

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# **GESTÃO DA QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO**

Rolf Hermann Erdmann



2011

© 2011. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

E66g Erdmann, Rolf Hermann  
Gestão da qualidade no setor público / Rolf Hermann Erdmann. – Florianópolis :  
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2011.  
116p. : il.  
  
Bacharelado em Administração Pública  
Inclui bibliografia  
ISBN: 978-85-7988-094-0  
  
1. Gestão da qualidade total. 2. Administração pública. 3. Prestação de serviços  
– Qualidade. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  
  
CDU: 658.89

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTA DA REPÚBLICA**

*Dilma Vana Rousseff*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Liliane Carneiro dos Santos Ferreira*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Joselino Goulart Junior*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelon  
Teresa Cristina Janes Carneiro

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelon  
Tatiane Pacanaro Trinca

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Rolf Hermann Erdmann

**EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenador do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Denise Aparecida Bunn*  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*  
*Silvia dos Santos Fernandes*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Adriano Schmidt Reibnitz*

Projeto Gráfico e Finalização  
*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração  
*Adriano Schmidt Reibnitz*

Revisão Textual  
*Mara Aparecida Andrade da Rosa Siqueira*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
<b>Unidade 1 – Caracterização do Setor Público</b>	
Caracterização do Setor Público.....	13
As Tendências na Administração Pública.....	15
<b>Unidade 2 – A Necessária Ênfase na Qualidade</b>	
A Necessária Ênfase na Qualidade.....	21
As Definições de Qualidade.....	23
O Planejamento da Qualidade.....	25
Princípios da Qualidade.....	28
As Sete Ferramentas da Qualidade.....	32
A Qualidade em Serviços.....	34
A Qualidade e a Produtividade.....	40
<b>Unidade 3 – A Natureza dos Serviços e o seu Planejamento</b>	
A Natureza dos Serviços e o seu Planejamento.....	47
Classificação dos Serviços.....	49
O Projeto dos Serviços.....	57
O Posicionamento de um Sistema de Serviços quanto à Complexidade e a Divergência.....	62
O Processo de Prestação de Serviços.....	64
A Descrição do Processo de Serviço.....	65
Estabelecimento de Padrões e Encaminhamento dos Controles.....	66
Volume de Serviços.....	70
A Capacidade.....	70

## Unidade 4 – A Programação e Controle de Serviços e Aspectos Estruturais

A Programação e Controle de Serviços e Aspectos Estruturais.....	81
Definição da Quantidade de Serviços.....	83
A Oferta.....	83
A Demanda .....	85
Determinação dos Materiais e Recursos Auxiliares.....	87
Ajuste entre Capacidade e Demanda.....	91
A Qualidade nos Sistemas de Serviços .....	94
Estrutura de uma Organização de Serviços.....	102
Considerações finais.....	111
Referências.....	112
Minicurriculo .....	116



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Esta disciplina tratará de um enfoque aplicado à qualidade no setor público. Você já teve a oportunidade de se aprofundar em aspectos conceituais acerca da Administração Pública em outra disciplina. Recordaremos brevemente, neste material, alguns conceitos e fixaremos o entendimento sobre a concepção de Setor Público.

Também abordaremos o tema Qualidade, desde seus conceitos, passando por planejamento, até a apresentação de algumas ferramentas; também trataremos da associação do conceito de qualidade com o de serviços. Os Serviços constituem a atividade predominante no setor público, daí o porquê de utilizarmos também, e como sinônimo, a expressão Serviço Público.

Depois disso, trataremos de focar o item Serviços sem necessariamente ater-nos ao Serviço Público. Serviços Públicos são, antes de tudo, Serviços que são produzidos, isto é, originários de sistemas de produção de serviços. Não estranhe o termo Produção, pois de acordo com as definições correntes, um sistema de produção é aquele responsável por saídas ou resultados, que podem variar desde bens (materiais) até qualquer tipo de serviços.

Assim, iniciaremos com aspectos relativos ao planejamento e a você será solicitado conceber cuidadosamente o serviço, do ponto de vista das características e dos resultados desejados e descrever a forma de executá-lo.

Na sequência, os procedimentos de programação e de monitoramento diários com ênfase na qualidade. Ainda neste item serão abordados os aspectos estruturais e de estratégia de uma organização de serviços. O pensamento predominante é o do entendimento seguido de uma sequência lógica que permite estruturar um serviço com o fim de “construir” a boa qualidade e, além disso, de monitorá-la.

Bons estudos.

*Professor Rolf Hermann Erdmann*

# UNIDADE 1

## CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Caracterizar Administração Pública; e
- ▶ Distinguir Administração Pública de Serviço Público.



# CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina de *Gestão da Qualidade no Setor Público*. Esta primeira Unidade tem por finalidade trazer ao seu conhecimento alguns conceitos sobre a Administração Pública, o Setor Público e o Serviço Público. É também um importante referencial para embasar as próximas Unidades.

Leia-a com atenção. Se tiver dúvidas, releia o texto e, caso as dúvidas persistam, procure esclarecê-las com o seu tutor.

Bons estudos!

Inicialmente vamos buscar alguns conceitos e estabelecer as referências que constituem o escopo deste material. Desejamos caracterizar Administração Pública, Setor Público e Serviço Público; estabelecendo diferenças e semelhanças, se existirem.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986 *apud* JUNQUILHO, 2010, p. 27) afirmam que

[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal.

Para Meirelles (2004 *apud* JUNQUILHO, 2010), a Administração Pública, de modo subjetivo, significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado e, objetivamente, é esse mesmo Estado atuando de forma concreta com o fim de satisfazer o

bem comum de indivíduos, em uma coletividade sob seu domínio, nas esferas federal, estadual e municipal de governo. Já setor público pode ser entendido como o segmento da economia responsável por atividades consideradas públicas ou de interesse público.

Podemos perceber que os termos Administração Pública e Setor Público são, na prática, usados indistintamente para designar o conjunto das atividades sob a responsabilidade do Estado.

Meirelles (2004, p. 320) distingue o conceito de serviço público como

[...] todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.

Há, portanto, uma diferença entre Administração Pública e Serviço Público. A primeira, além do serviço, designa também a estrutura e a atuação do próprio Estado. O Estado se apresenta por meio da Administração Direta, como os ministérios, e Indireta, representada pelas autarquias, fundações e organizações públicas, entre outras.

Marques Neto (2005) salienta que o serviço público, em sentido restrito, é todo aquele dotado de conteúdo econômico e de relevância social, e sua exploração é atribuída a uma das esferas da federação como forma de garantir a todos o acesso a ele.

## AS TENDÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

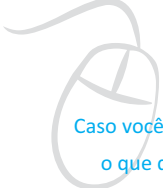
Durante muito tempo, o cidadão não teve acesso a formas de controle sobre as ações – aquelas que dizem respeito às decisões, às iniciativas ou às políticas que influenciam na vida do cidadão – e os serviços públicos. Cabia-lhe tão somente eleger seus representantes. O parágrafo 3º do artigo 37 da **Constituição Federal (emenda 19)** introduz o disciplinamento da participação do usuário no controle dos serviços públicos, especialmente quanto à qualidade dos serviços, avaliação e manutenção deles.

Isso decorre de mudanças de pensamento e de ações em curso em todo o mundo, para as quais contribuíram fortemente os movimentos para aperfeiçoamento da gestão liderados pelos japoneses em suas indústrias. Esse aprendizado ofereceu um novo paradigma ao serviço público. Podemos verificar o desencadeamento de diversos movimentos privatizantes e o que se entendeu por uma “gerencialização” da Administração Pública numa alusão à adoção de técnicas e de cultura pelo setor privado.

Albrecht (1998) constata isso, referindo-se aos EUA, quando enfatiza a necessidade de se colocar o foco no consumidor e, desse modo, agregar valor aos produtos por ele consumidos.

Alguns países como a Grã-Bretanha tiveram uma redução do gasto, bem como do tamanho do setor público, a qual teve início com a introdução de sistemas informatizados de controle gerencial nos diversos setores, a partir de 1982. Estudou-se a aplicação dos gastos públicos através da avaliação de atividades quanto à sua eficiência. Seguiu-se uma descentralização em “agências executivas”, que tiveram maior autonomia que a estrutura anterior, o que significou também maior flexibilidade. Entre as características dessas agências, temos a contratação de gerentes por avaliação de competências. A Nova Zelândia e a Austrália, e depois os EUA, também tiveram êxitos com o movimento de caráter gerencial que os estados assumiram.

Segundo Marques Neto (2005), é um equívoco pensar que a atividade regulatória tenha diminuído; ao contrário, houve um alargamento das atividades controladas.



Caso você queira conhecer o que diz a Constituição sobre a Administração Pública, acesse <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/91972/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art37>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

A propósito desse controle gerencial, Nassuno (2003) menciona como medidas de desempenho mais frequentes as seguintes:

- ▶ a produtividade;
- ▶ o nível de atividade;
- ▶ os insumos;
- ▶ os processos;
- ▶ os produtos/resultados;
- ▶ os impactos;
- ▶ os custos;
- ▶ a satisfação do usuário; e
- ▶ a qualidade e o tempo de resposta do serviço.

Considerando a importância da qualidade do bem/serviço e o seu entrelaçamento com as demais dimensões citadas, elegemos este tópico e a abordagem relativa ao gerenciamento da produção de serviços como as questões centrais desta disciplina.



# Resumindo



Vimos nesta Unidade uma breve revisão dos conceitos de Administração Pública, de Setor Público e de Serviço Público. Igualmente abordamos as tendências da Gestão Pública, com base na experiência de alguns países e conseqüente influência deles na construção do pensamento dominante.

Uma visão mais profunda sobre essas matérias você teve na disciplina *Teorias da Administração Pública* cuja leitura ou revisão recomendamos como subsídio a presente abordagem.



## **A** *Atividades de aprendizagem*

Antes de prosseguirmos, vamos verificar se você entendeu tudo até aqui? Procure responder às atividades a seguir, e caso tenha dúvidas, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos.

1. Com base nas definições aludidas na Unidade 1 exemplifique um serviço público do qual você se sirva ou dependa.
2. Agora, caracterize-o como tal (diga por que o exemplo, se refere a serviço público).