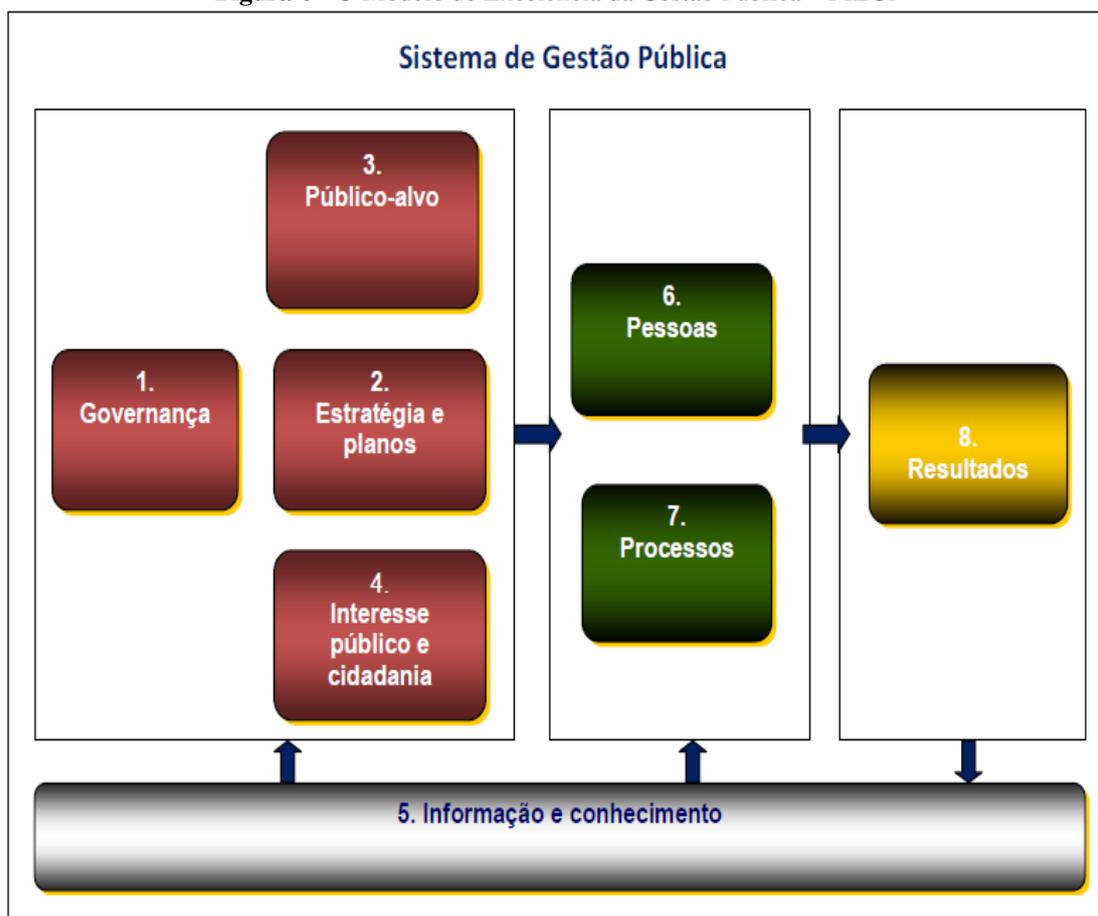
Em seu documento de referência de 2009 o GESPÚBLICA se define como uma política pública de gestão, de caráter essencialmente público, e orientada para resultados aos cidadãos e federativa. O caráter público ocorre pela orientação relacionada às especificidades do setor público e ao cumprimento dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência). O foco em resultados é representado pelo compromisso da administração em produzir políticas públicas eficazes às necessidades da população. O aspecto federativo se resume à possibilidade de participação de órgãos e servidores de todos os entes e todos os poderes promovendo a criação de uma rede nacional de gestão pública (BRASIL, 2009).

A partir do GESPÚBLICA é criado o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) que consiste em um referencial para aplicação da gestão de resultados na administração pública. Serve também como um guia para avaliação das instituições e uma forma de comparação dos resultados em âmbito nacional e internacional. Desta forma, o MEGP, com o objetivo de ser um modelo de excelência em gestão, em conformidade com o seu caráter substancialmente público, tem “como base os princípios constitucionais da administração pública e como pilares os fundamentos da excelência gerencial contemporânea” (BRASIL, 2009, p.17).

Esses fundamentos são compostos por: - pensamento sistêmico; - aprendizado organizacional; - cultura da inovação; - liderança e constância de propósitos; - orientação por processos e informações; - visão de futuro; - geração de valor; - comprometimento com as pessoas; - foco no cidadão e na sociedade; - desenvolvimento de parcerias; - responsabilidade social; - controle social; e – gestão participativa (BRASIL, 2009).

A figura 6 mostra a representação gráfica deste modelo, que se constitui como um sistema composto por oito dimensões integradas e interativas.

Figura 6 - O Modelo de Excelência da Gestão Pública – MEGP



Fonte: Modelo de Excelência da Gestão Pública, BRASIL, 2013.

Conforme apresentado pela figura 6, o MEGP se constitui em um sistema integrado por oito dimensões. O sistema de gestão pública tenta reproduzir a ideia de um ciclo PDCA voltado para as especificidades da administração pública. Desta forma o sistema está dividido em quatro blocos principais que são planejamento, execução, resultados e aprendizagem (BRASIL, 2013).

O primeiro bloco se refere ao planejamento e é composto pelas quatro primeiras dimensões do modelo que são: 1 – Governança; 2 – Estratégia e Planos; 3 – Público-alvo e 4 – Interesse Público e cidadania. O critério da governança se refere ao exercício do poder pela alta liderança das instituições e sua capacidade de formular e implementar políticas públicas. O item 2 – estratégias e planos diz respeito à capacidade da organização de elaborar, transmitir e implementar estratégias e planos visando o atendimento de resultados. O terceiro critério da área de planejamento é o público-alvo, e aborda o relacionamento entre o órgão e a sociedade usuária dos serviços prestados. O quarto e último critério de planejamento é a observância do interesse público, e serve de instrumento para que os processos internos das organizações estejam orientados para o interesse público maior de toda a sociedade (BRASIL, 2013).

O segundo bloco representa a parte da execução e é composto pelas dimensões 6 – Pessoas e 7 – Processos, que são responsáveis pela transformação da ação organizacional em resultados práticos. O critério Pessoas se refere aos processos de sistemas de trabalho, desenvolvimento de pessoas e qualidade de vida, ou seja, trata da organização das pessoas em prol do cumprimento da missão institucional da organização. O critério de Processos trata do gerenciamento dos processos de suporte e finalísticos das organizações. Esta dimensão auxilia na busca pela racionalização das tarefas e recursos públicos com o intuito de produzir efetiva criação de valor público (BRASIL, 2013).

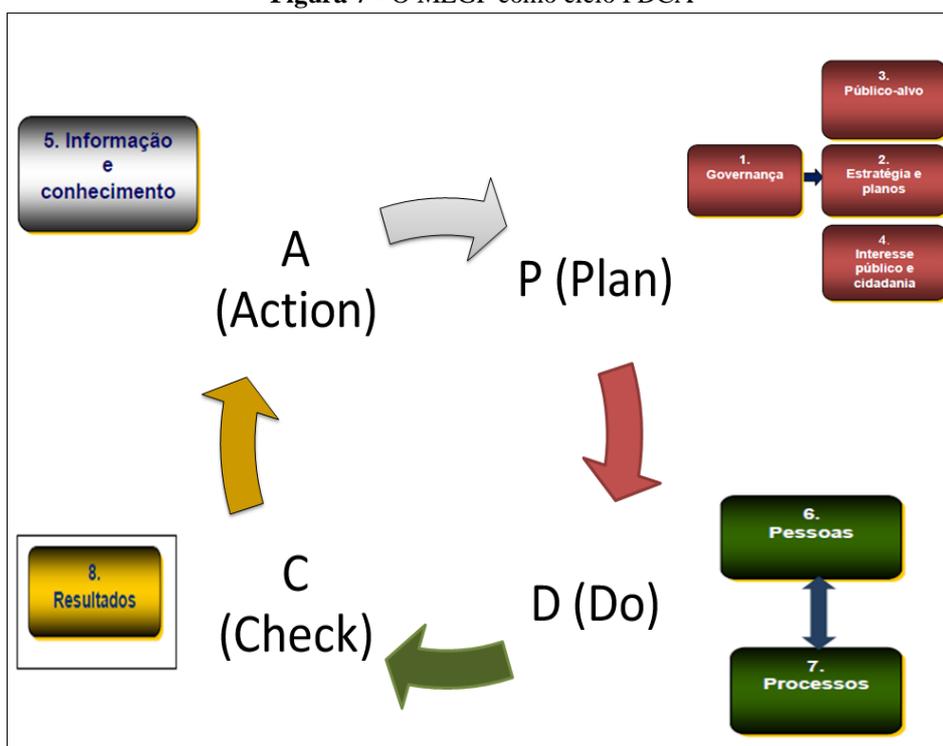
O terceiro bloco representa o controle e está relacionado ao critério 8 – Resultados. Apenas por meio da aferição de resultados se é possível avaliar a qualidade do sistema de gestão de uma instituição e o seu desempenho. Esta oitava dimensão está diretamente relacionada ao tema de gestão por resultados na administração pública. Este critério se constitui como uma ferramenta de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos por cada órgão. A partir da mensuração dos resultados é possível avaliar o desempenho das instituições públicas sob as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade.

O quarto e último bloco do MEGP representa a aprendizagem e inteligência das organizações. Ele é representado pelo critério 5 – Informação e Conhecimento que trabalha com a questão do gerenciamento das informações e do conhecimento. É por meio deste critério que as organizações são capazes corrigir, melhorar ou inovar suas

práticas de gestão, ou seja, produzir uma ação corretiva. Neste sentido a figura 7 apresenta a relação entre o MEGP e o ciclo PDCA anteriormente estudado.

Conforme pode ser observado na figura 7, a estruturação do MEGP corresponde aos preceitos utilizados no ciclo PDCA, e se constitui por meio das etapas de planejamento, execução, controle e ação corretiva.

Figura 7 - O MEGP como ciclo PDCA



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

A fim de auxiliar as organizações públicas no cumprimento dos objetivos e dimensões propostas pelo MEGP, o GESPÚBLICA adota e orienta uma série de tecnologias de gestão que podem ser utilizadas pelas instituições. Essas tecnologias possibilitam um melhor gerenciamento dos processos organizacionais e, conseqüentemente, um aumento no desempenho institucional. As tecnologias de gestão são: - avaliação continuada da gestão pública; - carta de serviços ao cidadão; - gestão de processos; - indicadores de gestão e - pesquisa de satisfação. A avaliação continuada promove instrumentos que forneçam a autoavaliação dos sistemas de gestão segundo o MEGP.

Por meio dessa avaliação as instituições conseguem identificar seus pontos fortes e fracos e assim desenvolverem possibilidades de aperfeiçoamento. A carta de serviços ao cidadão é o documento formal em que a organização indica e esclarece os serviços prestados e disponibilizados aos cidadãos. Desse modo, possibilita um estreitamento entre a

sociedade civil público-alvo e a própria instituição. A gestão de processos é instrumentalizada pelo guia “d” simplificação administrativa que orienta a modelagem e simplificação dos processos organizacionais visando a diminuição de retrabalhos e a reorganização das rotinas de uma maneira mais eficiente e racional com foco em resultados. A elaboração de indicadores de gestão é importante, pois possibilita a construção de parâmetros para o acompanhamento e mensuração do desempenho organizacional. Para isso, o GESPÚBLICA elaborou um guia de construção de indicadores com o intuito de auxiliar as organizações públicas na construção de seus próprios parâmetros de resultado. Por fim, a última tecnologia de gestão ofertada pelo GESPÚBLICA é o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação (IPPS) que se constitui como uma metodologia capaz de aferir o nível de satisfação dos cidadãos usuários dos serviços públicos e se baseia na própria Carta de Serviços aos cidadãos de cada instituição (<http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias>).

Desse modo, o programa GESPÚBLICA, seu modelo de excelência em gestão – MEGP – e seu instrumental de ação composto pelas tecnologias de gestão, compõe o referencial prático para toda e qualquer atividade de gerenciamento da qualidade em organizações públicas brasileiras. Como não poderia deixar de ser, a Fiocruz também adota o GESPÚBLICA e seus instrumentos, e por isso, vários desses elementos serão levados em consideração para construção deste trabalho de pesquisa.

2.7 Gestão da Qualidade na FIOCRUZ

A Fundação Oswaldo Cruz possui um consolidado processo de gestão da qualidade. Sua atuação na área se inicia no início da década de noventa com a incorporação da Gestão da Qualidade no II Congresso Interno, concomitante ao primeiro programa de qualidade do governo federal o PBQP. A partir de 2008 com a criação do Comitê Gestor do Programa de Qualidade, a Fiocruz tem desenvolvido e disseminado uma metodologia de modelagem dos seus processos internos, visando atuar sobre o enfoque da gestão de processos, que é um dos pilares do MEGP/GESPÚBLICA. Desse modo, a Portaria 549/2012 – PR da Presidência da Fiocruz define a política de qualidade da Fiocruz:

A política da qualidade da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ tem como fundamento a melhoria contínua da eficácia do Sistema de Gestão da Qualidade, segundo o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) e o atendimento aos requisitos de regulamentos e normas nacionais e internacionais da qualidade adequadas ao escopo de atuação de cada uma de suas unidades (FIOCRUZ, 2012).

A figura 8 na página 45 faz uma síntese do histórico da gestão da qualidade na Fiocruz desde o seu desenvolvimento inicial até os dias atuais. A mesma apresenta o histórico da trajetória da Gestão da Qualidade na Fundação Oswaldo Cruz. É possível perceber a contínua consolidação da qualidade na instituição. Nesta trajetória destacam-se a aprovação da Gestão da Qualidade no II Congresso Interno, a criação do Comitê Gestor do Programa de Qualidade em 2008, publicação da 1ª Carta de Serviços ao cidadão em 2011 e a avaliação dos Sistemas Locais de Gestão da Qualidade em 2012, que possibilitou um diagnóstico para melhorias no processo de gestão.

No intuito de aplicar a política de gestão da qualidade, a Coordenação de Qualidade da Fiocruz – CQUALI - vem desde 2008 desenvolvendo diversas ferramentas que auxiliam a gestão de processos nas unidades da FIOCRUZ. A referência interna que orienta a implementação da gestão por processos atualmente é o *Guia de Gestão por Processos* elaborado em 2014. Este documento “tem o propósito de contribuir para a necessária padronização no âmbito corporativo, estimulando o alinhamento institucional e a otimização na aplicação dos recursos” (FIOCRUZ, 2014). Neste guia, a Coordenação de Qualidade da Fiocruz apresenta sua metodologia própria de gestão de processos. Essa metodologia se alinha ao modelo de gestão pública MEGP, visto anteriormente, e utiliza-se de elementos do Gerenciamento de Processos de Negócio – BPM (*Business Process Management*).

A metodologia do BPM é o principal instrumento norteador da metodologia de gestão por processos adotada na Fiocruz. A disciplina de BPM pode ser entendida como “uma abordagem disciplinar para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar processos de negócio, automatizados ou não, para alcançar resultados consistentes e alinhados com os objetivos estratégicos da organização” (CAPOTE, 2012, p.121). A principal referência na área de gestão de processos com utilização de BPM é o Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento - BPM CBOK. O BPM CBOK (2013) define Gerenciamento de Processos de negócio como:

Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM – Business Process Management) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, com foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias, para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos (BPM CBOK, 2013, p.40).

Figura 8 - Histórico da Gestão da Qualidade na FIOCRUZ.

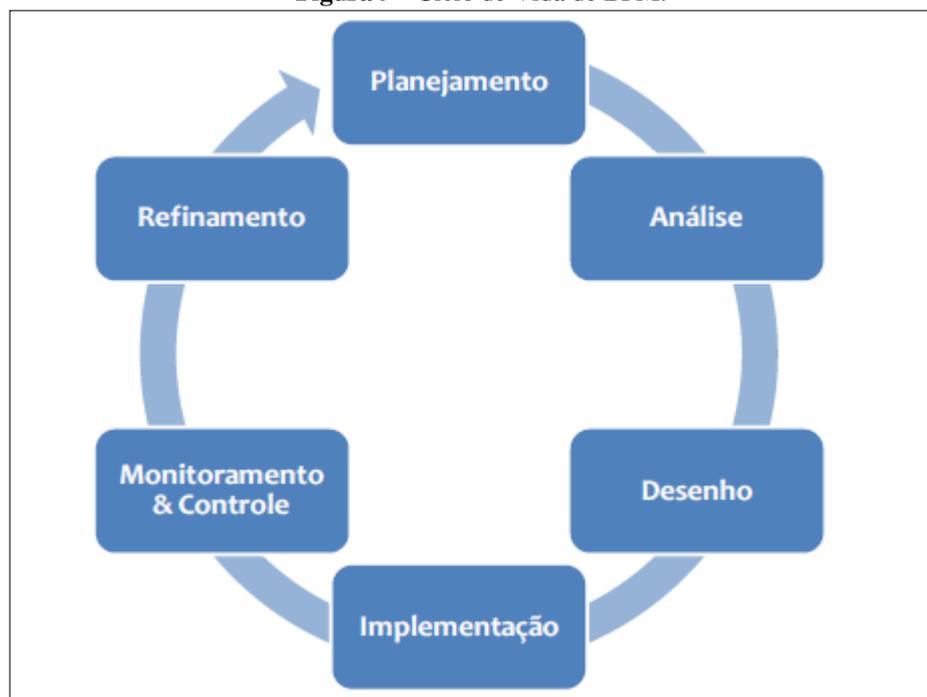


Fonte: FIOCRUZ, 2014.

Assim, pode-se compreender o BPM como uma disciplina gerencial, isto é, um conjunto de conhecimentos e práticas em administração, que visa alinhar os objetivos e estratégias das organizações aos processos de trabalho que geram valor aos clientes e às partes interessadas. Deste modo, sugere-se a devida coordenação dos processos ponta a ponta por meio da análise, desenho, implementação e gerenciamento. BPM trata de responder sobre “O QUE, QUANDO, POR QUE, COMO e POR QUEM, o trabalho é realizado” (BPM CBOK, 2013, p.41).

Segundo preceitua o BPM CBOK (2013) o gerenciamento de processos de negócio deve ocorrer em um ciclo contínuo que permita a sua transformação e melhoria. O ciclo de vida de BPM se baseia no clássico ciclo PDCA de Deming [seção 2.2 item (i)] e envolve, de maneira geral e não prescritiva, as atividades de modelagem, análise, desenho, medição de desempenho e transformação de processos. A figura 9 apresenta a visão geral do ciclo de vida de BPM.

Figura 9 - Ciclo de Vida de BPM.



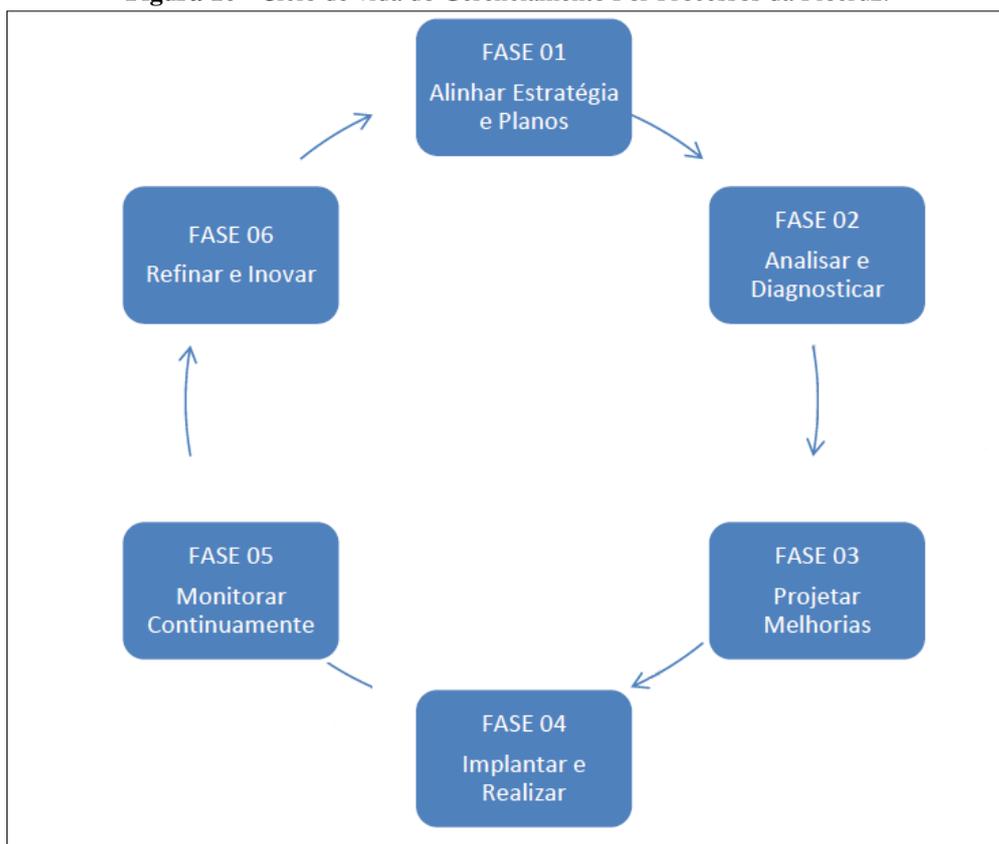
Fonte: BPM CBOK, 2013.

Para Capote (2011) a implementação do ciclo de vida de gerenciamento de processos deve contemplar as atividades de: identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar, e melhorar processos. Segundo este autor, a aplicação das práticas e tecnologias oriundas de BPM possibilitam impactos positivos nos negócios das organizações, as principais melhorias são: melhor entendimento e formalização dos processos; visão da cadeia de valor e de seus processos componentes; agilidade na

disponibilização de novos serviços e produtos ao cliente; redução de custos e tempo na adoção de novas soluções; melhor uso dos recursos humanos e maior integração organizacional (CAPOTE, 2011, p.37).

O Guia de Gestão Por Processos da Fiocruz adapta o modelo de BPM e constrói uma metodologia própria composta por um ciclo de vida de gerenciamento de processos estruturado em seis fases. A figura 10 ilustra as fases propostas pelo modelo da CQUALI.

Figura 10 - Ciclo de vida do Gerenciamento Por Processos da Fiocruz.



Fonte: FIOCRUZ. Guia de Gestão por Processos, 2014.

Conforme apresentado na figura 10, o modelo de gestão por processos da Fiocruz é composto por seis etapas. A primeira se refere ao alinhamento da gestão por processos às estratégias e planos que objetivam o atingimento da missão institucional. Nela são levantados os processos finalísticos, de sustentação e gestão, bem como os indicadores estratégicos que mensuram o desempenho organizacional. A segunda etapa é composta pela análise e diagnóstico dos processos existentes. Nesta etapa são realizadas as tarefas de levantamento de informações, análise, modelagem e avaliação dos processos, por meio do desenho de como eles realmente funcionam (*AS-IS*). A terceira fase é composta pela projeção de melhorias. Consiste em levantar soluções aos

problemas apresentados anteriormente, e a partir disso, propor sugestões de melhorias e redesenho de novos fluxos e rotinas bem como modificar as práticas existentes possibilitando a criação de uma nova realidade para o processo (*TO-BE*). A quarta fase consiste em implantar e realizar o planejamento das melhorias propostas na fase anterior. Envolve a capacitação do pessoal participante, o acompanhamento da execução do trabalho e a alimentação dos indicadores de desempenho. A quinta etapa é definida como monitoramento contínuo. Possibilita o constante acompanhamento dos indicadores do processo e pode ser realizada com o auxílio de ferramentas de gestão da informação. A sexta e última fase do ciclo de gestão por processos é a de refinamento de processos de inovação. A partir da análise e tomada de decisão em relação aos resultados encontrados na fase de monitoramento, é possível estabelecer melhorias e novos cursos de ação para os processos e a partir disso promover a melhoria contínua.

Dentre as seis fases de gerenciamento de processos previstas na metodologia da Fiocruz, este trabalho, a partir de seu objetivo geral de promover a melhoria nos processos administrativos do SEAD, tem como escopo a atuação concentrada nas fases dois e três, que serão especificadas na metodologia apresentada no próximo capítulo.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 Caracterização da Área de Trabalho

3.1.1 A Fiocruz Brasília

A Fiocruz Brasília ou DIREB – Diretoria Regional de Brasília – teve o início de suas atividades em meados da década de 1970 como um escritório de representação da presidência da Fiocruz na capital federal. Ao longo das últimas décadas, em especial a partir dos anos 2000, a DIREB obteve uma expansão de suas atribuições, abarcando atividades de ensino – por meio da formação da Escola de Governo em Saúde – EGS – e de pesquisa – com a criação de diversos programas de pesquisa em saúde pública, juntamente com o fortalecimento de sua função precípua de representação institucional (FIOCRUZ, 2013).

A partir desta configuração, a Fiocruz Brasília, exerce atualmente um amplo leque de atividades como representação institucional e internacional, formação de quadros para o SUS, pesquisas nas áreas de Alimentação, Nutrição e Cultura; Direito Sanitário; Educação, Saúde e Cultura; Epidemiologia e Vigilância em Saúde; Promoção da Saúde, Ambiente e Trabalho; Bioética, Relações Internacionais e Saúde Pública; atividades estratégicas de comunicação em saúde e promoção de eventos, análise de redes e prospecção estratégicas e desenvolvimento de políticas públicas (FIOCRUZ, 2013).

Desse modo, a missão da Fiocruz Brasília, conforme explicitado no Relatório 2011/13 – “Mãos que constroem a história da Fiocruz”, resume bem sua nova formação:

Representar a Fiocruz junto aos poderes da União, organismos nacionais e internacionais, e contribuir para a consolidação do SUS, por meio da formação de quadros estratégicos, do desenvolvimento e difusão de conhecimentos e tecnologias inovadoras, em cooperação interna e externa, que respondam às necessidades da gestão da saúde, nos âmbitos federal e regional (FIOCRUZ, 2013, p.11).

A ampliação de suas funções exige também um crescimento de suas áreas administrativas e de suporte. Desse modo, a Fiocruz Brasília também obteve uma expansão de seus setores internos, ou seja, além daqueles envolvidos em suas atividades fim. Entretanto a expansão de suas atividades acarretou o surgimento de novas demandas institucionais, e verificou-se que a configuração organizacional de diretoria ligada à Presidência da Fiocruz não refletia os reais interesses e desafios propostos. Desta maneira, a partir de 2011, a DIREB passa por um momento de avaliação de uma nova institucionalidade, com a redefinição de seu papel e de sua missão. Esse movimento tem o intuito de construir coletivamente uma nova

identidade para a unidade e, desta forma, planejar o seu próprio desenvolvimento para o futuro. Dentro deste movimento de reconstrução identitária e institucional é que a inovação na gestão, sob a perspectiva da gestão da qualidade e da gestão por processos se faz ainda mais necessária.

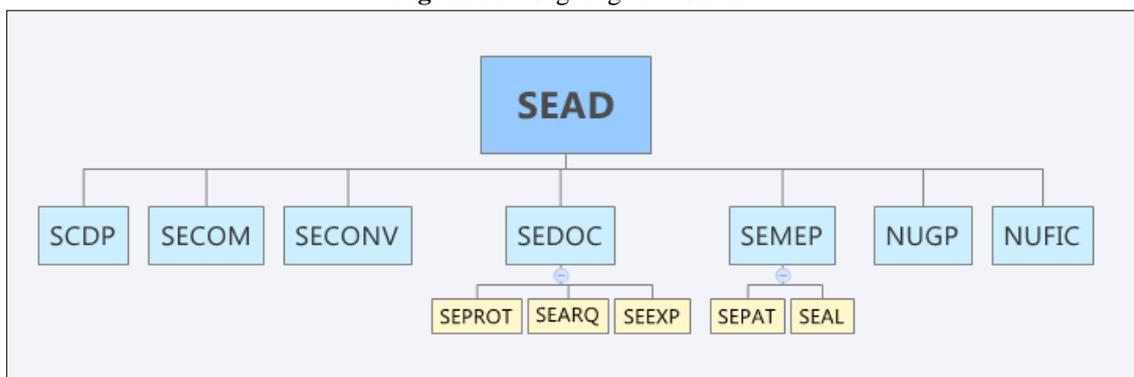
De fato, o contexto de construção de uma nova institucionalidade proporciona tanto uma demanda, quanto uma oferta para inovações no campo gerencial, portanto, surge uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 2006) para a introdução de um programa de melhoria nos processos administrativos.

Conforme apresentado anteriormente, a Fundação Oswaldo Cruz possui um consolidado programa de gestão da qualidade, entretanto, a Fiocruz Brasília o adota de maneira bastante incipiente. Neste sentido, dado o seu momento de transição institucional, foi natural identificar a Fiocruz Brasília como área de trabalho da vertente pesquisa e, dessa forma, contribuir diretamente para o fortalecimento da gestão administrativa em consonância com a necessidade de modernização da gestão pública brasileira.

3.1.2 O Serviço de Administração

O Serviço de Administração – SEAD – está diretamente ligado à Coordenação de Gestão e Integração Estratégica – CGIE – e possui entre as suas principais competências de atuação a gestão da logística (compras, materiais e patrimônio), gestão da documentação (protocolo, expedição e arquivo) e a gestão de contratos e convênios. Neste sentido o SEAD é composto pela seguinte subdivisão administrativa: Seção de Concessão de Passagens e Diárias - SCDP; Seção de Documentação - SEDOC, que se divide em Setor de Protocolo - SEPROT, Setor de Expedição – SEEXP - e Setor de Arquivo - SEARQ; Seção de Contratos e Convênios - SECONV; Seção de Compras e Licitações - SECOM; Seção de Material e Patrimônio – SEMEP, que se subdivide em de Setor de Patrimônio – SEPAT - e Setor de Almoarifado - SEAL; Núcleo de Apoio à Gestão de Projetos - NUGP, e Núcleo de Fiscalização de Contratos - NUFIC. O SEAD conta também com uma força de trabalho composta por 20 colaboradores, sendo apenas cinco servidores da Fiocruz.

Figura 11 - Organograma SEAD.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

3.2 Metodologia Utilizada

O ponto de partida para pensar o papel da metodologia neste trabalho fundamentou-se na intenção de conhecer a realidade com a qual se pretendia trabalhar e no modo como se daria a intervenção a que ele preconiza. Em outras palavras, que a metodologia determinasse uma intervenção cuja noção da realidade não permitisse apenas uma transferência de conhecimento, mas sim uma ação educativa com fluxo dinâmico e permanente de construção de informações.

Para tanto, levando-se em consideração o objetivo deste trabalho, que é promover a melhoria da gestão dos processos administrativos do Serviço de Administração da Fiocruz Brasília, procedeu-se à análise das atuais rotinas de trabalho executadas por meio do levantamento de dados e informações das práticas realizadas. O primeiro passo foi identificar quais são os serviços prestados pelo SEAD e quem são os usuários destes serviços. O segundo passo foi analisar e estruturar como essas rotinas são executadas. Depois, foi necessário fazer uma triagem e priorização dos serviços mais críticos e importantes para o desempenho gerencial do setor. E por último realizou-se o acompanhamento, análise, desenho, e proposição de melhorias aos processos selecionados. Assim para realizar tal empreendimento construiu-se uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório com estudo de caso.

Segundo Gil (2010) as pesquisas científicas podem ser classificadas segundo seus objetivos gerais em exploratórias, descritivas ou explicativas. Este estudo adota a opção do tipo exploratória que “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2010, p.27). Desse modo, as pesquisas do tipo exploratório visam o aprimoramento de ideias ou a imersão sobre um tema ainda inédito. Neste sentido Sampieri (2006, p.99) define os estudos exploratórios

quando “o objetivo é estudar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, do qual se tem muitas dúvidas ou nunca foi abordado antes”.

Por outro lado, a classificação de pesquisas quanto ao método e natureza dos dados utilizados pode ser dividida entre qualitativa e quantitativa. Sampieri (2006) discute sobre os estudos qualitativos e afirma que estes são geralmente utilizados para coleta de dados sem medição numérica como observações, entrevistas abertas, revisão de documentos, discussões em grupo, entre outras. Este tipo de enfoque é utilizado para descobrir e refinar os problemas postos na pesquisa. De acordo com o mesmo autor:

a pesquisa qualitativa dá profundidade aos dados, a dispersão, a riqueza interpretativa, a contextualização do ambiente, os detalhes e as experiências únicas. Também oferece um ponto de vista ‘recente, natural e holístico’ dos fenômenos, assim como flexibilidade (SAMPIERI, 2006, p.15).

De acordo com Gil (2010) as pesquisas exploratórias muitas vezes tomam contorno de estudos de caso. Esta modalidade de pesquisa “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 2010, p.37). Desta maneira, pode-se compreender que o estudo proposto neste trabalho se enquadra nas perspectivas apresentadas anteriormente, pois se propõe a analisar de forma pioneira e concentrada a gestão de processos sensíveis no SEAD.

Nesse intuito, foram propostas e executadas as seguintes etapas: (i) Pesquisa Bibliográfica, (ii) Análise Documental, (iii) Pesquisa de Campo, (iv) Análise dos Dados e (v) Proposição de Melhorias. As referidas etapas serão mais bem explicitadas a seguir.

(i) Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica, que se deu por meio da revisão da literatura pertinente, procurou esmiuçar o arcabouço teórico do tema com o intuito de levantar o embasamento conceitual necessário para o desenvolvimento do trabalho e análise das informações. Como plano de fundo da exposição, estiveram os conceitos de gestão da qualidade, em especial o que tange ao setor público brasileiro, as ferramentas de gestão da qualidade, a trajetória de modernização da administração pública no Brasil, os programas de gestão da qualidade na gestão pública brasileira, o programa GESPÚBLICA, a disciplina de BPM e suas implicações para o atual panorama da gestão por processos no setor público e na Fiocruz.

(ii) Análise Documental

A pesquisa documental ocorreu a partir do levantamento e análise das publicações oficiais, como relatórios, apresentações, gráficos, dados, e demais informações institucionais de relevância que contribuíram para o entendimento do caso proposto. Destaca-se também nesta etapa, a análise dos processos físicos das áreas de estudo no Serviço de Administração como licitações, compras, contratos, patrimônio, entre outras. Esta análise dos processos subsidiou o levantamento de informações pertinentes para o desenho de fluxogramas e outros instrumentos que proporcionaram um maior entendimento das rotinas de trabalho, e auxiliaram no cumprimento do primeiro objetivo específico deste trabalho. A análise documental também serviu como importante insumo para criação e aferição de indicadores relativos à gestão dos processos.

(iii) Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo buscou identificar e observar os processos de trabalho realizados nos SEAD. Para o levantamento de dados desta etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas juntamente com a aplicação de questionários em grupos selecionados, assim como uma avaliação *in loco* dos processos de trabalho realizados. Deste modo, buscou-se identificar os procedimentos administrativos que necessitavam ser modelados e as informações que subsidiaram as proposições de melhoria.

Para a pesquisa em questão, foram definidos três grupos distintos de participantes. O primeiro grupo foi formado pelos clientes internos do Serviço de Administração, ou seja, foram entrevistados os coordenadores dos diversos setores da DIREB que interagem com o SEAD, e compuseram-se num total de 11 participantes. Por meio de um questionário buscou-se identificar os processos de trabalho mais requeridos, e o nível de satisfação dos serviços ofertados pelo SEAD.

O segundo grupo foi composto pelo próprio gestor do Serviço de Administração. A entrevista com este segundo grupo focal teve o objetivo de levantar informações referentes à própria estruturação do SEAD (como quantas pessoas trabalham no setor, quais são seus componentes administrativos); aos processos e serviços realizados; e sobre os maiores problemas e limitações existentes.

Por fim, o último grupo de análise foram os próprios colaboradores do SEAD, contabilizando oito pessoas, um para cada unidade, aos quais foram questionados acerca de como são realizadas as rotinas e atividades de cada serviço.

Ressalta-se que, para esta pesquisa, foram cumpridos os requisitos dispostos na Resolução nº 466/2012 – CNS/CONEP, não havendo identificação nominal dos participantes e que será garantido o anonimato de todos os participantes em qualquer divulgação científica. Por fim, também se ressalta que os instrumentos de pesquisa apresentados neste trabalho foram apreciados pelo Comitê de Ética da Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP.

Para construção dos questionários e roteiros das entrevistas constantes nos apêndices I, II e III; foram utilizados elementos das duas principais referências que compõem a metodologia de gerenciamento de processos da Fiocruz que são o MEGP e o BPM, explicados no referencial teórico.

O questionário constante no anexo I foi disponibilizado, via e-mail pela plataforma *Google.docs*, ao grupo I, no total de 11, e visou identificar as demandas e o nível de satisfação dos serviços prestados pelo SEAD.

A entrevista realizada com o gestor do SEAD teve o intuito de levantar as informações necessárias para o entendimento dos processos e dos fluxos de trabalho do setor. Também foi disponibilizado a este grupo, um questionário para preenchimento da Matriz GUT exposta no capítulo teórico [seção 2.3 item (iv)]. Esta ferramenta possibilitou a priorização dos problemas e a seleção dos processos prioritários.

As entrevistas com o terceiro grupo focal visaram o levantamento de informações acerca do próprio fluxo de trabalho dos processos. A partir das informações obtidas por essas entrevistas pode-se realizar a modelagem dos processos como eles são de fato, em concordância com a fase 02 do ciclo de gestão por processos preconizado pela CQUALI e apresentado anteriormente.

Por fim, também foram adotadas nesta etapa, as técnicas de *brainstorming* estudadas no referencial teórico, a fim de levantar problemas e soluções acerca do gerenciamento dos processos do SEAD.

Os questionários foram disponibilizados on-line por meio de links que preservaram o anonimato dos entrevistados e foram enviados por e-mail a cada coordenador interno da DIREB e foram precedidos por um e-mail de apresentação do responsável pelo SEAD sobre a

importância da participação na pesquisa. Deste modo, a tabulação dos dados também ocorreu de forma eletrônica por meio de planilhas elaboradas no programa Excel. As entrevistas tiveram um roteiro pré-definido e a coleta de dados se ocorreu por meio das anotações para as respostas apresentadas e elaboração de diagramas na ferramenta Bizagi.

(iv) Análise dos dados

A partir do levantamento realizado foi possível levantar os dados necessários para estruturação dos fluxogramas de trabalhos. Esses fluxogramas forneceram a modelagem inicial dos processos selecionados em concordância com o apresentado na fase dois da metodologia de processos da Fiocruz. A partir desta modelagem foi possível identificar os fluxos de informações e de atividades presentes em cada processo. Esta etapa de levantamento e modelagem dos processos é denominada de acordo com a metodologia referenciada como a etapa do *AS-IS*.

Por meio da análise dos fluxogramas foi possível identificar problemas, *gaps*, retrabalhos, faltas de comunicação, gargalos entre outros acontecimentos possíveis que dificultam ou impedem a prestação adequada dos serviços. Deste modo, esta etapa se torna importante porque subsidia a tomada de decisão futura na etapa de proposição das melhorias.

Neste momento também foi utilizada a técnica do *benchmarking* que promoveu a comparação dos fluxos de trabalho realizados no SEAD com fluxos congêneres de outras unidades administrativas e disponibilizados na rede interna da Fiocruz pela Diretoria de Administração da Fiocruz – DIRAD – e CQUALI. Com a comparação dos fluxos de trabalhos entre as unidades, juntamente com a análise dos processos atuais em funcionamento e integração com a perspectiva dos clientes internos, foi possível sugerir o redesenho dos fluxos de trabalho, a fim de proporcionar maior adequação e eficiência dos processos de trabalho.

(v) Proposição de Melhorias

A última etapa realizada nesta metodologia foi a de proposição de melhorias. Ela buscou atingir o disposto no terceiro objetivo específico deste trabalho que é justamente propor a melhoria e a gestão dos processos priorizados anteriormente. Buscou-se, portanto, nesta etapa, a tomada de decisão referente aos problemas e desafios apresentados pelas etapas

anteriores. Deste modo, foi possível a proposição de melhorias e sugestões aos problemas identificados, e o redesenho de novos fluxos trabalho. Conforme preconiza a metodologia de gestão da Fiocruz, foram desenhados novos fluxos sob a ótica do *TO-BE*, ou seja, de como os processos deveriam seguir para funcionarem com maior eficiência. Neste novo desenho, os processos tentam suprimir os desvios e falhas e alcançarem um melhor desempenho dos indicadores selecionados na análise documental.

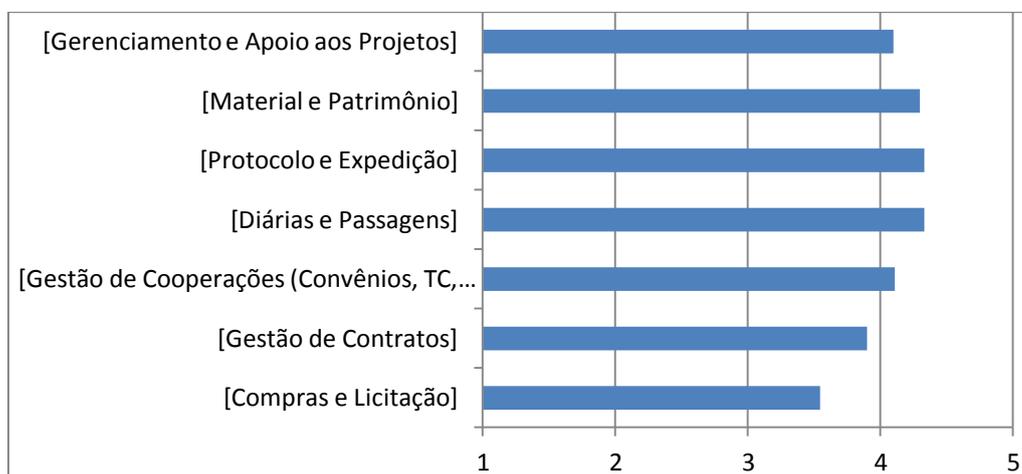
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Resultados Quantitativos

A primeira parte da pesquisa de campo consistiu na aplicação de um questionário que identificava os níveis de satisfação dos serviços ofertados pelo SEAD e tem os resultados apresentados nos gráficos 1, 2, 3 e 4. Conforme mencionado, o mesmo foi aplicado aos coordenadores das áreas da Fiocruz Brasília, em um total de 11 participantes.

Para Gonçalves (2000, p.13) as empresas são “coleções dos fluxos de valor voltados à satisfação das expectativas de um determinado grupo de clientes”. Deste modo é imprescindível a correta equação entre serviços ofertados e expectativas dos usuários.

Gráfico 1: Satisfação Média.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

O gráfico 1 apresenta a classificação média (1 a 5) dos serviços prestados pelo SEAD. Percebe-se que a avaliação de uma forma geral é positiva, tendo todos os serviços apresentados média superior a 3. Esta percepção positiva em relação aos serviços ofertados pelo SEAD pode decorrer dos resultados da estruturação do setor ao longo dos três últimos anos, com a consolidação de suas divisões internas, ingresso de novos servidores, analistas em desenvolvimento institucional, e a criação do núcleo de apoio à gestão de projetos. Também se depara do gráfico 1 que, em que pese a avaliação positiva dos serviços em geral, dois serviços ofertados apresentam média abaixo de 4, o que representa uma satisfação apenas regular.

Os dois serviços com satisfação regular são os serviços de “Gestão de Contratos” e de “Compras e Licitações” e que foram também os que tiveram as menores médias de avaliação. A satisfação regular desses serviços expõe a existência de uma distorção entre as expectativas

dos clientes o que de fato é ofertado. Esta distorção de expectativas pode ser causada tanto pela oferta de serviços com problemas de qualidade, quanto pela expectativa elevada dos clientes além da capacidade operativa do setor.

Conforme visto no referencial teórico (seções 2.1 e 2.2), o conceito de qualidade é multidimensional. Qualidade pode ser um atributo de conformidade a especificações e critérios pré-estabelecidos, ou também pode ser atendimento às necessidades dos clientes.

Os serviços de “Compras e Licitações” e “Gestão de Contratos” se referem, o primeiro, às compras e contratações públicas realizadas por meio de processos licitatórios regulados por um trâmite processual legalmente estabelecido, e o segundo, à gestão e fiscalização de contratos administrativos que visam o correto fornecimento de serviços contínuos como água, luz, telefone, limpeza, vigilância, transporte, apoio administrativo e manutenção predial. Ambos serviços são regidos por rigorosos regramentos legais que sofrem constantes atualizações e exigem uma constante capacitação dos trabalhadores envolvidos em sua execução.

O excesso de burocracia pode indicar baixa qualidade e baixo atendimento às demandas dos clientes. Saraiva e Capelão (2000, p.2) concluem que a “chave para um serviço de qualidade é minimizar a burocracia”, os resultados de seu estudo demonstram que a racionalidade burocrática superestima a necessidade de cumprimento das exigências legais, e cria barreiras para o atendimento das necessidades dos cidadãos (SARAIVA & CAPELÃO, 2000).

A racionalidade burocrática pode indicar uma das causas para a assimetria de expectativas entre clientes e processos nos serviços ofertados pelo SEAD. Por exemplo, um procedimento de compras realizado por meio de um processo licitatório pode ser definido como de qualidade, sob o ponto de vista normativo-legal, se este cumpriu todas as etapas preconizadas em lei e na jurisprudência administrativa. Por outro lado, sob a perspectiva das necessidades dos clientes, o processo licitatório pode ter tido resultados aquém do esperado por seus clientes nos critérios de tempo, custo ou atendimento às especificações. O que os resultados apontam é que o cumprimento da lei e dos instrumentos normativos não é capaz de garantir a qualidade do serviço ofertado. É necessário também entender a expectativa dos usuários, as suas necessidades e os seus critérios de satisfação.

Entretanto, a exigência de cumprimentos legais é o princípio norteador da administração pública e não pode ser utilizado como a única justificativa para o não

atingimento das expectativas dos clientes. Todos os demais processos ofertados pelo SEAD também se adéquam, de forma mais ou menos incisiva, a normativos legalmente impostos.

Por exemplo, uma comparação entre os serviços de emissão de diárias e passagens e o serviço de compras e licitações, feitas as devidas relativizações entre a complexidade de cada um, apresenta uma elevada diferença entre a satisfação percebida. Ambos os serviços se submetem a rígidos padrões legais, mas o serviço de diárias e passagens possui resultados mais satisfatórios que o de compras e licitações. Essa diferença pode ser explicada pelo alto grau de padronização estabelecido para emissão de diárias e passagens. Referido processo conta, inclusive, com uma sistematização de seus procedimentos que é utilizada por todo o governo federal. Apesar de seu rígido regramento, ele é aplicado de maneira uniforme e sistematizada em toda a administração pública federal, o que lhe confere maior eficiência. Neste processo, os prazos e regras são bem definidos o que influi diretamente na expectativa dos clientes acerca dos resultados.

De maneira diferente, o processo de compras e licitação, apesar de sua extensa normatização por leis e decretos, ainda não possui uma padronização das atividades tão bem definida quanto o processo anterior, e difere de organização para organização, inclusive sofre forte interferência das pessoas que o executam. Assim, a padronização poderia ser elencada como um fator determinante para a diferença de satisfação entre os processos analisados.

A expectativa dos clientes é o ponto crucial a ser trabalhado para a melhoria da satisfação dos serviços no SEAD. É necessário buscar entender os critérios que levam uma maior ou menor satisfação dos usuários, e quais são os parâmetros de avaliação. Conforme exposto no BPM CBOK (2013), a geração de valor para os clientes deve ser o principal objetivo do gerenciamento dos processos.

Não importa se a organização tem ou não fins lucrativos, seja pública ou privada, de micro, pequeno, médio ou grande porte, o propósito principal de uma organização é gerar valor para o cliente por meio de seus produtos e/ou serviços. Esse é o princípio que deveria direcionar todos os objetivos organizacionais (BPM CBOK, 2013, p. 45).

Destarte, um ponto de partida poderia ser o alinhamento entre as demandas dos clientes e a real capacidade operativa do setor, visando estreitar as necessidades dos clientes diante das possibilidades, sobretudo legais, de cumprimento das tarefas.

O distanciamento entre a expectativa do cliente e o serviço ofertado, nos casos dos serviços de “Compras e Licitações” e “Gestão de Contratos” é realçada pela possibilidade de contratação via fundação de apoio. Por ser uma entidade de desenvolvimento de pesquisas e

tecnologias, a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ conta com a possibilidade de execução de seus recursos captados por projetos por sua fundação criada para esse fim, nos moldes da legislação (Lei 8.958/94, regulada pelo Decreto 7.423/10). A Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde – FIOTEC foi qualificada como Organização Social em 2009 e desde então realiza aquisições e contratações com procedimentos simplificados, e por isso, mais ágeis.

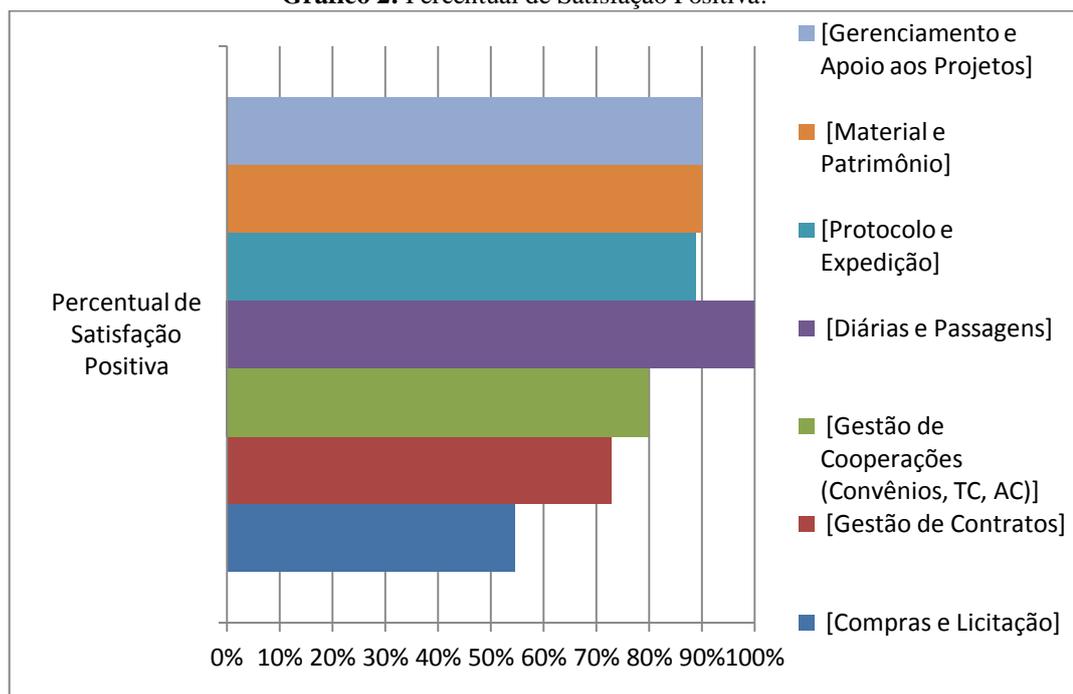
Assim os serviços de “Compras e Licitações” e “Gestão de Contratos”, que são processos basais de suprimento, sofrem com a concorrência interna da FIOTEC que executa procedimentos de objetivos similares, porém com tramites mais flexibilizados e mais céleres. Deste modo, a concorrência dos processos executados com o auxílio da fundação de apoio representa um importante fator de impacto da expectativa dos clientes do SEAD.

Osborne e Gaebler, em seu livro *Reinventando o Governo* (1994) afirmam que a concorrência interna é um dos fatores em prol da melhoria de resultados no setor público.

No entanto, descobriu-se que quando os prestadores de serviço são forçados a competir, eles mantêm os custos baixos, se adaptam rapidamente a alterações na demanda e se esforçam ao máximo para satisfazer seus clientes. A competição não é bem-vinda em nenhuma instituição. Porém, enquanto a maioria de nós preferiria o conforto do monopólio, a competição nos leva a buscar inovações e estabelece um compromisso com a excelência (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p.84).

Vale destacar que a concorrência entre os processos executados pelo SEAD e pela fundação de apoio, via núcleo de apoio à gestão de projetos, devem ser relativizados de acordo com o regramento legal a que cada um se submete. Entretanto, a existência de um fluxo paralelo e concorrencial pode possibilitar ao SEAD estabelecimento e comparação entre os padrões de desempenho executados por cada ente, SEAD ou FIOTEC, de modo que, as expectativas de seus clientes possam estar alinhadas às especificidades e limitações normativas de cada processo.

Gráfico 2: Percentual de Satisfação Positiva.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Por sua vez, o gráfico 2 apresenta o percentual de satisfação positiva dos serviços prestados, isto é a quantidade de avaliações com notas 4 e 5 recebidas por cada serviço. Verifica-se que o serviço com melhor satisfação foi o serviço de Diárias e Passagens, com 100% de avaliações positivas. O serviço com menor avaliação foi o serviço de Compras e Licitação que apresentou um percentual de satisfação de 55%. De uma maneira geral os serviços foram bem avaliados, tendo a quase totalidade de satisfação superior a 70%.

Os resultados indicados no gráfico 2 corroboram o que foi discutido no gráfico anterior. Os serviços com os menores percentuais de satisfação positiva, e também com menores médias, foram os serviços de Compras e Licitações e Gestão de Contratos. Os dados apresentados no gráfico 2 demonstram a clara distinção de avaliação da satisfação entre os serviços de compras e o de diárias e passagens. Mais uma vez, verifica-se que a variação na satisfação do serviço é influenciada pelo nível de padronização das atividades realizadas. No serviço de diárias e passagens, onde são claramente definidas as etapas do processo, os prazos e os resultados esperados, os serviços foram mais bem avaliados. Por sua vez, os serviços de compras e licitações não apresenta o mesmo grau de especificação de suas rotinas, o que implica em uma avaliação menos satisfatória por parte de seus clientes.

O gráfico 2 também reforça o exposto acerca da falta de alinhamento entre as expectativas dos clientes com os serviços de fato prestados. No caso do serviço de licitações e compras apenas 55% consideraram o serviço com avaliação positiva (notas 4 e 5). É preciso

tentar identificar os fatores que impactam esse baixo nível de satisfação dos usuários, como tempo do processo, custo ou atendimento às expectativas de compras e licitações. De acordo com o exposto anteriormente, o Serviço de Administração, e mais precisamente a Seção de Compras deve buscar uma maior interação com os seus usuários e tentar identificar pontos de melhorias assim como expor suas restrições legais e temporais para realização de suas tarefas.

No intuito de tentar qualificar melhor as aspirações dos clientes, foram definidos alguns critérios de avaliação dos serviços ofertados com base na literatura existente sobre o tema e em questionários utilizados de forma recorrente por outras organizações. A avaliação foi feita considerando o SEAD como um todo, e não especificamente cada serviço ou subunidade. Os resultados desta mensuração encontram-se nos gráficos 3 e 4.

Gráfico 3: Avaliação dos serviços prestados pelo SEAD por critérios de satisfação.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

No gráfico 3 é possível verificar, de uma maneira geral, que a satisfação é regular na faixa de média entre 3 e 4. O único critério que superou a faixa de média 4 foi o critério de “cordialidade das pessoas”, o que demonstra um dos pontos fortes da equipe de colaboradores do SEAD. Por outro lado, os critérios com menores médias foram justamente o de “atendimento às expectativas” e o de “prazo para realização dos serviços”.

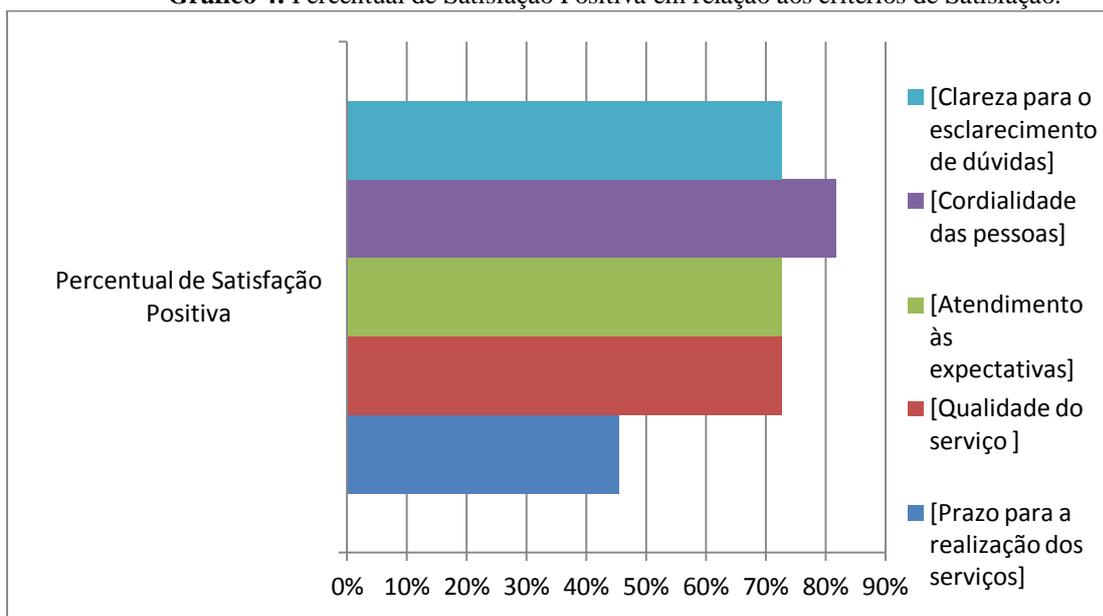
Esses resultados somam-se à discussão tratada neste trabalho acerca da dificuldade dos serviços ofertados pelo SEAD em alinharem-se às expectativas dos usuários. Conforme descrito antes, uma das principais abordagens da disciplina de BPM, e também da gestão da qualidade, é o foco nas necessidades dos clientes. Por muito tempo a administração pública tem tido problemas em definir e escutar seus clientes. Assim, a implantação de um modelo de gestão da qualidade e gestão dos processos deve, inevitavelmente, passar pelo entendimento das expectativas e necessidades de seus usuários.

Sobre o critério de satisfação “prazo para realização dos serviços”, que obteve a menor média entre os critérios avaliados, novamente, é necessário procurar entender as origens deste baixo contentamento. O cumprimento de prazos aquém dos esperados pode decorrer tanto de expectativas demasiadas quanto por ineficiência procedimental. Contribuíram sobremaneira para os resultados negativos deste critério: a inexistência de uma padronização efetiva dos processos de trabalho e a ausência de monitoramento de indicadores de processo que controlem o cumprimento de prazos das tarefas ou o atendimento a parâmetros de desempenho pré-estabelecidos.

Por fim, o gráfico 4 apresenta o percentual de satisfação positiva em relação aos critérios de satisfação elencados. Constata-se um nível de satisfação no patamar de 70% de aprovação dos serviços, de acordo com cada critério. O critério de cordialidade das pessoas foi o mais bem avaliado com o valor de 82%. O menor índice de satisfação ocorreu no critério “Prazo para realização dos serviços” que obteve um valor significativo de 45%, isto é, mais da metade dos clientes do SEAD consideraram que este critério não apresenta resultados na faixa do bom ou ótimo. Entretanto, a média deste critério foi de 3,54; o que evidencia uma avaliação regular e não negativa.

A averiguação deste resultado é um importante indicador para os processos realizados pelo SEAD e orienta para a necessidade de formatação dos processos de trabalho e de monitoramento dos prazos de entrega dos produtos e serviços. Uma correta modelagem de processos tem como principais benefícios justamente a maior padronização das tarefas, a redução do tempo de resposta e o adequado acompanhamento dos processos, inclusive em relação ao tempo despendido em cada tarefa. Desta forma, o trabalho de mapeamento proposto neste estudo também contribui para melhoria deste critério de satisfação.

Gráfico 4: Percentual de Satisfação Positiva em relação aos critérios de Satisfação.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Deste modo, esta seção teve o intuito de averiguar a satisfação dos clientes do SEAD, a fim de tentar entender as diferentes percepções sobre os diversos serviços ofertados pelo setor. O entendimento das necessidades dos clientes é o ponto inicial para um projeto de melhoria de processos. O gerenciamento dos processos deve se pautar nas expectativas e requisitos de seus usuários (MARANHÃO; MACIEIRA, 2006). De acordo com o que foi tratado anteriormente, a percepção de qualidade está atrelada à avaliação que os clientes fazem dos serviços. Portanto, a partir da sinalização das prioridades dos clientes é que foi possível levantar, analisar e propor sugestões aos processos realizados pelo SEAD e descritos na próxima seção deste trabalho.

4.2 Resultados Qualitativos

4.2.1 Mapeamento dos Processos

A segunda parte da pesquisa de campo consistiu na realização de entrevistas para o mapeamento dos processos, num total de nove entrevistados. Estas entrevistas foram auxiliadas também por uma prévia análise documental dos processos e demais documentos relacionados às atividades realizadas pelo SEAD para a correta compreensão dos fluxos de trabalho que possibilitasse a elaboração das atuais rotinas executadas no setor (AS-IS). Também foram utilizados como insumos, assim como instrumentos de benchmark, os fluxogramas validados pela DIRAD e exibidos em seu sítio eletrônico.

A fase de mapeamento de processos, ou também denominada na literatura corrente como modelagem de processos, é a etapa na qual é realizada a transposição gráfica das atividades envolvidas no processo em um modelo de fácil compreensão para os participantes. Ela promove uma visão sistêmica do processo em seu estado atual (AS-IS), e é o primeiro passo para a realização da análise, do desenho (TO-BE) e da medição do desempenho (BPM CBOOK, 2013, p.72).

Uma das técnicas mais utilizadas para realização do mapeamento é a construção de fluxogramas. Maranhão e Macieira (2006, p. 164) identificam diversas vantagens na utilização de fluxogramas para o mapeamento de processos. Os autores destacam que o uso de fluxogramas permite uma visão mais integrada do processo e de seus possíveis problemas, pois ele permite a visualização dos pontos críticos, gargalos, fluxos de interações, pontos de controle e inconsistências.

Corroborando a importância da etapa de mapeamento dos processos, Davenport (1994, p.161) apresenta quatro principais razões para realização do mapeamento como etapa prévia à proposição de melhorias:

Primeira, o entendimento dos processos existentes facilita a comunicação entre os participantes (...). A segunda é que na maioria das organizações complexas não há como passar para um novo processo sem compreender o processo existente (...). Terceira, o reconhecimento dos problemas de um processo existente pode ajudar a evitar a sua repetição no novo processo (...). Finalmente, o entendimento dos processos existentes proporciona uma medida de valor da reengenharia proposta. A coleta de dados para comparação é uma faceta da atual análise da situação (DAVENPORT, 1994, p.161-3).

Com efeito, percebe-se que é a partir do desenho inicial, da verificação dos percursos de trabalho e de comunicação, que o trabalhador envolvido consegue obter uma visão mais sistêmica do processo, e com isso ele consegue entender o porquê da atividade estar sendo feita, quais os impactos que ela ocasiona em todo o fluxo do processo, quais os possíveis problemas para sua realização, e qual é a agregação de valor que ele é capaz de entregar ao cliente.

O mapeamento de processos, conforme estabelecido pela literatura (BPM CBOOK, 2013; CAPOTE, 2011) é mais do que apenas a diagramação das atividades, ele possibilita uma ampliação da compreensão dos vários elementos que compõem um processo como atores, eventos, regras, resultados esperados, e outros detalhes que forem necessários.

Neste tópico serão apresentados os resultados do mapeamento dos processos realizado em cada área. Conforme exposto por Silva (2014) um dos principais embates envolvidos na

fase de mapeamento de processos (AS-IS) no setor público ocorre em relação à definição do nível ideal de detalhamento a ser aplicado. Neste trabalho, optou-se por trabalhar tanto no nível macro, identificando os principais processos de cada setor; quanto no nível mais operacional, por meio do maior detalhamento das atividades relativas aos processos críticos de cada uma das subunidades do SEAD. Desta forma, foi possível obter tanto as vantagens de conseguir uma visão macro dos setores e seus processos essenciais, tal como as do detalhamento necessário para correta realização das atividades operacionais e identificação dos problemas.

A figura 12 apresenta o resultado do levantamento dos principais processos realizados no âmbito do SEAD e que acobertam o cumprimento de suas atribuições.

Figura 12 - Mapa de Processos SEAD.



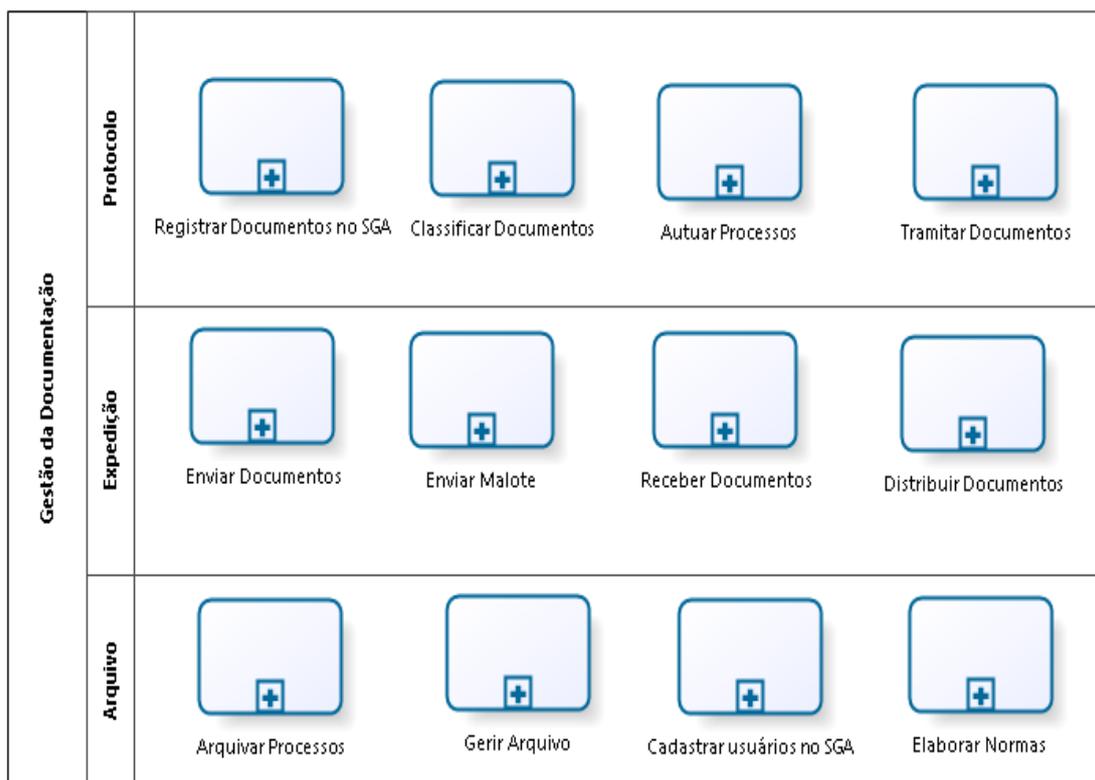
Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Deste modo, nesta seção são apresentadas as áreas do SEAD, os macroprocessos de cada setor, e o detalhamento de um processo crítico de cada subunidade. As subunidades do SEAD estão relacionadas na seguinte sequência: (i) Seção de Documentação – SEDOC, (ii) Seção de Material e Patrimônio – SEMEP; (iii) Seção de Diárias e Passagens – SCDP; (iv) Seção de Compras – SECOM; (v) Seção de Contratos e Convênios – SECONV; e (vi) Núcleo de Apoio à Gestão de Projetos - NUGP. Ressalta-se que as figuras 14; 16; 18; 21; 23; 25; e 26 poderão ser melhor visualizadas como apêndices ao final deste trabalho.

(i) **Seção de Documentação - SEDOC**

A Seção de Documentação, que se divide em Setor de Protocolo, Setor de Expedição, e Setor de Arquivo possui as seguintes atribuições: receber, numerar, registrar, controlar e prestar informações de documentos e processos; classificar os documentos e processos e distribuí-los às áreas competentes; proceder à expedição de documentos, por meio de registros postais e malotes oficiais; gerir os sistemas informatizados inerentes às funções setoriais de documentação; arquivar, preservar ou eliminar documentos e processos nos prazos determinados, zelando por sua segurança e guarda; prestar orientação técnica e normativa, relacionada ao arquivamento de documentos aos setores da unidade; elaborar e propor a tabela de temporalidade dos documentos da unidade. Desta forma foram levantados os principais processos elencados na figura 13.

Figura 13 - Processos SEDOC.

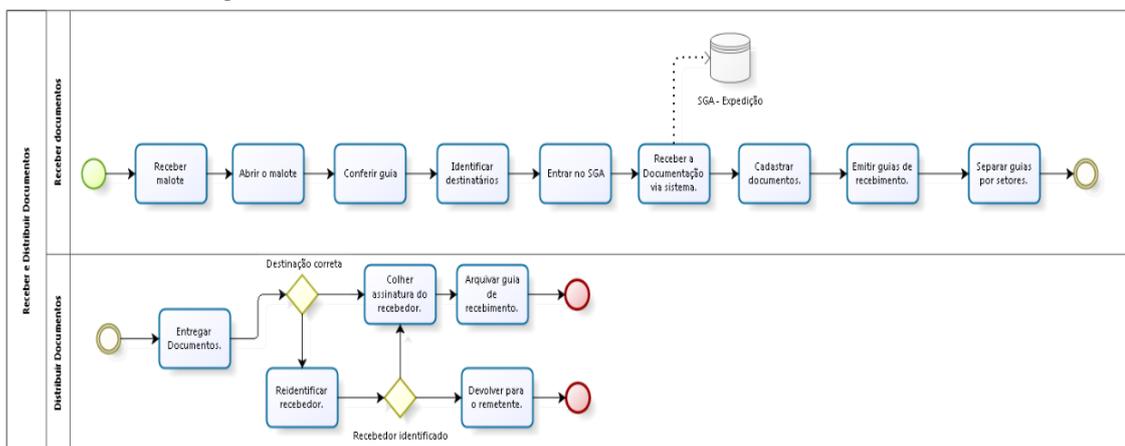


Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Os processos definidos para serem mapeados, em virtude de importância e criticidade para as rotinas do setor, foram os processos correlatos de receber e distribuir documentos. Tendo em vista que a Fiocruz Brasília é uma das unidades regionais da Fiocruz, boa parte de sua documentação e de seus tramites processuais e administrativos necessitam de trânsito

postal entre o Distrito Federal e o Rio de Janeiro. Assim, os processos de recebimento e distribuição desta documentação são de elevada importância para o cumprimento dos demais processos internos da unidade. A figura 14 apresenta a esquematização deste processo.

Figura 14 - Visão Geral – Processo Receber e Distribuir documentos.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

O processo de receber documentos se inicia com a entrada da documentação via protocolo e pode ocorrer por diferentes modos como: via malote, via sedex, entrega em mãos, etc. Após o recebimento da documentação, esta é cadastrada nos sistemas informatizados de gestão documental e é separada para entrega aos setores destinatários. Por sua vez, o processo de distribuir documentos é a continuidade do processo anterior e viabiliza a efetiva entrega da documentação ao destinatário final. Um importante ponto crítico verificado na execução deste processo é a dificuldade de identificar precisamente os destinatários da documentação a ser recebida, isso ocorre devido à baixa especificação dos setores destinatários no momento do cadastro dos documentos e processos no sistema de gestão documental. Assim, uma oportunidade de melhoria seria entrar em contato com os setores que se correspondem com a Fiocruz Brasília e indicar-lhes sobre a importância da correta especificação dos destinatários.

Outra alternativa para diminuir o impacto deste ponto crítico é ter definido os fluxos dos principais processos de trabalho que necessitam de trânsito ao Rio de Janeiro, para a partir do acompanhamento do processo poder identificar qual setor da Fiocruz Brasília deverá ser o responsável pelo recebimento da documentação ingressa no protocolo.

(ii) Seção de Material e Patrimônio – SEMEP

A SEMEP se subdivide em Setor de Patrimônio e Setor de Almoxarifado e possui como competências coordenar, controlar e monitorar a execução das atividades da área de suprimento e patrimônio. Neste sentido, suas atividades rotineiras envolvem: monitorar a classificação, o registro, o cadastramento, o controle da guarda, a alienação e o armazenamento de bens patrimoniais da unidade; registrar e implementar o relatório anual de inventário de bens patrimoniais; controlar e executar as atividades referentes à administração de material de consumo, mantendo atualizado o controle físico e contábil do material em estoque. A figura 15 resume os principais processos realizados pela SEMEP.

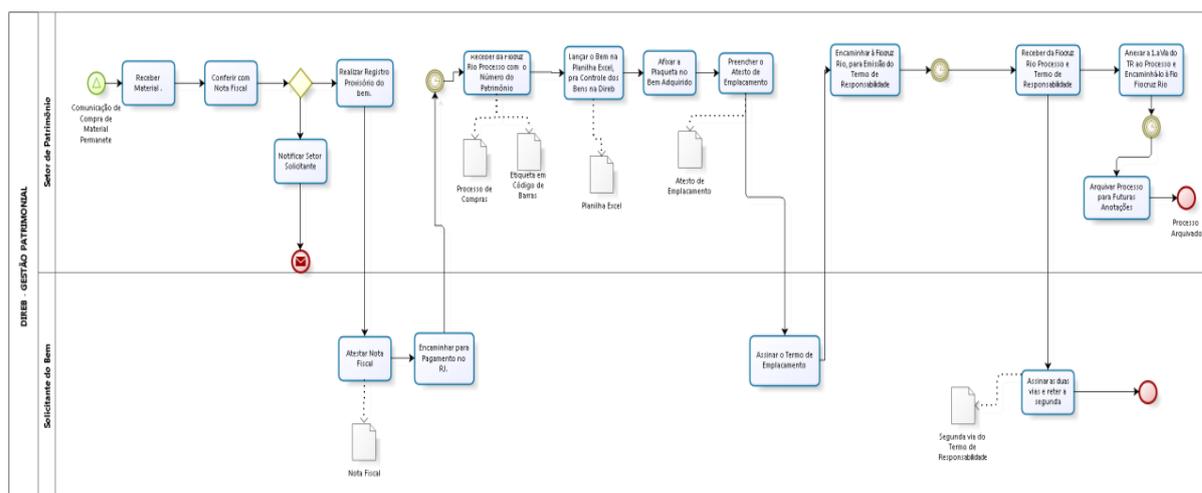
Figura 15 - Processos SEMEP.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

No mapeamento dos processos foi selecionado o processo de “Incorporar Bens Permanentes”. Este processo visa prover o correto ingresso de novos materiais permanentes para o patrimônio da unidade. Ele envolve o recebimento dos bens adquiridos por processo licitatório e a incorporação e registro no acervo da unidade através do tombamento do bem e assinatura do termo de responsabilidade por parte do servidor responsável pela guarda do bem. A visão geral deste processo é apresentada na figura 16.

Figura 16 - Visão Geral do Processo – Incorporar Bens Permanentes.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

(iii) Seção de Diárias e Passagens – SCDP

A SCDP é a unidade organizacional que centraliza a execução dos processos relativos à emissão de diárias e passagens da DIREB. Além de realizar, via sistema, a emissão de bilhetes e requisição de diárias, a SCDP também realiza o controle da dotação orçamentária disponível para diárias e passagens e também procede à elaboração de boletins de serviço, que visam promover a transparência interna da utilização de recursos nestas rubricas orçamentárias. A figura 17 apresenta os principais processos realizados na seção.

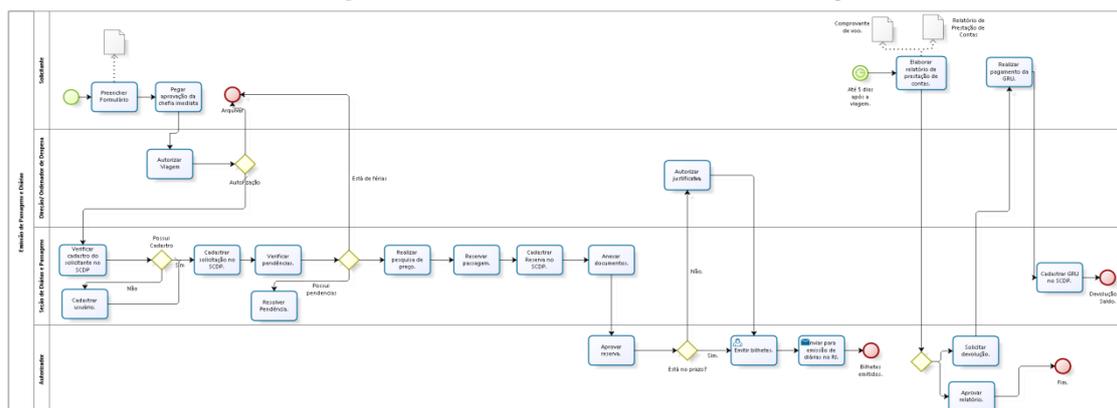
Figura 17 - Processos SCDP.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Para o mapeamento foi definido o processo principal e escopo do setor que é o de emissão de passagens e diárias. Este processo envolve desde o preenchimento da solicitação de viagem pelo usuário até a prestação de contas no sistema. A figura 18 apresenta esquematicamente o fluxo do processo.

Figura 18 - Visão Geral Processo: Emitir Passagens.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Entre os principais problemas identificados para consecução deste processo está o preenchimento incorreto do formulário de solicitação por parte dos usuários. A falha nesta atividade acarreta problemas para o fluxo por inteiro como a realização de retrabalhos ou o não cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos, o que pode acarretar, inclusive, perda de eficiência e compra de passagens com preços majorados.

(iv) Seção de Compras – SECOM

A seção de compras é responsável pela contratação de bens e serviços para suprimento da unidade. Desta forma está sob sua alçada o correto desempenho de todo o processo que abrange as licitações públicas em todas as suas modalidades: pregão, concorrência, registro de preços, dispensa, inexigibilidade e cotação eletrônica. Para isso realiza as atividades normativas correspondentes a estes processos como instrução processual, pesquisa de preços, elaboração de editais, registros nos sistemas de compras, realização de certames, análise das propostas e adjudicação dos vencedores. Estes processos do setor foram resumidos e esquematizados na figura 19.

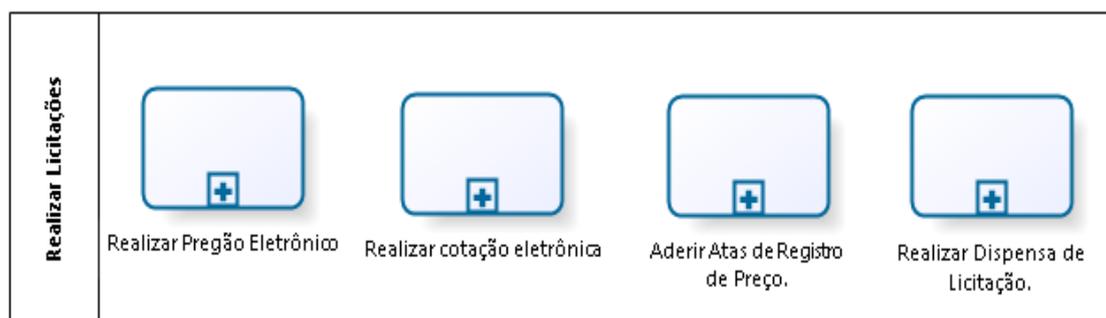
Figura 19 - Processos do SECOM.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Para o mapeamento foi escolhido justamente o processo transversal de “Realizar Compras e Licitações” na sua modalidade de contratação de serviços. A contratação de serviços, por intermédio de licitações públicas, tem sido uma das mais frequentes e complexas demandas recebidas pela SECOM. Além disso, a partir do entendimento deste processo é possível visualizar uma sequência padrão a ser seguida para os demais processos licitatórios como compras de materiais e outras modalidades de contratação. Realizar licitações é a missão da SECOM e contribui diretamente para o cumprimento dos objetivos do SEAD, tornando-se um processo crítico. A figura 20 apresenta as modalidades licitatórias comumente realizadas pelo setor para realização de compras e contratações.

Figura 20 - Modalidades de contratações.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

No ano de 2014 a Seção de Compras realizou ao todo 25 processos licitatórios, sendo cinco por pregão eletrônico, sete por registro de preços, oito por dispensa de licitação e cinco por cotação eletrônica. O pregão eletrônico, conforme prescreve o Decreto 5450 de 2005, que regulamenta a Lei 10.520 de 2002, deve ser utilizado para a contratação de bens e serviços comuns, pode ser utilizado para qualquer valor de contratação e é a modalidade padrão de contratação de serviços ou compras na Administração Pública. A dispensa de licitação está amparada no artigo 24 da lei de licitações, Lei 8.666 de 1993, e é utilizada para compras e contratações de baixo valor, abaixo de R\$ 8.000, ou para contratação de empresa de prestação de serviços incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional. Por fim, a cotação eletrônica, que tem sua base legal na Portaria 306 de dezembro de 2001 do Ministério do Planejamento se destina à aquisição de bens de pequeno valor por intermédio de processo eletrônico na Internet.

Todos os pregões eletrônicos realizados no ano se destinaram para contratação de serviços continuados. Assim, percebe-se a importância da padronização deste processo para o setor e o impacto desta contribuição para a unidade. O processo de contratar serviços via

(vi) Núcleo de Apoio à Gestão de Projetos – NUGP

O NUGP foi fruto de uma inovação institucional ocorrida a partir de 2011, dentro do contexto da nova institucionalidade da DIREB, e tem o intuito de auxiliar a unidade nos procedimentos relativos à captação, gestão e prestação de contas dos projetos financiados por recursos oriundos de entes financiadores externos ou que sejam objeto de acordo de cooperação técnica com organismo internacional. Suas atividades envolvem: a supervisão e execução, para os projetos sob responsabilidade do setor, orçamentária e financeira dos projetos. Os processos que o NUGP oferece aos coordenadores de projetos da DIREB estão descritos na figura 24.

Figura 24 - Processos NUGP.

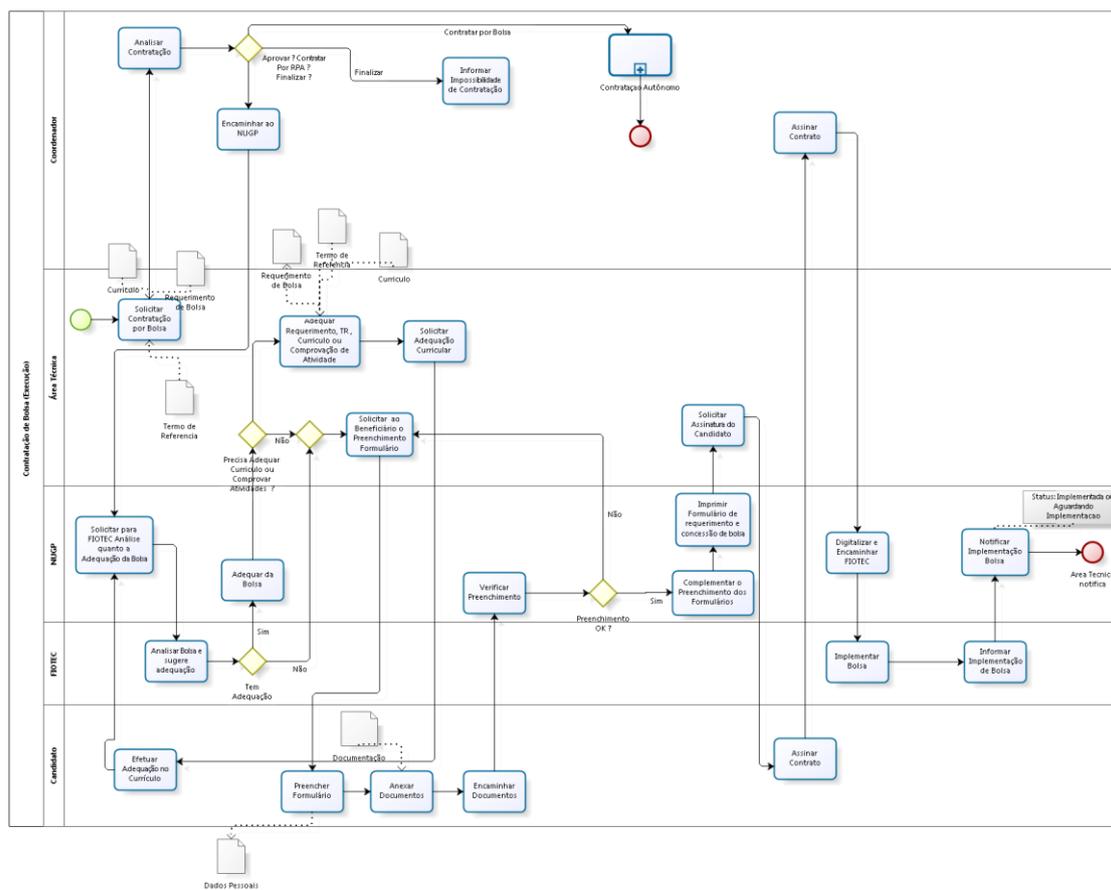


Fonte: Elaboração Própria, 2015.

O processo de Planejamento de Projetos envolve uma série de atividades relacionadas à iniciação dos projetos como dimensionamento do projeto, acompanhamento das propostas de contratação via fundação de apoio, acompanhamento da emissão das notas de crédito e outros. Na gerência de projetos estão alocadas as atividades de acompanhamento dos projetos como verificação de desembolsos, vigência, programação financeira e realização de controles orçamentários. Por fim, na execução dos projetos, que é realizada com os projetos que estão sob a responsabilidade do NUGP, estão inseridas as atividades de compra de materiais, emissão de passagens, contratação de bolsas, prestação de contas e demais atividades de execução.

A figura 25 apresenta o processo de contratar bolsas. Este é um dos auxílios realizados pelo NUGP junto aos coordenadores de projetos. A contratação de bolsas tem o intuito de ofertar a força de trabalho adequada para realização dos objetivos expostos no projeto de trabalho dos contratos firmados entre a Fiocruz e entes financiadores.

Figura 25 - Visão Geral Processo: Contratar Bolsas.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Percebe-se, a partir da visão proporcionada pelo mapa do processo, a complexidade para realização desta tarefa. Vale ressaltar que o NUGP, por ser uma das áreas mais estratégicas na execução dos projetos da unidade tem em curso um projeto de sistematização de suas rotinas. Para tanto está sendo criado um Sistema para Gerenciamento de Projetos – SGP – que tem o intuito de dar maior eficiência aos processos realizados pelo setor, bem como garantir a confiabilidade das informações relativas aos projetos da unidade. Desse modo, o mapeamento dos processos do NUGP foi realizado de maneira mais eficaz neste trabalho, tendo em vista que a subunidade já possuía maior familiaridade com a temática da gestão de processos.

De acordo com Davenport (1994) a elaboração de sistemas deve vir precedida pela projeção e descrição dos processos, e isto é o que está sendo feito no NUGP. Entretanto, por a metodologia de gestão de processos não ter sido tão difundida ainda na unidade, a elaboração do SGP teve que contar com várias fases de modelagem e validação dos processos junto aos colaboradores, fato este que acarretou em impactos de custo e tempo na execução deste

projeto. Verifica-se, portanto, que a implementação da gestão de processos tem grande potencial para aumentar a eficiência tanto dos processos quanto dos projetos da unidade.

4.2.2 Gerenciamento dos Processos

O trabalho realizado na etapa de mapeamento de processos foi muito importante, pois contribuiu sobremaneira para o entendimento de todo o Serviço de Administração. Foi possível identificar as competências de cada setor do SEAD, suas atividades principais e seus processos críticos. A partir deste levantamento foi possível identificar algumas das dificuldades enfrentadas e os desafios de melhorias para o futuro. De acordo com Silva (2014):

O próprio ato de modelagem desencadeia um mudar de reação e aumenta a consciência do processo, mesmo que seja apenas quanto aos envolvidos na modelagem, isso irá fazê-los pensar de forma diferente sobre os processos organizacionais relacionados, sobre a importância de cada um na cadeia de valor da organização (SILVA, 2014, p.33).

Assim como a visão sistêmica do processo por parte dos envolvidos, outro ganho neste processo de aprendizagem foi o dimensionamento da real capacidade operacional de realização de tarefas pelo setor. Isso possibilita a realização de um diagnóstico mais apurado acerca das forças e fraquezas do SEAD e auxilia em seu posicionamento dentro do processo estratégico da unidade.

Existe uma máxima em gestão organizacional que afirma “aquilo que não pode ser medido, não pode ser gerenciado”. Esta frase também é aplicável para o gerenciamento dos processos de negócio em uma instituição. Uma das áreas de conhecimento do BPM CBOOK (2013) é o gerenciamento do desempenho de processos.

Após o entendimento do processo, seu fluxo, seus produtos e problemas, são necessários o estabelecimento de padrões de desempenho. Somente com a adoção de mecanismos de monitoramento é que se é capaz de realizar comparações e averiguar a melhoria contínua dos processos e de seus resultados.

Neste sentido, a tabela 5 apresenta um resumo com os resultados do mapeamento de processos realizado no SEAD e algumas sugestões de indicadores a serem monitorados pelo setor.

Tabela 5 - Indicadores de processo.

Área	Quantidade de Processos Identificados	Nome do Processo Mapeado	Indicador do processo
SEDOC	12	Receber e Distribuir Documentos	% de processos ou documentos devolvidos ao SEDOC por falta de identificação do usuário.
SEMEP	4	Incorporar Bens Permanentes	Nº de bens incorporados no ano.
SCDP	3	Emitir Passagens	% de passagens emitidas fora do prazo.
SECOM	3	Realizar Compras e Contratações	Tempo médio de licitação.
SECONV	3	Formalizar Contratos	Tempo médio de formalização.
NUGP	3	Contratar Bolsas	% de bolsas contratadas no prazo.

Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Com efeito, a partir do levantamento, mapeamento, detalhamento e definição de indicadores, os processos do SEAD poderão ser continuamente monitorados a fim de se obter resultados gerenciais mais eficazes.

4.2.3 Proposição de Melhorias

A proposição de melhorias consiste na última etapa da metodologia proposta de intervenção. Ela visa atingir o objetivo do trabalho de projetar melhorias nos processos administrativos realizados pelo SEAD. Para a definição e priorização do processo a ser trabalhado nesta etapa levaram-se em consideração os resultados da pesquisa de satisfação dos serviços do SEAD apresentados anteriormente (seção 4.1) neste trabalho. Também foi realizada a aplicação de uma Matriz GUT com os processos mapeados. A tabela 6 apresenta a priorização realizada pela matriz GUT.

Tabela 6 - Priorização dos Processos.

Processos Mapeados	G	U	T	G x U x T	Priorização
Receber e Distribuir Documentos	2	1	1	2	6º
Incorporar Bens Permanentes	3	1	2	6	5º
Emitir Passagens	5	1	2	10	4º
Realizar Compras e Contratações	5	5	4	100	1º
Formalizar Contratos	4	3	2	24	2º
Contratar Bolsas	4	3	2	24	2º

Fonte: Elaboração Própria, 2015.

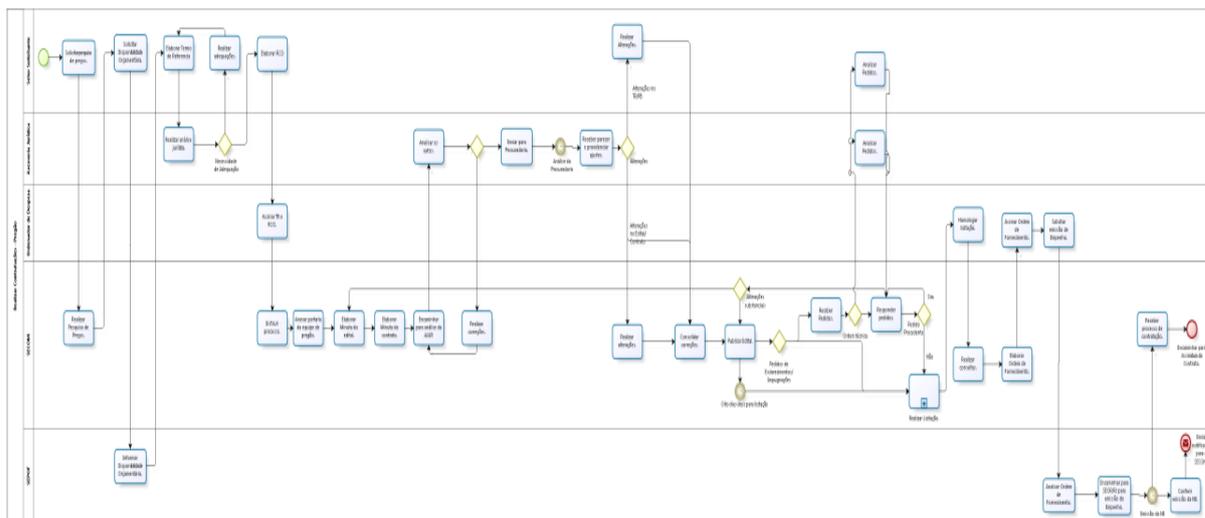
Assim, foi priorizado o processo de realizar compras e contratação, que foi mapeado em sua modalidade contratação de serviços por meio de pregão eletrônico. Conforme

apresentado anteriormente este processo visa providenciar a contratação de serviços continuados que garantem o funcionamento da estrutura administrativa da Fiocruz Brasília. Entre os processos de contratação realizados no ano de 2014 na unidade podem ser listados a contratação de empresas para fornecimento de telefonia; serviços de recepção e telefonista; contrato para transporte de passageiros e cargas, manutenção de elevadores e apoio administrativo.

Após detalhada análise documental, foi detectado que o tempo médio para realização destas contratações é bastante variável, em razão das especificidades de cada objeto. Entretanto o tempo médio entre a elaboração do termo de referência e o recebimento da nota de empenho, garantia do comprometimento financeiro com a contratação, é de sete meses. Este elevado tempo de tramitação surpreendeu os próprios participantes do processo, que não tinham a exata dimensão do tempo de tramitação dos processos licitatórios em questão. Os obstáculos apontados para execução do processo foram tempo de tramitação para órgãos fora da unidade (exemplo: Procuradoria; Financeiro); dificuldade para elaboração técnica de termos de referência e projetos básico; e dificuldade em conseguir propostas para apuração do preço de mercado.

Para a construção de um novo fluxograma foram realizadas reuniões com membros dos diversos setores que participam deste processo com a finalidade de levantar requisitos e necessidades de cada etapa. Desta maneira, na figura 26 tem-se o novo processo mapeado (TO-BE) com a inclusão de algumas melhorias apresentadas a seguir.

Figura 26 - Visão Geral - Processo Realizar Contratações redesenhado.



Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Entre as melhorias apresentadas para a execução deste novo fluxo do processo estão a inversão da responsabilidade de elaboração do Formulário de Requisição de Compra – RCO; a inversão do momento da realização da pesquisa de mercado; com fins de subsidiar a elaboração do termo de referência e da RCO.

Outras mudanças advindas da repactuação procedimental foram a necessidade de tramitação para Procuradoria via Assessoria Jurídica da Fiocruz Brasília. O fluxo também foi reordenado visando diminuir os pontos de estrangulamento e retrabalho de assinaturas, com o intuito de promover maior agilidade.

Como benefício da melhoria foi possível identificar o esclarecimento dos papéis de cada setor e suas devidas responsabilidades, o que facilitará no controle das demandas.

5 CONCLUSÕES

A trajetória de modernização da administração pública no Brasil, inserida em um contexto de responsividade democrática, exige dos governos o compromisso pela busca da excelência organizacional. Isto implica no desafio gerencial de ofertar mais e melhores serviços ao mesmo tempo em que se controlam custos e se limitam os gastos. Entre as disciplinas de gestão inicialmente utilizadas pelo setor privado e que tem tido relativo sucesso de aplicação no setor público está a gestão da qualidade.

A gestão da qualidade, e sua ramificação na gestão de processos, são disciplinas gerenciais que inserem nas instituições a preocupação com os resultados e seus impactos nos clientes e cidadãos. A gestão da qualidade teve seu escopo de atuação em constante movimento ao longo do século XX. Inicialmente utilizada como instrumento de controle de conformidades, com particular aplicação no campo fabril, a gestão da qualidade se desenvolveu e hoje é considerada um ativo estratégico das organizações diretamente relacionado à entrega de valores aos clientes. Essa concepção do gerenciamento da qualidade como subsídio para o cumprimento dos objetivos estratégicos institucionais, sua missão, visão e entrega de resultados aos clientes também foi apropriada pelo setor público, sobretudo a partir da década de 90, e encontra-se atualmente consolidada no programa GESPÚBLICA.

Este trabalho teve como objetivo principal propor a melhoria dos processos administrativos executados no Serviço de Administração da Fiocruz Brasília. Para o cumprimento desse objetivo foram utilizadas como referencial metodológico a metodologia de gestão por processos consolidada pela Coordenação da Qualidade da Fiocruz – CQUALI, as diretrizes da BPM, e subsidiariamente, as técnicas e ferramentas da qualidade apresentadas no referencial teórico (seção 2.3). A proposição de melhorias em processos é uma das seis fases do ciclo de vida da metodologia aplicada pela Fiocruz. A fim de atingir esse objetivo, foram realizadas as etapas previstas nos objetivos específicos que foram: a) Apurar e analisar a satisfação dos clientes do Serviço de Administração; b) Identificar e analisar os processos sensíveis à boa gestão administrativa; c) Realizar o redesenho do processo mais crítico; e por último, d) Elaborar um portfólio com os processos administrativos mais relevantes.

A aplicação de uma pesquisa de satisfação com os usuários do SEAD foi o ponto inicial das atividades neste projeto. Com a referida pesquisa foi possível compreender a

maneira como os clientes enxergam a qualidade dos serviços ofertados pelo setor. A partir dessa explicitação, pôde-se verificar o desalinhamento entre as expectativas dos clientes e a oferta real dos serviços. Também foi possível observar alguns dos processos mais críticos ao setor e a disparidade de satisfação dentre os diversos serviços ofertados. Na comparação da satisfação entre os serviços executados, pôde-se depreender que o nível de padronização dos processos de trabalho é um fator importante, que promove impactos na percepção de satisfação por parte dos usuários. Com efeito, a aplicação desta pesquisa de satisfação foi uma atividade importante para a orientação dos processos a serem mapeados no setor.

Para a identificação e análise dos processos sensíveis, foram realizadas uma análise documental e a aplicação de entrevistas com os participantes. Esta atividade possibilitou a correta compreensão das atribuições do Serviço de Administração, suas competências, suas subunidades, e seus processos de trabalho. Nessa etapa foi realizado o mapeamento dos processos atuais de cada subunidade do SEAD, bem como sua análise e sugestões de melhorias. O mapeamento permitiu o entendimento dos processos em seus níveis atuais de execução (AS-IS), com a identificação de suas falhas e pontos de melhoria.

Após o mapeamento dos processos entre as diversas seções do SEAD identificou-se e priorizou-se como processo crítico o processo de “realizar contratações” em sua modalidade de pregão eletrônico. Este processo foi analisado, verificado seus pontos de controle, tempo, resultados, e foi feita uma reunião com a equipe encarregada para a proposição de melhorias. O resultado desta etapa foi a elaboração de um novo fluxo para este processo, visando uma maior eficiência de sua rotina, assim como uma melhor compreensão das responsabilidades de cada setor envolvido.

Finalmente, também como em sede de resultado, documentaram-se e catalogaram-se os processos executados pelo SEAD, seus fluxos de trabalho e as possibilidades de melhoria e revisão.

Entretanto, cumpre mencionar que, como proposta de intervenção, esse estudo teve importantes limitadores de escopo. Não foi possível, por exemplo, realizar o mapeamento (AS-IS) detalhado para todos os processos levantados. Conforme exposto por Silva (2014), o nível de detalhamento aplicado na fase de mapeamento dos processos depende dos objetivos organizacionais envolvidos em cada projeto de gestão por processos. Dessa maneira, apresentou-se aqui apenas um caminho a ser percorrido

pela instituição, não cabendo como objeto, portanto, a aplicação minuciosa de todas as etapas. A escolha, conforme apresentada anteriormente, foi de realizar a identificação macro das subunidades do SEAD e seus processos basais, e a partir disso realizar o mapeamento detalhado de um processo para cada área. Também não foi viável a aplicação do redesenho (TO-BE) com as sugestões de melhoria para cada processo mapeado. Mais uma vez, o trabalho aqui retratado buscou ser pedagógico instrucional, identificando uma forma a ser perseguida pela instituição. Por fim ressalta-se que o escopo previsto para esse estudo, contemplou apenas a realização das fases: 01- analisar estratégias e planos; 02- analisar e diagnosticar; e 03- projetar melhorias; do ciclo de vida da metodologia Fiocruz (ver figura 10), não estando previstas as etapas 04- implantar e realizar; 05- monitorar continuamente; e 06- refinar e inovar; cujos apontamentos apenas indicam ações a serem realizadas no futuro.

Em síntese, esse estudo proporcionou uma maior compreensão da instituição sobre seus processos, suas possibilidades de ação, capacidade operativa e a satisfação que os usuários percebem. Vale destacar que o gerenciamento da qualidade é uma preocupação que deve estar presente na estratégia da organização e deve ser assumido por toda a instituição, com especial participação da alta administração em seu papel de liderança. Os resultados aqui obtidos são iniciais e apontam para os benefícios da utilização do gerenciamento dos processos, mas esse é um trabalho que precisa e deve ser perene, e a instituição deve promover a completa execução de todo o seu ciclo de vida. Essas ações viabilizarão que sejam obtidos os ganhos de produtividade e eficiência que são afetos à implementação da melhoria contínua.

No caso específico desse estudo, por meio dos resultados alcançados, tornou-se possível vislumbrar a promoção de melhorias das práticas administrativas como um catalisador das rotinas organizacionais, conferindo-lhes mais eficiência. E por último, mas não menos importante, esse trabalho possibilitou a percepção de uma latente vontade coletiva que favorece o início da disseminação de uma cultura de excelência e gestão por resultados na Fiocruz Brasília.

REFERÊNCIAS

BPM CBOOK – **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**. Corpo Comum do Conhecimento – ABPMP BPM CBOOK V3.0, *Association of Business Process Management Professionals*, 2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 5 de Out. de 1988.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997. 59 p.

_____. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde**. – PNS 2012-2015. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Documento de Referência**; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Gespública, **Modelo de Excelência da Gestão Pública – Guia de Inovação e Melhoria do Sistema de Gestão da Administração Pública**; Brasília; MP, SEGEP, 2013.

_____. **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP)**. Brasília, 1990. 30p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998. 365 p.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Brasília: Ed. 34, 1996.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, ano 47, nº1, 1996.

_____. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, ano 49, nº1, 1998.

BROCKA, Bruce; BROCKA, M. Suzanne. **Gerenciamento da Qualidade**. São Paulo: MakroBooks, 1994. 427 p.

CAMP, Robert C. **Benchmarking**: O caminho da qualidade total: identificando, analisando e adaptando as melhores praticas da administração que levam etc. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998 250 p.

CAPOTE, Gart. **Guia para formação de analistas de processos – BPM - Volume I**. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2011.

_____. **BPM Para todos** – Uma visão geral, abrangente, objetiva e esclarecedora sobre gerenciamento de processos de negócio. 1 ed. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2012.

COSTA, F. L. da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Rev. Adm. Pública, Out 2008, vol.42, no.5.

CROSBY, Philip B. **Quality is still free: Making quality certain in uncertain times.** New York: McGraw-Hill, 1996. 264 p.

DAROS, M. da Mota. **O programa brasileiro da qualidade e produtividade: uma análise de política.** Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas Instituto de Geociências. Campinas, 1997.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: a revolução da administração.** Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990. 367 p.

FEIGENBAUM, Armand V. **Controle da qualidade total.** São Paulo: Makron Books Brasil, 1994. 205 p.

FIOCRUZ. **Relatório 2011/2013 – Mãos que constroem a história da Fiocruz.** Brasília, 2013.

_____. **Relatório da Oficina de Realinhamento Institucional de 2011,** Brasília.

_____. **Portaria 549/2012 – PR da Presidência da Fiocruz.** Rio de Janeiro 2012.

_____. **Relatório Final de Diagnóstico dos Sistemas Locais de Qualidade – 2012.** Rio de Janeiro.

_____. **Guia de Gestão por Processos.** Rio de Janeiro 2014.

FORGHIERI, C. C. **Qualidade na Administração Pública.** In: DI GIOVANNI, G. NOGUEIRA, M. A., (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas.** São Paulo: FUNDAP, 2011. Disponível em (<http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbetes/231>). Acesso em 12 de fevereiro de 2014.

GARVIN, David A.. **Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992. 357 p.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **As empresas são grandes coleções de processos.** São Paulo: Revista de Administração e Economia da Fundação Getúlio Vargas, n. 21, FGV, 2000.

ISHIKAWA, Kaoru. **Tqc- total quality control: Estratégia e administração da qualidade.** São Paulo: Im & C Int, 1986. 220 p.

_____. **Controle de qualidade total à maneira japonesa.** Rio de Janeiro: Campus, 1993. 221 p.

JURAN, Joseph M gryna, Frank M. **Controle da qualidade: ciclo dos produtos: do projeto à produção.** 4. ED. São Paulo: Makron Books Brasil, 1992.

JURAN, Joseph M. **Planejando para a qualidade.** 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1992. 394 p.

_____. **A qualidade desde o projeto: novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços.** 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1997. 551 p.

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma idéia.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (orgs.). **Políticas Públicas; coletânea, vol.1.** Brasília: ENAP, 2006

_____. **Juntando as coisas.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (orgs.). Políticas Públicas; coletânea, vol.1. Brasília: ENAP, 2006

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em gestão pública:** a trajetória e a estratégia do gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 227 p.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil:** modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, v. 49, n. 2, 1998.

LONGO, R.M.J. **A revolução da qualidade total:** histórico e modelo gerencial. — Brasília: IPEA, 1994 (RI IPEA/CPS, n.31/94).

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa. **O processo nosso de cada dia:** modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. xix, 250 p.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública** – Brasília: Publix Editora, 2010.

MARTINS, H. F., **A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado,** Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MERTON, Robert K. **Sociologia:** Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. **Reinventando o governo.** — Brasília: MHC, 1994.

PALADINI, Edson P. **Gestão da qualidade:** teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 339 p.

PETERS, B. G. **Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making.** In: LANE, J.E. (ed.) *Bureaucracy and public choice.* — London: Sage, 1987.

_____. **The problem of bureaucratic government.** *Journal of Politics*, v. 43, n. 01, Feb. 1981.

PIMENTA, C. C. **A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais.** In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32 (5), set./out. 1998, p.173-199.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações.** 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 897 p.

PRAZERES, Paulo Mundin. **Dicionário de termos da qualidade.** São Paulo: Atlas, 1996.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. **Bureaucracy and growth:** a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. V. 64, Nº 5, p. 748-765, Out. 1999.

_____. **Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.** *Journal of Public Economics* 75, 49-62.

- RUA, Maria das Graças e AGUIAR, Alessandra T. (1995), *A Política Industrial no Brasil, 1985-1992*: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making. Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, junho/dezembro.
- SARAIVA, Luiz A. S.; CAPELÃO, Luiz G. F. **A nova administração pública e o foco no cidadão**: burocracia x marketing? In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 34 (2). 2000.
- SAMOHYL, Robert W. **Controle Estatístico de Qualidade**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2009.
- SELEME, R.; STADLER, H. **Controle da Qualidade**: as ferramentas essenciais. Curitiba, Editora IBPEX, 2008.
- SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da administração**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008. 480p.
- VITAL, José E. S. **Levantamento histórico da temática da qualidade: um registro de estudos e propostas dirigidas às organizações empresariais e à administração pública**. FUNDAJ. Recife, 2003. Disponível em (<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/vital1.pdf>) Acessado em 15 de fevereiro de 2014.
- WAHRLICH, Beatriz. **A reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- _____. **A reforma administrativa no Brasil**: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública, nº 1. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1984.
- WATSON, Gregory H. **Benchmarking estratégico**. São Paulo: Makron, 1994. 284 p
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2004.

APÊNDICE I

Modelo de Questionário para o Grupo I:

Prezado (a) Coordenador,

O questionário que você está recebendo tem a finalidade de levantar subsídios para análise da qualidade dos processos do Serviço de Administração da Fiocruz Brasília. Trata-se de uma pesquisa para o mestrado profissional em Política e Gestão em Ciência Tecnologia & Inovação em Saúde. Por motivos de confidencialidade, as respostas serão analisadas de maneira agregada, impedindo qualquer identificação dos participantes. O tempo estimado para resposta é de 5 minutos.

Sua ajuda é muito importante para o sucesso desta pesquisa.

Moizés Ferreira Borba Filho

Pesquisa de qualidade dos serviços de Administração

Formulário de pesquisa para mestrado profissional

***Obrigatório**

1. Qual o nível de satisfação em relação aos serviços prestados pelo SEAD?

*

(1 - muito ruim a 5 - excelente)

	1	2	3	4	5	Não utilizo
Compras e Licitação	<input type="radio"/>					
Gestão de Contratos	<input type="radio"/>					
Gestão de Cooperações (Convênios, TC, AC)	<input type="radio"/>					
Diárias e Passagens	<input type="radio"/>					
Protocolo e Expedição	<input type="radio"/>					
Material e Patrimônio	<input type="radio"/>					
Gerenciamento e Apoio aos Projetos	<input type="radio"/>					

2. Avalie os serviços prestados pelo SEAD como um todo a partir dos critérios abaixo: *

(1 - muito ruim a 5 - excelente)

	1	2	3	4	5	Não se aplica
Prazo para a realização dos serviços	<input type="radio"/>					
Qualidade do serviço	<input type="radio"/>					
Atendimento às expectativas	<input type="radio"/>					
Cordialidade das pessoas	<input type="radio"/>					

APÊNDICE II

Modelo de Roteiro para entrevista com o gestor do Serviço de Administração:

Roteiro de Entrevista:

01. Quais as competências do Serviço de Administração?
02. Quais são os setores e unidades que compõe o SEAD?
03. Quais são os serviços ofertados para os outros setores da Instituição?
04. Quais são os principais processos realizados no Serviço de Administração?
05. Quais são os setores mais demandados?
06. Quais as maiores barreiras que o setor encontra na Instituição?
07. Quais as sugestões de melhoria você teria para o setor?
08. Como é realizada a mensuração de desempenho nos processos do setor?

APÊNDICE III

Modelo de Roteiro para entrevista com os colaboradores do Serviço de Administração:

Roteiro de Entrevista:

01. Quais são os processos realizados pelo seu setor?
02. Quais são os processos em que você participa?
03. Quais são as etapas do processo que você atua? Explique o passo a passo do processo.
04. Quais seriam os maiores problemas e obstáculos para o gerenciamento desses processos?
05. Quais as sugestões de melhoria você teria?

APÊNDICE IV



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio
Arouca



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – GRUPO 1

Prezado (a) colaborador (a),

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “**Gestão da Qualidade no Serviço de Administração**: uma proposta para Fiocruz Brasília”, desenvolvida por Moizés Ferreira Borba Filho, discente de Mestrado em Políticas e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação do Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado.

O objetivo central do estudo é propor a melhoria dos processos administrativos do Serviço de Administração da Fiocruz Brasília, em consonância com os pressupostos da gestão da qualidade promovida pela Fiocruz. Entre os principais benefícios oriundos desta pesquisa estão: a promoção da melhoria das práticas administrativas com a contribuição para a maior eficiência das rotinas organizacionais, e a disseminação de uma cultura de excelência e gestão por resultados na Fiocruz Brasília.

Neste sentido, a sua participação como colaborador da Fiocruz Brasília e usuário dos serviços prestados pelo Serviço de Administração é de suma importância para o levantamento de dados e informações necessárias mensuração de critérios de qualidade dos processos de trabalho do Serviço de Administração. A sua participação consistirá em responder de um questionário recebido eletronicamente. Todo o procedimento deve durar em torno de 3min. Os dados obtidos com o questionário serão armazenados em arquivos digitais com utilização exclusiva do pesquisador e serão descartados ao encerramento da pesquisa.

As informações fornecidas por você são sigilosas e serão analisadas em conjunto com os dados fornecidos pelos demais colaboradores. Sinta-se à vontade para responder às questões, pois sua opinião sincera é muito importante. O questionário não possui identificação e será preservado o anonimato de sua resposta.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. O objetivo do Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma, o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade. Ressalta-se que os participantes da pesquisa que vierem a sofrer qualquer tipo de dano previsto ou não no termo de consentimento e resultante de sua participação no estudo, além do direito à assistência integral, têm direito à indenização, conforme itens III.2.0,IV.4.c, V.3, V.5 e V.6 da Resolução CNS 466/12. Este TCLE é redigido em duas vias, uma para o participante e outra para o pesquisador. Todas as páginas deverão ser rubricadas pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador responsável, com ambas as assinaturas apostas na última página.

Atenciosamente,

Brasília, ____/____/____.

Moizés Ferreira Borba Filho (Pesquisador de Campo)

Telefone: 061 3329 4652 / 061 9918 4403 - E-mail: moizesborba@fiocruz.br

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

(Assinatura do participante da pesquisa)

Nome do participante em letra legível:



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio
Arouca



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) – GRUPO 2

Prezado (a) colaborador (a),

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “**Gestão da Qualidade no Serviço de Administração**: uma proposta para Fiocruz Brasília”, desenvolvida por Moizés Ferreira Borba Filho, discente de Mestrado em Políticas e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação do Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado.

O objetivo central do estudo é propor a melhoria dos processos administrativos do Serviço de Administração da Fiocruz Brasília, em consonância com os pressupostos da gestão da qualidade promovida pela Fiocruz. Entre os principais benefícios oriundos desta pesquisa estão: a promoção da melhoria das práticas administrativas com a contribuição para a maior eficiência das rotinas organizacionais, e a disseminação de uma cultura de excelência e gestão por resultados na Fiocruz Brasília.

Neste sentido, a sua participação como colaborador da Fiocruz Brasília e partícipe dos serviços prestados pelo Serviço de Administração é de suma importância para o levantamento de dados e informações necessárias entendimento e análise dos processos de trabalho do Serviço de Administração. A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista ao pesquisador do projeto. Todo o procedimento deve durar em torno de 1h. Esclarecemos que para auxiliar a análise de dados e contribuir com esta pesquisa, precisamos de seu consentimento para gravar a entrevista, lembrando que a qualquer momento você poderá solicitar a sua interrupção. Estes dados serão armazenados em arquivos digitais com utilização exclusiva do pesquisador e servirão apenas para o levantamento de informações necessárias para o mapeamento dos processos. Eles serão descartados ao encerramento da pesquisa.

As informações fornecidas por você são sigilosas e serão analisadas em conjunto com os dados fornecidos pelos demais colaboradores. Sinta-se à vontade para responder às questões,

pois sua opinião sincera é muito importante. Ressalta-se que em virtude do pouco número de participantes, há o risco de identificação dos participantes da pesquisa, entretanto lhe asseguramos que seu nome será mantido em sigilo por meio da omissão total de informações que permitam identificá-lo (a), preservando assim o anonimato de sua resposta.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. O objetivo do Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma, o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade. Ressalta-se que os participantes da pesquisa que vierem a sofrer qualquer tipo de dano previsto ou não no termo de consentimento e resultante de sua participação no estudo, além do direito à assistência integral, têm direito à indenização, conforme itens III.2.0,IV.4.c, V.3, V.5 e V.6 da Resolução CNS 466/12. Este TCLE é redigido em duas vias, uma para o participante e outra para o pesquisador. Todas as páginas deverão ser rubricadas pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador responsável, com ambas as assinaturas apostas na última página.

Atenciosamente,

Brasília, ____/____/_____.

Moisés Ferreira Borba Filho (Pesquisador de Campo)

Telefone: 061 3329 4652 / 061 9918 4403 - E-mail: moizesborba@fiocruz.br

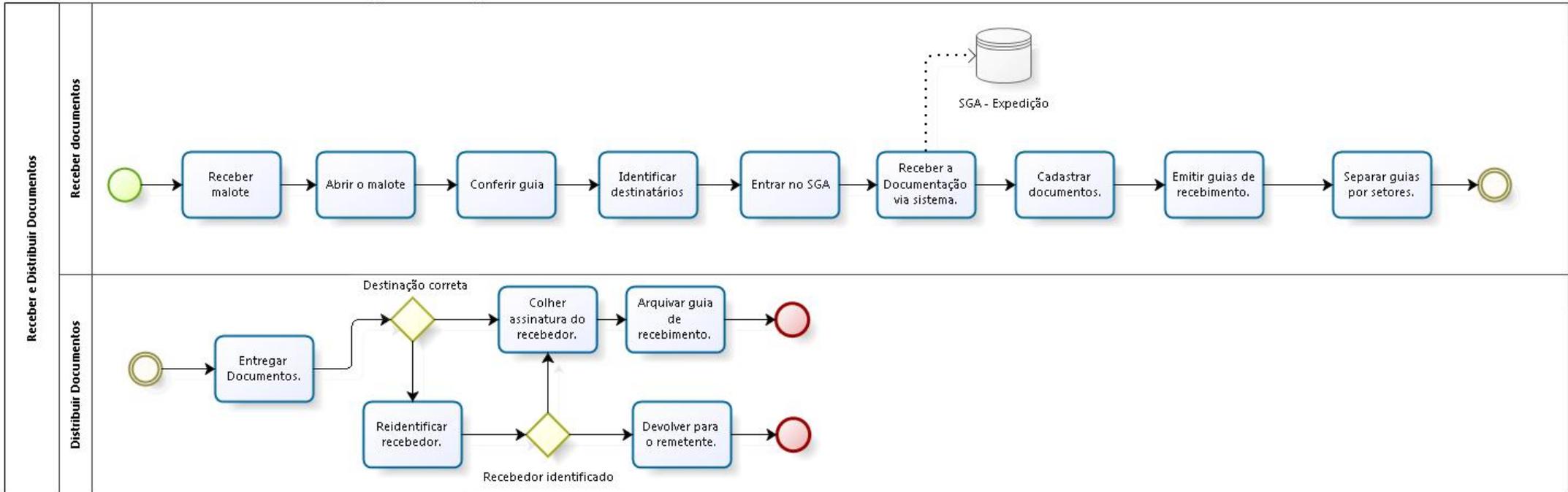
Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

(Assinatura do participante da pesquisa)

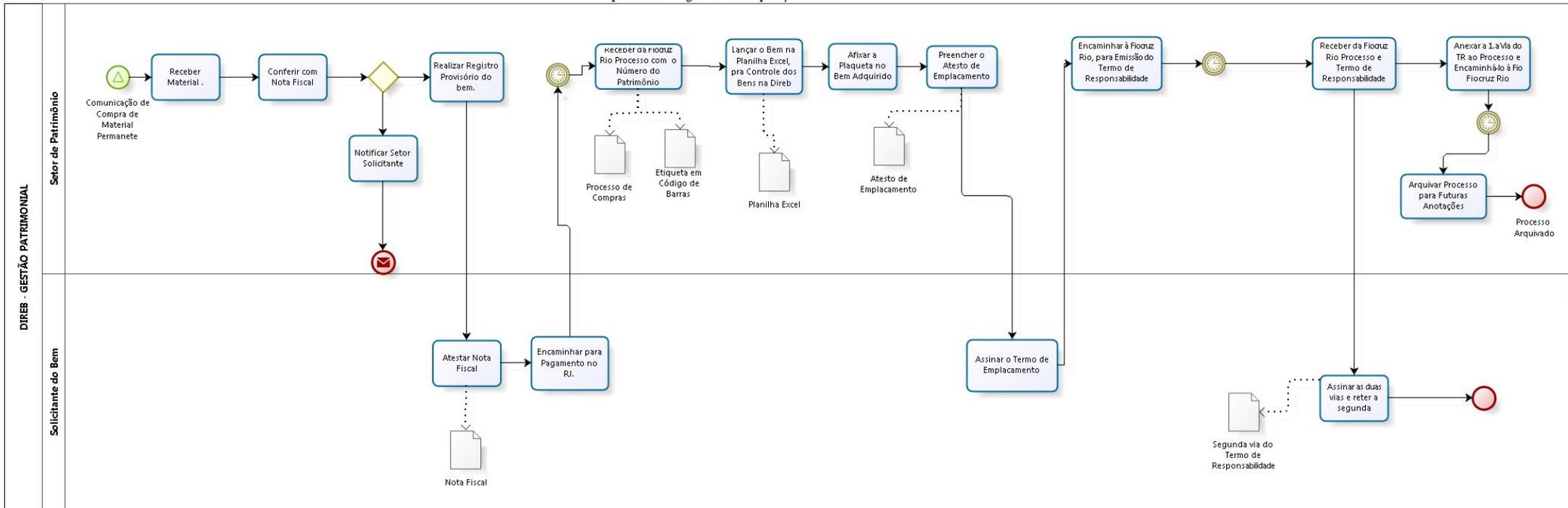
Nome do participante em letra legível:

Autorizo a gravação da entrevista: ()

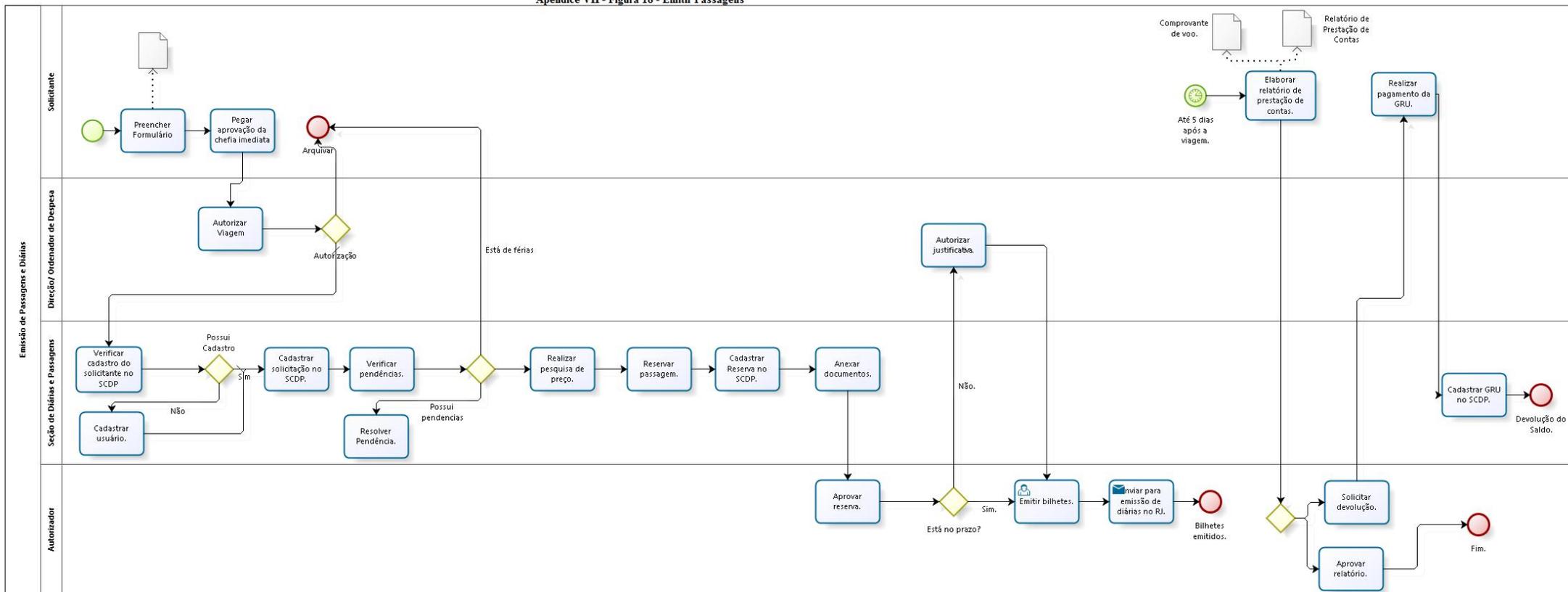
Apêndice V - Figura 14 - Receber e Distribuir Documentos



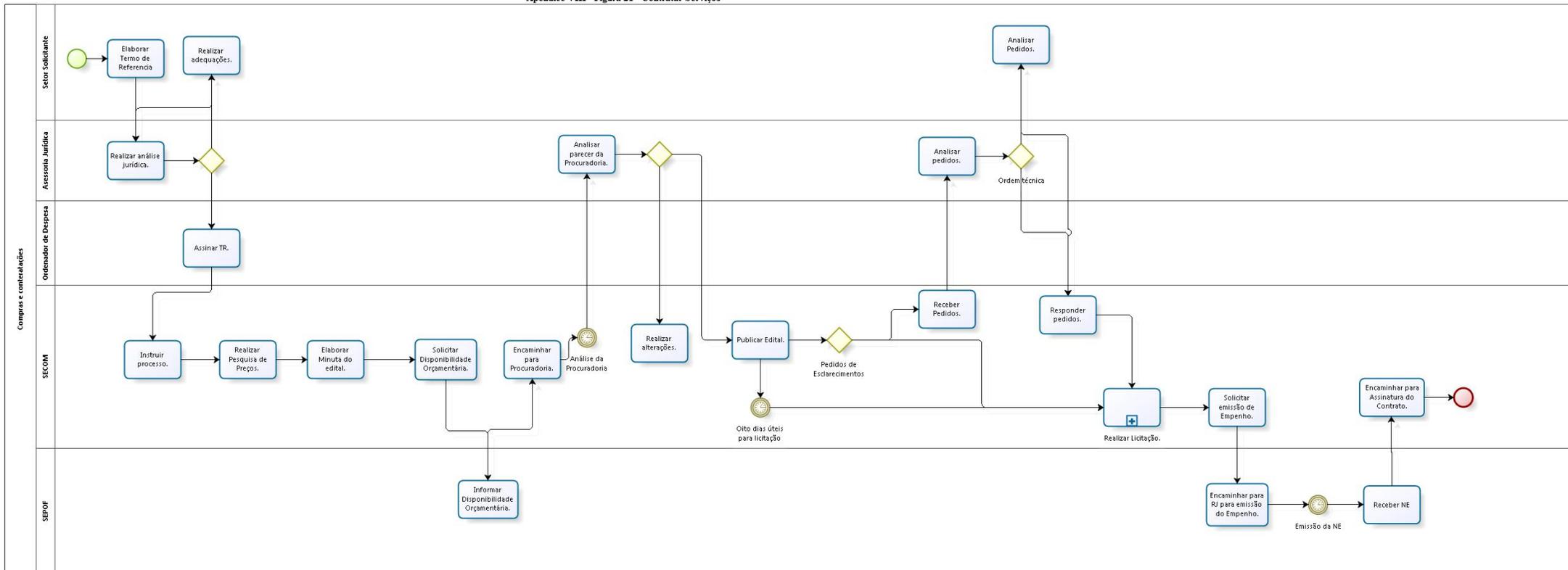
Apêndice VI - Figura 16 - Incorporação de Bens



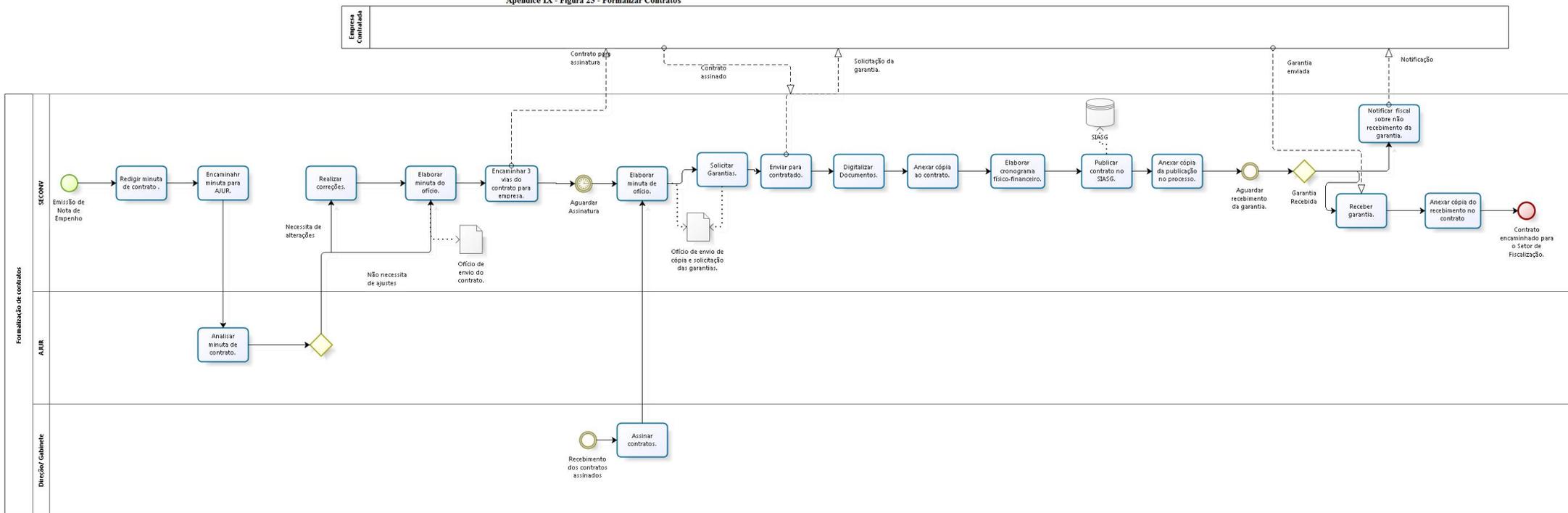
Apêndice VII - Figura 18 - Emitir Passagens



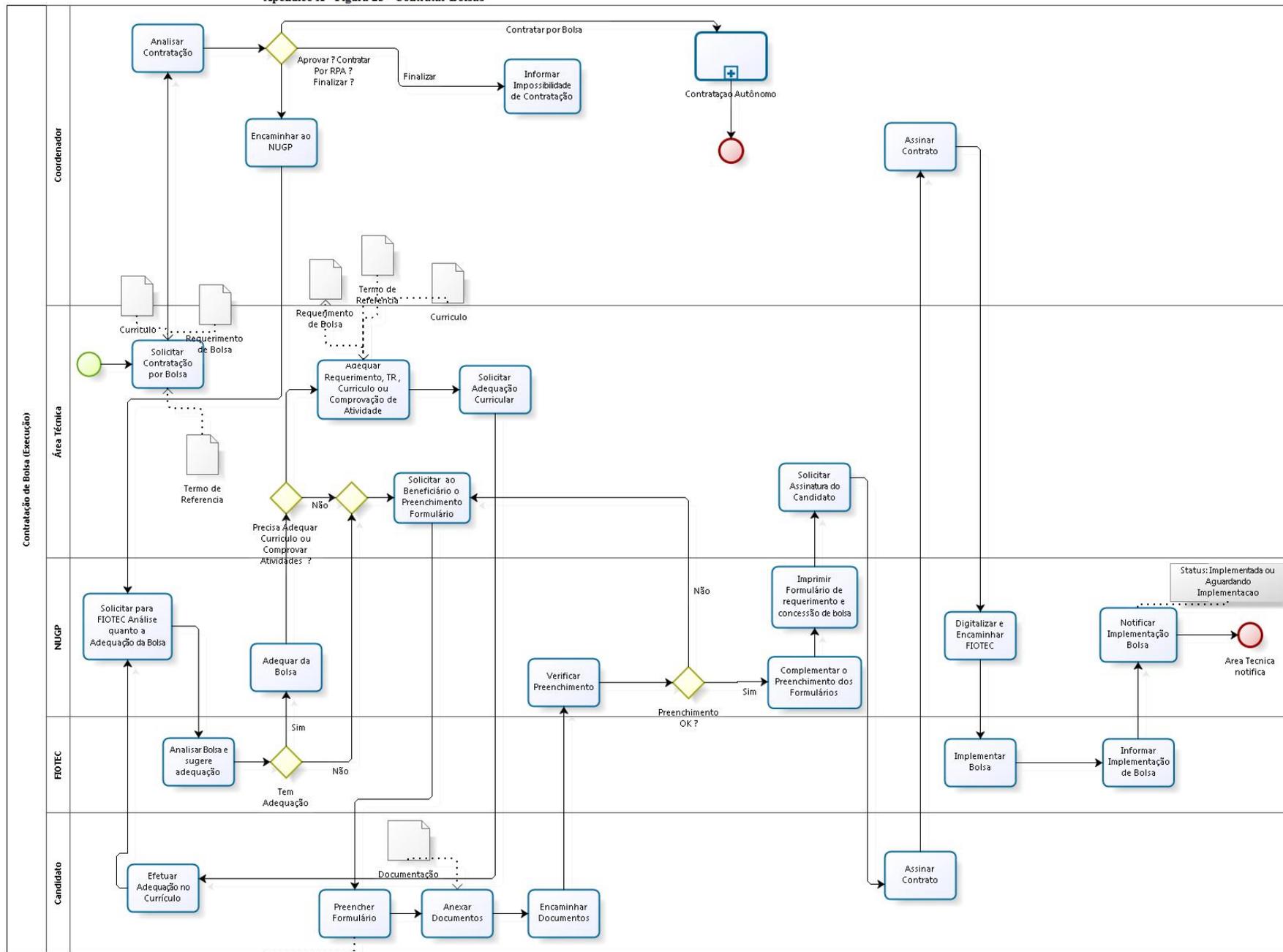
Apêndice VIII - Figura 21 - Contratar Serviços



Apêndice IX - Figura 23 - Formalizar Contratos



Apêndice X - Figura 25 - Contratar Bolsas



Dados Pessoais

Apêndice XI - Figura 26 Processo - Realizar contratações - redesenhado

