

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM**  
**GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS DE GESTÃO:**  
**O CASO GESPÚBLICA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**GIOVANA ROCHA VELOSO**

Brasília – DF

2019

**IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE GESTÃO:  
O CASO GESPÚBLICA**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Giovana Rocha Veloso

Orientador: Professor Doutor Francisco Gaetani

Brasília – DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

V432i Veloso, Giovana Rocha

Implementação e avaliação de políticas públicas de gestão: o caso  
Gespública / Giovana Rocha Veloso. -- Brasília, 2019.

111 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em  
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração  
Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Gaetani.

1. Políticas Públicas. 2. Gespública - Brasil. 3. Gestão de Políticas  
Públicas. I. Gaetani, Francisco, orient. II. Título.

CDU 658.514

---

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

**GIOVANA ROCHA VELOSO**

**IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE GESTÃO:  
O CASO GESPÚBLICA**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 06 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Francisco Gaetani, Orientador - ENAP

---

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes - ENAP

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – ENAP

BRASÍLIA  
2019

**DEDICATÓRIA:**

*Aos meus familiares, grandes incentivadores desse processo.*

## **AGRADECIMENTOS:**

Agradeço aos meus amigos e amigas, que tivera compreensão pelas minhas ausências

Agradeço a equipe do Ministério da Economia, especialmente à equipe do Departamento de Modernização e Inovação – INOVA

Agradeço a equipe da Escola Nacional de Administração Pública – Enap, que me permitiu capacitar-me e a escrever essa dissertação

Agradeço a Paulo Daniel Barreto Lima, grande mentor e patrocinador do Gespública, por toda a história.

## Índice de tabelas e Figuras

Tabela 1 – Fatores explicativos para a baixa escala do programa.....	84
Tabela 2- Ministérios centrais premiados .....	89
Tabela 3 - Pontos Fortes.....	98
Tabela 4 - Pontos Fracos .....	99
Figura 1 - Cronologia programas de melhoria da gestão da qualidade nos serviços públicos ....	16
Figura 2 - Estrutura do Programa.....	27
Figura 3 - Hipóteses .....	36
Figura 4 - Representação do MEGP.....	55
Figura 5 - Ciclo de melhoria do Gespública .....	60
Figura 6 - Fluxo do Prêmio Gespública .....	63
Figura 7 - Árvore de problemas .....	68
Figura 8 - Cronologia do comando da Seges .....	79
Figura 9 - Ganhadores do Prêmio PNGP .....	88
Figura 10 - Processos de retroalimentação do Gespública.....	94

## **RESUMO:**

O Gespública foi o programa de gestão pública com maior longevidade no governo federal. Foram doze anos de atividades e representa o esforço contínuo da máquina pública em se auto aperfeiçoar, extrapolando as influências partidárias daqueles que estejam no poder. É objetivo central desse trabalho compreender a sua trajetória, seus sucessos e falhas. Busca-se com isso discorrer sobre as lições aprendidas com esse caso e contribuir para a gestão do conhecimento da própria administração pública.

**Palavras-chave:** Gespública, estudo de caso, gestão de políticas públicas.



## **ABSTRACT**

Gesública was the longest-running public management program in the federal government. It has been twelve years of activity and represents the continuous effort of the public machine to improve itself, extrapolating the party influences of those in power. And it is the central objective of this work to understand its trajectory, its successes and failures. It seeks to discuss the lessons learned from this case and contribute to the knowledge management of the public administration itself.

**Keywords:** Gespublica, case study, public policy management.

## Sumário

### **Capítulo 1 Gespública**

1 - Introdução. ....	11
2. Objetivos: .....	15

### **Capítulo 2 Marco Teórico, levantamento dos problemas e hipóteses**

1. Marco teórico: formação de agenda e os desafios e falhas de implementação de políticas pública.....	18
2. Levantamento dos problemas:.....	26
3. Hipóteses. ....	36
4. Abordagem metodológica de estudo de caso e verificação das hipóteses.....	37

### **Capítulo 3 Histórico e constituição do Programa Gespública**

1 – Introdução.....	40
2. Início do programa, sua estruturação e ‘ascensão’.....	41

### **Capítulo 4 Da estagnação ao encerramento**

1 – A estagnação do programa .....	65
2 – Definição de variáveis .....	66
3 – Formação de agenda na Seges e falhas de implementação – Gespública .....	67
4 – As causas: .....	69
5 – Consequências. ....	79
6 – Encerramento do Gespública.....	89

### **Capítulo 5 Conclusões**

1- Revisitando as hipóteses: .....	93
2. Pontos Fortes e pontos fracos .....	97
3. Lições aprendidas: .....	101
Anexo 2 - Indicadores do Gespública.....	108

# Capítulo 1 – Gespública

## 1 - Introdução.

Em 2005, no governo Lula, com a publicação do Decreto n. 5.378/2005, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. Esse programa decorre dessa evolução dos programas de qualidade. E, conforme seu documento de referência, seu objetivo é “*contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País mediante melhoria contínua da gestão.*” (Brasil, 2009, p. 09). O Programa visava alcançar, até 2015, a excelência em gestão pública como valor e virtude a serem alcançadas pelas instituições públicas e exigidas pelo cidadão.

Para alcançar esses objetivos, tinha como estratégia: a constituição da Rede Gespública, que visava a mobilização de pessoas e organizações voluntárias para atuarem como agentes de propagação dos instrumentos oferecidos pelo Gespública; a instituição do Prêmio Nacional de Gestão Pública, além de quatro ‘produtos’:

1. Carta de Serviços: documento elaborado por uma organização pública, visando informar aos cidadãos como acessar e obter um ou mais serviços prestados por ela e/ou suas unidades.
2. Simplificação de Processos: com o objetivo de eliminar exigência desnecessárias na simplificação e eliminação de processos e rotinas que não agregam valor aos serviços prestados pelo Estado ao cidadão.
3. Pesquisa Gov: a avaliação da satisfação visa garantir a participação efetiva do cidadão na avaliação do desempenho da organização, permitindo identificar as lacunas entre o que os cidadãos-usuários esperam e o nível dos serviços que realmente recebem.
4. Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – IAGP – 250, 500, 1.000 pontos: reúne um conjunto de orientações e de parâmetros para avaliar e melhorar a gestão, e tem como referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP, e os conceitos e fundamentos preconizados pelo GESPÚBLICA.

O Gespública pode ser considerado a última etapa de uma trajetória de programas na administração pública brasileira criados sob inspiração da gestão da qualidade total

(Total Quality Management – TQM). A gestão da qualidade é uma evolução do trabalho do estatístico americano Edwards Deming que criou o ciclo PCDA em 1950 (*plan, do, check, action*) para a melhoria e desenvolvimento de processos, primeiramente industriais.

Segundo James Swiss (1992) as atividades de controle e melhoria de processos desenvolvidas por Deming foram, a princípio, absorvidas pela indústria japonesa ao longo das décadas de 1950 – 60, e apresentaram efeitos significativos para a melhoria dos produtos japoneses que superaram em muito os dos americanos. E em meados da década de 1980 a indústria americana começou a incentivar a qualidade em seus processos. E também foi nesse período que esse modelo começou a ser adaptado para a oferta de serviços.

Conforme John Øvretveit (2009) a preocupação sobre a qualidade no setor público usando os métodos do da TQM emergiu ao final da década de 1980, nos países industrializados. O aumento do consumo das famílias, aumentou a competitividade e o uso dos métodos de qualidade no setor comercial, dando aos clientes mais opções com melhor qualidade. *“O contraste entre os serviços oferecidos pelo setor privado e o público começou a ficar evidente para os clientes”* (Osborne e Gaebler 1992, citado por Øvretveit 2009, p.631).

A adaptação do modelo para o setor público foi complementada e sobreposta com estratégias para dar mais escolhas de serviços aos usuários, definição explícita de padrões e de performance na gestão, foco nos resultados e na eficiência, preocupação com a segurança, maior uso de competição e de contratualização, e aumento da *accountabililty* com o uso de inspeção, auditoria e acreditação (Øvretveit, 2009). Há várias críticas sobre o uso dessa metodologia no setor público e serão melhor apresentadas à diante.

No Brasil, *“as primeiras preocupações com a qualidade dos equipamentos, visando à segurança pessoal e operacional, surgiram na Indústria Siderúrgicas, de Petróleo e Petroquímica já na década de 1960”*, (Fernandes, 2011, p. 54). Na década de 1980, com o avanço da internacionalização dos mercados, tornou-se essencial aumentar a competitividade dos produtos brasileiros. Pela necessidade de tornar os produtos brasileiros mais competitivos, considerou-se então, primordial, o uso das metodologias da gestão da qualidade.

O primeiro programa criado pelo Governo, alinhado a essa metodologia, foi o Programa da Qualidade e Produtividade – ProQP (1986 – 1990). Esse tinha por objetivos promover a qualidade, aumentar a produtividade, reduzir custos e incrementar a competitividade de produtos e serviços brasileiro. Era estruturado em quatro subprogramas:

*“1) comunicação social e promocional, que visava conscientizar a sociedade quanto à qualidade e produtividade; 2) articulação com o setor produtivo, visava estimular o uso de mecanismo da qualidade e produtividade na gestão empresarial; 3) articulação com o setor governamental, visava a promoção da qualidade e produtividade no setor governamental; 4) adequação da infraestrutura em qualidade, visava a adequação da infraestrutura de metrologia, normalização, qualidade industrial e ensino, destinada a atender à demanda em qualidade produtividade”* (Fernandes, 2011, pg. 70).

Essa matriz foi aproveitada para estruturar, em 1991 no Governo Collor, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP. Os subprogramas do ProQP continham em essência as ações do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) quanto a Gestão, Recursos Humanos e Infraestrutura.

Dentre esses, foi criado um subprograma “da qualidade e produtividade da administração pública”. O objetivo era implantar programas de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades públicas. Todavia, na sua execução, esse voltou-se mais para as políticas industriais e de tecnologia, áreas de onde esse modelo teve sua origem, não apresentando resultados satisfatórios no âmbito da gestão pública.

O governo brasileiro, ao longo da década de 1990 e 2000, continuou a desenvolver programas voltados para a melhoria da qualidade dos produtos e serviços nacionais. Em sua maioria, eram voltados para a área da indústria e ciência e tecnologia.

Assim, considerando que o recorte escolhido para esse trabalho é a gestão da qualidade nos serviços públicos, será apresentado o desenvolvimento do programa Gespública. E observando que o *locus* do programa Gespública se insere no Ministério do Planejamento, é importante apresentar um breve histórico sobre a trajetória desse órgão.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nasceu, em 1962, com a tarefa de coordenar o planejamento da política econômica do país. Até a sua extinção em 2019, detinha a competência de traçar políticas públicas estruturantes e de conduzir a elaboração do PPA, atuando como órgão central de planejamento e gestão. Ao longo de

sua trajetória sofreu várias transformações, o padrão dessas transformações é perder o status de Ministério ser transformado em secretaria e depois em outro momento retomar o seu status ministerial. Seguindo esse padrão, em 1967, o Ministério do Planejamento, perde o seu status de ministério e é transformado na Secretaria de Planejamento (SEPLAN) ligado à Presidência da República. No governo Itamar Franco (1992) a SEPLAN foi transformada em Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, com status de Ministério, também ligada à Presidência da República (Brasil, 2015)<sup>1</sup>.

Em paralelo às atividades da Seplan, em 1990 é criada a Secretaria de Administração Federal, vinculada à Presidência da República, no governo Collor, e em 1992 essa obtém status de Ministério. Essa Secretaria tinha competência para gerenciar as atividades administrativas da Presidência da República e exercer a função de órgão setorial dos sistemas de pessoal civil, de administração dos recursos de tecnologia da informação, de serviços gerais, de planejamento e de orçamento federal, de organização e inovação institucional do governo federal e de gestão de documentos de arquivo. No primeiro governo Fernando Henrique, a SAF foi extinta e subsidiou a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. O MARE teve um papel de chefe na condução da gestão pública ao estabelecer em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado que foi gerenciado por Bresser Pereira, então Ministro de Estado (Brasil, 1998, p. 12).

Esse plano tinha como principais objetivos: a) controlar do gasto público; b) aumentar a transparência das ações do governo, promovendo instrumentos de *accountability* por parte da sociedade; c) aperfeiçoar e integrar os sistemas de informação do governo federal; d) aprimorar o desempenho dos seus servidores, fortalecendo a capacidade gerencial do Estado; e) aperfeiçoar o sistema organizacional e institucional do Estado, conforme orientações da nova administração pública; f) aperfeiçoar o aparelho do Estado com foco no atendimento ao cidadão (Brasil, 1998)<sup>2</sup>.

Anteriormente, em 1995, com a reforma administrativa, a SEPLAN foi transformada no Ministério do Planejamento e Orçamento. No ano de 1999, no segundo governo do Fernando Henrique, as competências do MARE, de gestão da administração

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia> . Acessado em: 11/02/2018.

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>. Acessado em: 11/02/2018.

pública, foram transferidas para o Ministério de Orçamento e Gestão – MOG, a partir da publicação do Decreto 2.923 de janeiro de 1999.

Em julho de 1999, o Ministério do Planejamento e Orçamento, tendo já absorvido as competências do MARE foi renomeado para Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Dentro do MPOG, as competências relativas ao gerenciamento dos sistemas estruturantes da administração pública, bem como a coordenação do programa de qualidade da gestão, ficaram a cargo da Secretaria de Gestão (Seges).

A gestão dos programas de qualidade na administração pública foi para a Seges. Com isso, em 2000 foi criado, nessa pasta, Seges, o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, que resumiu todos os outros programas já em desenvolvimento sobre qualidade na gestão pública. Em 2005, o PQSP foi renomeado para Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública.

O Gespública, em meados do ano de 2017 foi formalmente encerrado com a publicação do decreto que instaura o Comitê Nacional de Desburocratização e que orienta sobre a simplificação dos serviços públicos, após mais de doze anos de atividades.

O Gespública foi o programa de gestão pública com maior longevidade no governo federal. Foram doze anos de atividades e representa o esforço contínuo da máquina pública em se auto aperfeiçoar, extrapolando as influências partidárias daqueles que estejam no poder. E é objetivo central desse trabalho compreender a sua trajetória, seus sucessos e falhas. Busca-se com isso discorrer sobre as lições aprendidas com esse caso e contribuir para a gestão do conhecimento da própria administração pública.

## **2. Objetivos:**

Theodore Lowi (1964, 1972) foi um dos primeiros teóricos a desenvolver a tipológica de políticas públicas, e apresentou a seguinte máxima: a política pública faz a política. Essa afirmativa representa que expectativas sobre um governo são determinadas pelas realizações que esse é capaz de entregar à sociedade ou pelas políticas públicas que implementa.<sup>3</sup> Essa frase escrita em 1964, infere que os governos são avaliados pelos

---

<sup>3</sup> “American Business, Public Policy, CaseStudies, and Political Theory” in: World Politics, vol. XVI, 1964. Parte do artigo traduzida para o português por André Villa-Lobos, sob o título: “Distribuição, Regulação e Redistribuição: As Funções do Governo” - São Paulo: FUNDAP, 1984

serviços públicos que conseguem entregar à população, e o sucesso ou o fracasso da implementação desses direciona o futuro caminhar da política, ou a própria sobrevivência do político. Assim, para se compreender de fato o alcance do seu caminhar é necessário compreender em qual ambiente e em quais os arranjos os seus *players* essas estão inseridos. Para o autor, *“uma relação política [political relationship] é determinada pelo tipo de política [policy] que está em jogo, de modo que, para todo tipo de política [policy], é provável que haja um tipo distinto de relação política”* (1964, p. 688).

De fato, corroborando com o pensamento de Lowi, em pesquisa uma recente do BID de 2016 apontou que na América Latina a entrega e a qualidade dos serviços públicos representam 71% dos fatores que determinam a confiança nas instituições públicas (BID, 2016, p. 05) E, conforme uma outra pesquisa, realizada pela OCDE em 31 países em 2013, aponta para uma grande correlação entre os serviços públicos e a confiança nos governos (OCDE, 2013, citado por BID, 2016, p. 06)

Na tentativa de aprimorar a administração pública, com o objetivo último de entregar serviços públicos de qualidade, o governo brasileiro vem, de forma mais sistemática a partir das tentativas de implementar uma reforma gerencial no país nos anos 1990, patrocinando planos, programas e reformas da máquina pública. Programas de desburocratização, capitaneado pelo Ex-Ministro Bresser e do Gespública são exemplos de tentativas de modernizar a administração pública, a partir de sua gestão que não apresentaram os resultados esperados conforme as metas por eles próprios pretendidos.

Em realidade, as tentativas de desburocratizar a administração pública são tão antigas quanto a própria constituição de uma burocracia moderna no Brasil. Pode-se pontuar que essa tem o seu início na constituição da Comissão de Simplificação Burocrática em 1956 no governo Kubitschek. Passados mais de sessenta anos dessa primeira iniciativa, a meta de simplificar e desburocratizar a administração pública ainda é agenda governamental e como pode-se observar, pelo percurso histórico, nunca sairá da pauta.

*Figura 1 Cronologia programas de melhoria da gestão da qualidade nos serviços públicos*



**1990**

Sub Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública

**1996**

Programa da Qualidade e participação na Administração Pública

**2000**

Programa da Qualidade no Serviço Público

**2005**

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública

**2008**

Modelo de Excelência na Gestão Pública (alinhado ao modelo de qualidade)

**2017**

Decreto de simplificação de atendimento aos usuários de serviços públicos e revogação do Gespública

O Gespublica é fruto da trajetória nacional pela busca e melhoria da qualidade dos produtos e serviços. Inspirado pelos instrumentos da TQM, o programa objetivava capacitar e entregar aos gestores conhecimento e ferramental que contribuísse para o aumento da qualidade dos serviços prestados, tendo sempre foco no cidadão e nos resultados.

Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho não se dedica a realizar uma avaliação de resultados e impactos desse programa. Isso porque, dentre outros aspectos, no seu estabelecimento não foi construído um quadro lógico, com a construção de indicadores de resultados e de impacto para que pudesse comparar o estado antes e depois da execução do programa.

Os objetivos que são propostos nesse trabalho estão em compreender e fazer uma análise do desenho e formulação do programa do Gespública, traçar seus principais objetivos, fazer levantamento da estratégia de implementação destes e discutir aspectos que levaram as falhas de sua implementação. O objetivo final do trabalho é contribuir com o processo de aprendizagem para a formulação e implementação de políticas públicas de gestão. Além de, enfrentar o desafio de elencar as lições aprendidas e compreender as escolhas dos instrumentos de modernização que foram eleitos para serem aplicados pelo modelo Gespública.

## **Capítulo 2**

# **Marco teórico, levantamento dos problemas e hipóteses**

### **1) Marco teórico: formação de agenda e os desafios e falhas de implementação de políticas públicas**

Quando o olhar de pesquisa se volta para a implementação de políticas, depreende-se que essa já percorreu todo o seu ciclo e que foi possível avaliar os seus resultados. Contudo, é recorrente que políticas produzam efeitos não previstos, sejam abandonadas antes de alcançar os resultados, haja uma mudança na orientação política e aquilo que era prioritário não é mais, os recursos se tornaram escassos, os meios e instrumentos previstos na formulação se tornaram inaptos para resolver os problemas, surjam problemas de governança e governabilidade, dentre vários outros problemas.

O fato é que, quando se analisa ou desenha políticas públicas está, em última instância, tratando de distribuição de poder. A análise sobre o desenho de políticas públicas e as implicações para a redistribuição de poder, e suas manifestações teve como marco inicial os trabalhos de Harold Lasswell, ainda na década de 1930. Para esse autor,

*“uma estrutura de relacionamentos de poder pode ser tal que a interferência com o modelo ative força tendente a restaurar a estrutura original. (...) A pesquisa destes padrões está orientada no sentido de especificar as fases terminais – o ‘de onde’ e ‘para onde’ das sequências de desenvolvimentos” (Laswell; Kaplan, 1998, p. 16 – 17).*

Os escritos de Laswell contribuíram não só para delimitar um campo específico de estudo para a ciência política, como também orientaram o caminho para novas fronteiras de pesquisa para a área. Uma das principais heranças dessa formulação, foi a construção teórica de políticas públicas enquanto processo, e mais modernamente, enquanto ciclo, sendo que a delimitação dessas etapas sofreu forte influência do campo de pesquisa da administração.

Para essa abordagem, o desenho das políticas públicas se corporifica enquanto ciclos. Há um processo de identificação de um problema, definição de meios de intervenção, sua implementação e avaliação dos resultados, em um círculo de

aprendizagem e de retroalimentação. Para Celina Souza (2006) esse ciclo é composto de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção de opções, implementação e avaliação. Já para Michael Howlett (2013) o ciclo é composto de: a) formação de agenda; b) formulação de políticas: instrumentos e design; c) tomada de decisão política; d) implementação de políticas e f) avaliação de políticas: policy-making como aprendizagem. Entre os autores que se debruçam sobre esse tema há pouca variação entre as etapas do ciclo. Contudo, alguns conceitos que tomaram maior peso nessa análise foram questões como *design* de políticas públicas e a seleção de seus instrumentos.

### **1.1 Formação de Agenda:**

E na formação de agenda que se define quais problemas merecem atenção e resolução dos políticos e quais questões não merecem, ou não são percebidas como problemas. A definição do problema a ser resolvido, que entra na pauta de resolução, define as ações seguintes como os caminhos que serão escolhidos para a sua resolução. A não entrada de uma questão na agenda dos principais decisores políticos não significa que o problema não exista enquanto fato social, mas que esse não receberá uma resolução política e que por isso também, não receberá recursos e atenções em nível político estatal para resolvê-los. E esse é um ponto primordial para se compreender o Gespública.

Um dos primeiros teóricos a buscar respostas sobre quais problemas chamam a atenção do público, e, por conseguinte demandam ações do Governo, foi Anthony Downs, no artigo “*Up and Sown with Ecology: the issue attention cycle*, de 1972, [1993]. Segundo o autor, para que um fato social se torne um problema político tem que haver uma mudança, um “**ciclo de atenção aos assuntos**” (*issue attention cycle*), que influencia o comportamento do público em relação aos problemas. O ciclo funciona de tal forma que a todo instante novos problemas chamam a atenção, demandam respostas e morrem, desaparecendo paulatinamente sem antes encontrar solução.

Para Downs, “*este ciclo de atenção tem suas raízes na natureza de certos problemas nacionais e na maneira como os meios de comunicação de massa interagem com o público*” (Downs, 1993, p. 142). E para explicar como se dá essa interação, o autor detalha o ciclo em cinco etapas:

**Etapa 1** – anterior ao problema. Nessa etapa existe uma questão social indesejável, contudo ainda não suscitou suficiente atenção pública, mesmo que especialistas e grupos de interesse já tenham se manifestado.

**Etapa 2** – o descobrimento alarmante e o entusiasmo eufórico. Nessa etapa, depois de uma série de acontecimentos, o público se dá conta, de repente, do aspecto maligno do problema. Esse descobrimento é acompanhado de um entusiasmo eufórico para resolver o problema em um tempo relativamente curto, sem necessidade de fazer mudanças fundamentais na sociedade.

**Etapa 3** – A percepção do preço do progresso. Nessa etapa há uma percepção paulatina de que o custo para dar solução ao problema é muito alto. Em muitos casos, geram custos a uma parte da população, como aumento de impostos, e cortes em outras áreas. Mas em certos casos, segundo o autor, *“os avanços tecnológicos podem eliminar alguns dos resultados indesejáveis dos problemas, sem ter que haver mudanças importantes na sociedade ou sem causar grandes perdas a quem desfruta de seus benefícios”* (Downs, 1993, p. 143).

**Etapa 4** – A diminuição paulatina da intensidade do interesse do público. À medida que um número maior de pessoas se dá conta que é muito difícil ou custoso para resolver o problema, as pessoas desanimam, não pensam mais sobre o problema e se cansam disso. Assim, diminui o desejo do público em seguir prestando atenção ao problema.

**Etapa 5** – Etapa posterior ao problema. Nessa etapa o problema já não é mais interesse principal, ainda que possa voltar a atenção esporadicamente e também aderir a um outro novo problema que está chamando atenção do público no momento. Nas palavras de Downs:

*qualquer grande problema que uma vez chamou a atenção do público é capaz de recapturá-lo esporadicamente. Alguns dos aspectos do problema podem ser anexados ao novo problema que domina a atenção do público. Em suma, os problemas que percorreram o ciclo inteiro quase sempre recebem maior grau de atenção, esforço e preocupação por parte do público, comparado aos que ainda estão no estágio antes da descoberta* (Downs, 1993, p. 144).

Um ponto principal para Downs sobre como um problema vai saindo da atenção do público, é que o enfoque insistente dos meios de comunicação sobre o problema aborrece a maioria do público. Assim, se por um lado são os meios de comunicação que dão visibilidade para o público sobre o problema, por outro lado são esses mesmos meios que o fazem cair no limbo.

Para Downs, o fator determinante para que um problema entre na arena de discussão é sua capacidade de gerar emoções nas pessoas, e à medida que essas vão tomando conta da complexidade de sua resolução e sua intratabilidade, como necessidade de mudanças sociais, o problema vai sendo deixado de lado. E logo surge um novo problema que entra no ciclo de visibilidade promovido pela mídia.

Os escritos de Downs abriram caminho para uma nova área de pesquisa dentro da ciência política e influenciaram outros pesquisadores sobre o tema. Um outro texto importante, e que se tornou referência sobre o assunto foi o livro “*Agendas, alternatives, and public policies*” de John Kingdon, com primeira edição de 1984<sup>4</sup>.

Kingdon define agenda como:

*uma lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais, como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades. [...] O processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção (Kingdon, 2007, p. 223).*

A pergunta que norteia o artigo de Kingdon é: como as agendas governamentais são estabelecidas? Para o autor três conjuntos de variáveis se interagem no sentido de montar a agenda: os fluxos dos problemas, o fluxo da política e os participantes ‘visíveis’.

O **fluxo de problemas** está relacionado ao momento em que uma situação, um fato social, deixa de sê-lo para ser visto como um problema político. Existe uma diferença importante entre situação e problema. Para o autor, “*as situações não ocupam lugares prioritários em agendas políticas*” (op.cit, p. 227). Elas só se tornam problemas quando se é gerado determinados consensos de que é necessário fazer algo para mudá-las. E as situações tornam-se um problema político, quando uma grande mudança chama a atenção das autoridades. Pode ser quando um fato de alta magnitude acontece, ou uma crise, um símbolo poderoso surge, uma experiência pessoal, ou quando as autoridades tomam conhecimento de situações por meio de *feedbacks* de programas já existentes, sejam formais ou informais.

Para Kingdon, atores-chave para levar um problema para a agenda política são os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*). Pois, eles alocam recursos

---

<sup>4</sup> Um capítulo desse livro, “juntando as coisas”, foi traduzido e publicado pela Enap em 2007 dentro da Coletânea Políticas Públicas volume 1, o qual é feito referência nesse texto.

consideráveis para convencer as autoridades de que determinada situação é de fato um problema, alertam sobre as repercussões políticas, sociais e econômicas que podem gerar e apontam soluções possíveis para resolvê-la.

Uma outra variável é o **fluxo da política**. Para o autor, “*independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias*” (Kingdon, 2007, p. 229). Uma mudança de governo traz consigo agendas próprias o que torna que assuntos que não estejam nesse roll tenha mais dificuldade de se tornar prioritários ou de se quer serem vistos como problemas. Nesse cenário, dentro da dinâmica política, os participantes constroem consensos por meio de negociação, mobilizando grupos de interesses, levantando pesquisas, abrindo concessões em busca de soluções viáveis. Todavia, para Kingdon

*“a combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agenda mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesses [...]. E quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação entre vontade nacional e eleição, essa última provavelmente prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento de agendas” (op.cit, p. 230).*

Em relação aos **participantes visíveis**, esses são aqueles que recebem atenção da imprensa e do grande público, os invisíveis são os burocratas e acadêmicos. A dinâmica entre esses é que “*o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha das alternativas*” (op.cit, p. 230).

Para o autor cada uma dessas três variáveis tem vida e dinâmicas próprias, mas em alguns momentos elas podem se alinhar. Elas se alinham quando é aberto a oportunidade de um problema até então invisível se tornar visível para as autoridades, levando-o para a arena de decisão. Esses momentos Kingdon chama de ‘*janelas de oportunidades*’, que podem ser de quatro tipos:

- “*Janelas políticas de fluxo rotineiro, em que eventos com procedimentos institucionalizados desencadeiam aberturas de janela previsíveis;*
- *Janelas políticas discricionárias, em que o comportamento dos atores políticos individuais leva à abertura menos previsível de janelas;*
- *Janelas de problemas de externalidade (spillover), em que as questões conexas são atraídas para uma janela já aberta; e*
- *Janelas de problemas aleatórios, em que as crises ou os eventos aleatórios abrem janelas imprevisíveis (Kingdon, citado por Howlett, 1993, p.117).*

Assim, para Kingdon as janelas se abrem de forma previsível, quando da elaboração do orçamento nacional; de forma imprevisível, quando alguma situação gera comoção nacional; ou quando há uma mudança no fluxo políticos, com a mudança de governos, mas de toda forma as janelas de oportunidade são poucas e ficam abertas por pouco tempo.

São nesses momentos, de abertura de janelas, que os *entrepreneurs* aparecem mais nas arenas políticas. São os empreendedores políticos que com suas habilidades persuasivas (capacidade de negociação, conexões, perseverança) contribuem consideravelmente tanto para que o problema que ele apresenta se torne uma prioridade na agenda de decisão, quanto para que a solução que ele advoga seja considerada, e quiçá escolhida, nos processos de negociação.

Nesse momento, o *timing* é importante para levar um problema ao topo da agenda. Isso porque, “*a união das dinâmicas isoladas descritas anteriormente depende muito do surgimento de um entrepreneur certo no momento certo*” (Kingdon, 2007, p. 239). Pois, o papel desempenhado por esse ator está voltado para a escolha de qual pacote de problemas se encaixa com determinada solução ou incentivos políticos, perceber quais são as forças políticas, sociais e econômicas que percorrem o momento, de modo a aumentar a probabilidade de que os problemas se encontrem com as soluções disponíveis, que em geral são aquelas que ele advoga.

Todavia, ainda que o modelo apresentado por Kingdon seja a principal referência teórica sobre formação de agendas vem sendo criticado por “*depende demais de circunstâncias imprevistas, ignorando o fato de que na maioria dos setores políticos-administrativos, como observou Downs, a ação tende a produzir ímpetos de mudança que são seguidos por longos períodos de inércia* (Dodge, Hood, 2002, citado por Howlett, et.all, 2007, p. 117).

O que se observa, segundo Howlett, é que as ‘políticas’ ‘congelam’, há um grande período de estabilidade de agenda em que novas pautas são bloqueadas de entrar. Momentos em que por grandes consensos estabelecidos, questões fiscais, concertação pública não há espaço na arena política, para negociação de outras reivindicações, ainda que os atores invisíveis estejam trabalhando para isso. Em realidade, a não preocupação primeira de Kingdon sobre os grandes momentos de estabilidade da agenda, em que há

um monopólio político do discurso sobre determinado problema e solução, não invalida a sua análise sobre a formação e constituição de agenda.

E sobre esse fato, formação de agenda prioritária na Seges e no Ministério do Planejamento, e sobre o longo período de não decisão e alguns aspectos de falhas de implementação será abordado nos capítulos seguintes em relação ao Gespública.

## **1.2) Implementação:**

Questões como “o que fazer?” e “como fazer?” surgem nas etapas de formulação e de implementação e envolvem a construção do desenho da política e os instrumentos pelos quais essa será implementada. Um ponto importante a ressaltar é que: a escolha dos instrumentos de implementação limita o desenho da política, que é elaborado na fase de formulação. Não é por outra razão que

*“a formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado [...], bem como os instrumentos necessários à implementação efetiva da política. Essas ferramentas políticas, também conhecidas como instrumentos políticos e instrumentos de governo, são os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas” (HOWLETT, 2013, p.125 e 127).*

Assim, o que se depreende é que as falhas de implementação podem ser uma decorrência de um ponto anterior, no momento de sua formulação e do seu desenho, ou ainda ser originário de um problema que apesar de ser reconhecido, ainda não ter sido identificados/utilizados soluções e instrumentos viáveis.

Howlett, et. al (2013) elenca alguns pontos que torna difícil determinar até que ponto um programa atingiu o seu objetivo esperado, são eles: a) as políticas com frequência não enunciam seus objetivos com precisão suficientes para permitir que uma análise rigorosa seja feita; b) os governos muitas vezes não querem que seus insucessos sejam publicados; c) uma mesma política pode ser voltada para alcançar uma variedade de objetivos, sem indicar sua prioridade relativa, tornando assim difícil descobrir se um dado objetivo está sendo atingido ou não; d) os problemas sociais e econômicos tende a estar estreitamente interligados; e) toda política tem efeitos estranhos aos pretendidos sobre os problemas que são objeto da avaliação, o que pode tornar intratável e administrável essa tarefa; e f) as dificuldades envolvidas na coleta das informações confiáveis e a sua agregação em indicadores aceitáveis agravam inda mais esse problema.



Todavia, em políticas públicas, é possível verificar tanto sucesso quanto falhas na fase de implementação e na fase do desenho do programa. Como a bibliografia sobre o tema aponta (Kingdon, 2014; Howlett, 2013; Souza, 2006) a complexidade dos fatores que influenciam a formação da agenda política e das várias correias de coordenação e de transmissão de decisões representam um intrincado arranjo que influenciam tanto na definição do problema quanto no desenho de sua solução e na sua implementação. Assim, apesar de descritas de formas distintas, as etapas de formulação e implementação estão intrinsecamente imbricadas.

Considerando que, é prática na gestão de políticas públicas a sua atuação incremental (Lindblom, 1959), ou seja, que para a sua elaboração e execução é levado em consideração a experiência e maturidade institucional, bem como o desenho de programas anteriores, a raiz de um problema de implementação pode ser encontrada no desenho de um programa anterior. Como aponta Søren Winter (2006) esse tipo de conflito cria *“um design de política que é marcado por objetivos ambíguos, bem como uma teoria causal inválida com uma falta de conexão entre os objetivos e meios”* (Søren Winter, 2006, pg. 171).

Além disso, as escolhas dos instrumentos de implementação também são importantes para o sucesso da política. Conforme, apresenta Lascoumes e Le Gales (2012) os instrumentos representam um conjunto de técnicas, dispositivos, meios que materializam e operacionalizam a ação governamental. E apesar de aparentemente serem destituídos de cunho político, encarnando apenas os símbolos técnicos, as definições conceituais que os geraram foram escolhas políticas.

Assim, os instrumentos são indissociáveis das escolhas dos seus elaboradores, e são eles que os fazem evoluir construindo em torno de si uma comunidade epistemológica (como a que foi construída em torno do Gespública, conforme será apresentado adiante). Continuando com os autores, *“os instrumentos não são pura técnica, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos proclamados (alvos que lhes são atribuídos) e eles estruturam a ação pública segundo uma lógica que lhes pertence”* (Lascoumes e Le Gales, 2012, p. 20).

Desta forma, para compreender o processo de execução do programa Gespública e suas possíveis falhas a compreensão do seu entorno. Ou seja, compreender a formação de agenda da instituição burocrática que o abrigava, o seu desenho e o de políticas que o

antecederam, o cenário político e institucional no qual estava inserido, os interesses dos seus players, os instrumentos e ferramentas escolhidas para a sua implementação e a comunidade epistemológica que se construiu em seu entorno. Para melhor direcionar a construção desse cenário, será apresentado possíveis problemas que giravam ao seu entorno.

## **2) Levantamento dos problemas:**

Como dito anteriormente, o principal objetivo do trabalho é discorrer sobre a principais pontos sobre falhas de implementação e levantar lições apreendidas. Para tanto, apresenta-se inicialmente as seis principais “armadilhas”<sup>5</sup> que o programa enfrentou que incidiram de forma contundente para o não alcance de suas metas globais. Podemos dividi-las em dois grupos:

Aquelas que se apresentam como problemas identificados no Gespública:

- a) a escolha e desenho dos instrumentos;
- b) coordenação interna, falta de liderança organizacional;
- c) incongruência interna do desenho do programa;
- d) a não utilização de tecnologias digitais para a sua implementação

Aquelas que aparecem como problemas fundamentados na literatura, mas sem uma indicação mais precisa de como se aplicariam ao Gespública

- e) adaptação dos instrumentos de TQM para serviços públicos
- f) o Gespública é um programa de gestão

Na sequência do trabalho, o contexto e os fatores em que essas estão inseridas serão melhor apresentados.

### **2.1) A escolha e desenho dos instrumentos de avaliação de desempenho;**

Um desafio que o Gespública visava enfrentar está relacionado a medir a performance da máquina pública. Um instrumento para alcançar esse objetivo,

---

<sup>5</sup> Essas armadilhas foram levantadas no momento de pré-pesquisa. Tendo sido passadas pela fase de verificação de consistência no processo de elaboração da pesquisa.

patrocinado pelo Programa, consistia em estabelecer um modelo de avaliação de desempenho da qualidade da gestão.

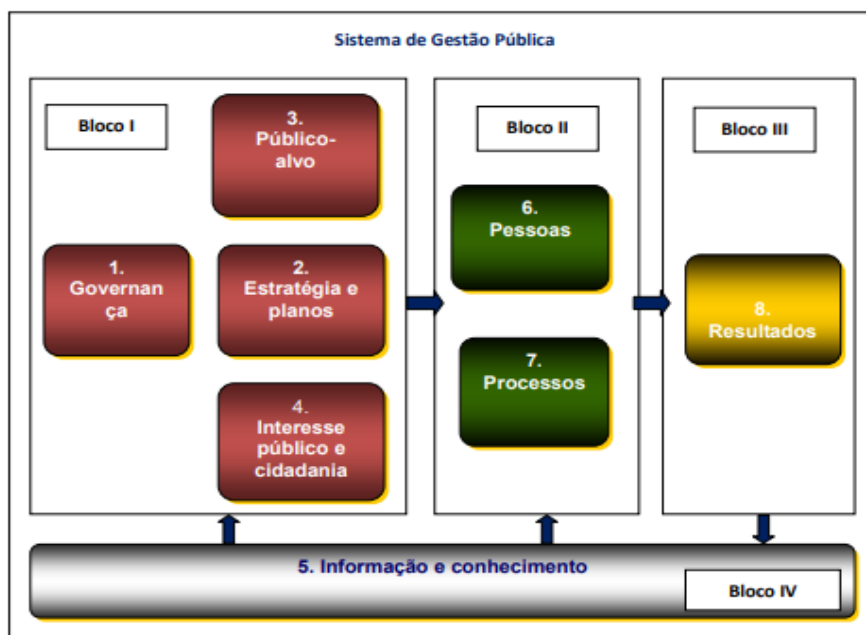
Sobre a escolha da avaliação como um instrumento-chave para aplicação do Programa Gespública, André Ferreira (2012) apresenta que essa estava alicerçada na ideia de que

quando a avaliação da gestão é sistematizada, esta funciona como uma forma de aprendizado sobre a própria organização e também como instrumento de melhoria das práticas gerenciais. Desta forma, a avaliação permite identificar os pontos fortes e os aspectos gerenciais menos desenvolvidos em relação ao referencial comparativo e que devem ser melhorados (Ferreira, 2012, p. 09).

E o sentido de avaliar uma política ou um processo para o Programa, conforme Paulo Daniel Lima (2017) consiste em “*verificar o grau de aderências das práticas gerenciais [dos órgãos] ao Modelo de Excelência em Gestão Pública preconizado pelo Gespública*” (Lima, 2007, p. 105).

O modelo distribuiu o ciclo de políticas públicas em oito dimensões que são organizadas em quatro blocos. O pressuposto do modelo é que “*o investimento permanente e contínuo em práticas de excelência em todas as dimensões do sistema conduz a uma gestão pública de excelência*” (Brasil, 2014, p. 20). E para medir o volume de investimentos requeridos para cada uma dessas oito dimensões é necessário avaliar.

Figura 2 - Estrutura do Programa



Fonte: Brasil, 2014.

Todavia, a avaliação por si só não transforma e tampouco gera resultados na melhoria da qualidade dos produtos. O principal objetivo da avaliação é gerar outputs, informações, para os tomadores de decisão sobre o redesenho da política ou sobre a própria continuidade ou não dessa.

Contudo, um ponto que previamente pode ser diagnosticado como um problema está em como o programa pretendia fomentar o aumento da maturidade da gestão. Como será discutido na dissertação, o ferramental desenvolvido pelo Gespública era de tal forma complexo e exaustivo que exigia dos gestores treinamentos específicos, além de tempo e dedicação para compreendê-los e manejá-los, sendo que o foco principal desse estava voltado para os procedimentos internos da gestão, deixando para segundo plano melhoria da entrega de serviços direto ao cidadão.

Pode-se, com isso aventar que o Gespública poderia ter caído na armadilha do ciclo vicioso detectada por Marx Weber, quando ela cria mecanismos e correias para girar em torno de si mesma, se retroalimentando.

Vale ressaltar, que no Brasil a prática da avaliação das políticas está fortemente institucionalizada no exercício das funções de auditoria dos órgãos de controle. A avaliação de conformidade tem ênfase no cumprimento dos requisitos legais, principalmente relativos ao uso dos recursos financeiros e não está voltada, *per si*, para a avaliação do impacto das políticas públicas. Assim, essa forma de avaliação não tem por objetivo final aferir se a política alcançou ou não os resultados pretendidos, ainda que a prática dessa atualmente está se voltando para esse campo.

De fato, não está consolidada na prática da gestão pública brasileira avaliar os resultados e impactos de suas políticas. Todavia, as dificuldades e as resistências em avaliar impacto de políticas públicas não é endógeno à burocracia brasileira. Faz parte da própria constituição do objeto a ser avaliado.

Dentre as questões que foram aqui levantadas, o que percebe é que os desafios impostos ao sucesso do Programa foram grandes e pode-se elencar: a) um dos principais instrumentos de implementação do programa é um modelo de avaliação de desempenho de gestão; b) sendo que avaliação por si só já gera resistência e baixa adesão; c) além disso, a tarefa de avaliar o desempenho das áreas meio que tem intersecção e geram inputs em várias políticas finalísticas é complexa, d) e pelo seu valor ser de difícil percepção não gera entusiasmo e patrocínio pela alta direção.

Todavia, como o próprio programa defende é necessário que haja avaliação. E no caso do objeto em estudo não foram estabelecidos indicadores concretos para medir o impacto do Programa Gespública, o que torna difícil afirmar se esse alcançou seu objetivo em promover uma melhoria da qualidade dos serviços e processos. Além disso, *não foi realizada nenhuma avaliação ex-post de sua execução*. Foram realizadas algumas avaliações da implantação de algumas ferramentas de gestão em órgãos específicos, contudo, nenhuma avaliação global. Assim, o que se observa é que o programa que patrocinava a avaliação não executou internamente a sua própria auto-avaliação.

## **2.2) coordenação interna, falta de liderança organizacional**

Um outro ponto é que tanto a coordenação do Gespública quanto a do Programa de Governo Eletrônico estavam a cargo do Ministério do Planejamento. O Gespública era coordenado pela Secretaria de Gestão Pública e o Programa do Governo Eletrônico, pela extinta Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). Considerando, que ambos eram coordenados pelos mesmo Ministério e ambos apontavam em seus documentos o objetivo de simplificar e facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos era de se esperar que houve sinergias, não só nos marcos conceituais, mas também na execução de suas atividades.

Contudo, essa sinergia não foi encontrada na implementação dessas políticas. Assim, o que se observa é que havia no mesmo Ministério dois programas que se complementavam, mas que corriam em paralelo, competindo por recursos e gerando fragmentação, o que representa um exemplo de baixa coordenação intraministerial.

Um outro exemplo do baixo desempenho da liderança na condução e coordenação do programa é que ele foi melhor apropriado pelas administrações indiretas (como será apresentado no Capítulo 3 da dissertação) que em geral tem maior autonomia, do que as administrações diretas. Esse baixo desempenho é traduzido na seguinte forma: sendo o Ministério do Planejamento um órgão central, era de se esperar que a força de suas determinações e orientações fossem melhor sentidas na administração direta. Uma explicação para esse fato é que a maior parte dos serviços diretos que o governo federal oferece aos cidadãos/empresas são conduzidos por essas instituições, contudo, conforme apresentou o Censo de serviços públicos cerca de 40% dos serviços estão na administração direta.

Além disso, o próprio Ministério do Planejamento em nenhum momento da existência do programa, aplicou em si os instrumentos de autoavaliação que ‘vendia’ para os outros. O que pode sinalizar que para a alta direção “rodar” os instrumentos internamente não era prioritário, porque talvez, o próprio programa não fosse prioritário.

### **2.3) incongruências internas do desenho do programa;**

O problema que se apresenta está nos marcos conceituais do Programa que busca a melhoria da gestão pública e a melhoria na entrega dos serviços, *contudo não apresenta de forma clara e precisa como se dará a transmissão dos efeitos da melhoria da gestão para a entrega de valores concretos e sensíveis aos cidadãos*. O que se depreende da leitura dos materiais é que ao se focar na autoavaliação, o programa esperava que o fato de aumentar o desempenho dos seus processos internos automaticamente aumentaria a qualidade dos serviços ofertados e com isso aumentaria a satisfação dos usuários. Contudo, essa lógica não é automática, pois o nível de expectativas dos usuários com os serviços muda com o tempo, bem como as tecnologias também mudam.

### **2.4) a não utilização de tecnologias digitais para a sua implementação**

Em declaração sobre a extinção do Gespública, o então Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Gleison Rubin afirmou "O governo estabeleceu que a prioridade máxima é a simplificação e transformação digital dos serviços públicos oferecidos ao cidadão e empresas. Este movimento incorpora o aprendizado do Gespública e amplifica o potencial de ganhos para a sociedade"<sup>6</sup>. O que está sendo sinalizado pelo então Secretário é que sai da agenda modelos totais e abrangentes de excelência e qualidade de gestão e entra o desenvolvimento de ferramentas que possam entregar um valor palpável para o cidadão, como serviços digitais.

A mudança da agenda das políticas públicas de gestão, no sentido em que foi apresentado pelo Secretário Rubin mantém uma certa aproximação com um artigo de publicado por Patrick Dunleavy (Dunleavy, et. al, 2005), em conjunto com um grupo de

---

<sup>6</sup> <http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-simplifica-servicos-publicos-para-atendimento-ao-cidadao>, acesso em 26 de junho de 2018.

pesquisadores da London School e de Oforxd University com um nome provocativo: New Public Management is Dead - Long Live Digital Era Governance.

Para esses autores, ao observar os efeitos adversos causados pela NPM nos países desenvolvidos que a adotou, como Inglaterra, Austrália, Japão, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos, o pensamento ortodoxo, advogado pela NPM estaria intelectualmente morto. Muito porque, a NPM se concentrou em promover a descentralização, a competição, incentivos, a desagregação das funções, principalmente pela criação de agências/instituições especializadas dentro do governo.

Com isso, fragmentou as instituições administrativas aumentando drasticamente a complexidade institucional do sistema e de certa forma, reduziu as capacidades autônomas dos cidadãos de resolver os problemas sem intermediação do Estado. Assim, se o objetivo era simplificar e reduzir a burocracia, com algumas estratégias advindas da NPM, o que se obteve foi exatamente o seu oposto. Criou-se burocracias para combater a burocracia.

Para os autores, a solução para esse cenário é a construção de uma agenda emergente pós-NPM que tenha o governo digital em seu núcleo central, concentrando-se na integração de serviços, utilizando-se de abordagens ‘holísticas’, unificadas e agregadoras na formulação de políticas públicas e na intensiva digitalização das operações administrativas, aumentando a autonomia do cidadão. Assim,

*“digital-era changes inside the government machine would be closely meshed with and run strictly in parallel with increases in citizens’ autonomous capabilities for solving social problems. They would go with the grain of what civil society stakeholders are doing anyway, as the digital era unfolds further. For public managers the trick will be to help make it so (Dunleavy, et. al, 2005, p. 489).*

No Brasil, não se pode afirmar que houve uma instauração de forma abrangente da NPM na administração pública. Em realidade, houveram adaptações de algumas de suas diretrizes de forma pontual. Contudo, o que chama a atenção no texto acima é a defesa da força avassaladora de transformação que a tecnologia digital tem para mudar e simplificar os processos.

Nesse período, a administração pública federal não ficou surda aos chamados da Era Digital. Caminhando junto ao desenvolvimento das novas tecnologias da informação, ainda que em passos não tão vigorosos como no cenário internacional, no início dos anos

2000, começa a tomar corpo experiências de governo eletrônico, ainda que sem um marco conceitual estruturado<sup>7</sup>.

No Brasil, como resultado de um grupo de trabalho interministerial, foi criado o Programa de Governo Eletrônico (2001)<sup>8</sup>, coordenado pela Casa Civil e implementado pelo Ministério do Planejamento. Os objetivos fundamentais desse programa eram enfrentar três frentes: interação com o cidadão, melhoria e modernização da gestão interna; integração dos processos e serviços do governo com a cadeia produtiva de parceiros e fornecedores.

Fruto desse trabalho, foram criados: Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (2004), Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – eMag (2005), estruturação do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), lançamento do Portal de Convênios em 2008<sup>9</sup>.

Todavia, apesar dos esforços da administração pública federal para a implantação do governo eletrônico à época, o Gespública não ofereceu aos gestores e tampouco induziu a utilização de ferramentas de TI e modelos de governo eletrônico que poderiam em muito contribuir para esses objetivos.

O olhar de um observador externo a esse cenário tem-se a impressão que a condução desse programa de certa forma ficou à margem das experiências inovadoras na gestão pública no exterior e das experiências subnacionais, que invariavelmente passavam por estruturas de governo eletrônico, que podem promover impactos substantivos na simplificação e desburocratização.

## **2.5) Adaptação dos instrumentos de TQM para serviços públicos**

James Swiss (1992), em seu texto *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government* apresenta sete princípios da TQM. Em primeiro lugar, o cliente é quem de fato define o que é qualidade. Um produto pode atender a todas as especificidades

---

<sup>7</sup> Um resumo importante sobre essa época pode ser observado no texto de Ferguson (2002): Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento.

<sup>8</sup> Esse programa evolui na Estratégia Geral de TIC, cuja primeira versão foi publicada em 2008 e teve a última versão publicada em 2015. O ciclo dessa política se encerrou com a publicação do Decreto n. 8.638/2016 que instituiu a Política de Governança Digital.

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico> acessado em 08 de outubro de 2018.



técnicas, contudo se não oferecer ao cliente o desempenho que espera, seja no preço, design, operacionalidade, então sua qualidade não foi aprovada. Segundo a preocupação com a qualidade deve estar inserida no produto desde a sua elaboração na prancheta, ao invés de ser considerada somente na sua etapa final de produção e funcionamento. Terceiro, a mensuração da qualidade deve ser verificada em todas as etapas do ciclo, de modo a prevenir variações entre os produtos. É necessário manter o padrão de qualidade para todos os produtos produzidos. Produtos que se desviam da norma desejada sua confiabilidade cai rapidamente. E para manter o padrão o uso das ferramentas do TQM são imprescindíveis para o controle dos processos.

Em quarto lugar, a qualidade é resultado do esforço de pessoas que trabalham dentro do sistema e não de esforços individuais. A lógica para essas afirmações é que o indivíduo raramente controla o sistema, o que de fato acontece é que as pessoas são vítimas ou beneficiárias das normas incorporadas ao sistema. Assim, o gerenciamento de RH por objetivos deve ser descartado, pois leva o gerente ao erro.

Quinto, a busca da qualidade requer melhoria contínua de insumos e processos. A qualidade não é um atributo estático, é um alvo constante de mudanças para estar sempre atendendo a expectativa do cliente. Para tanto, o olhar do gerente para a melhoria contínua deve estar direcionado não as saídas, mas as entradas e os processos, pois é onde ele pode controlar diretamente. *"Focus on outcomes...must be abolished, leadership put in its place"* (Deming, 1986, citado por Swiss, 1992, pg 358).

Sexto, apesar de condenar a avaliação por desempenho individual dos trabalhadores, a melhoria da qualidade exige uma forte participação deles, pois são eles a linha de frente da empresa, quem de fato operacionaliza suas ações e são os primeiros a perceber as falhas e as inconsistências na qualidade dos produtos. Assim, a não incorporação desses no processo de melhoria da qualidade tornaria o processo incompleto. Sétimo, a qualidade requer compromisso total da organização. Para tanto, faz-se necessário uma liderança que exerça uma forte coordenação, controle e orientação dos processos. Isso requer um nível de desempenho tão alto que virtualmente nenhum erro é cometido. Para que isso ocorra somente *“uma cultura organizacional extraordinariamente intensa e inequívoca pode manter os trabalhadores comprometidos e focados. Essa cultura organizacional deve ser mantida pela intervenção ativa e contínua do topo”* (Swiss, 1992, pg 358).

Segundo o autor a adaptação da TQM nos governos apresenta vários problemas. O primeiro é com a definição de quem é o cliente. Pois, há alguns tipos de clientes, os diretos, o usuário final do serviço, e o indireto, o público em geral, os contribuintes. Esses podem ter conflitos entre si, sobre prioridades entre serviços, e cabe ao Estado mediar esse conflito, principalmente quanto ao custo da manutenção. Além disso, os governos oferecem serviços para outras agências governamentais que também tem suas próprias demandas.

Para Swiss (1992), os governos têm tradicionalmente prestado pouca atenção aos seus resultados por muitas razões: *“os produtos são politicamente controversos e difíceis de medir; os legisladores estão primariamente preocupados com os inputs, como o orçamento; o prestígio burocrático frequentemente advém do controle dos inputs, especialmente pessoal; e as exigências legais frequentemente exigem atenção constante a regras processuais estritas”* (Swiss, 1992, p. 357).

Como saída para esse cenário muitas organizações públicas estão utilizando alguns instrumentos para monitorar os seus resultados, como construção de séries históricas, elaboração de indicadores, e mensuração de satisfação dos usuários. Contudo, elas focam na entrega do serviço final ao cliente, sendo que, para os teóricos da corrente da qualidade, também deve ser construído indicadores de desempenho quanto aos processos da organização.

Outro ponto, é que para haver a implantação dos princípios da TQM é necessário alto compromisso por parte dos servidores públicos e de sua alta direção. Considerando o tamanho da pirâmide hierárquica nas organizações públicas é muito comum que a alta direção não tenha conhecimento no detalhe das ações de suas agências, o que dificulta o seu engajamento em determinados projetos e na motivação dos servidores.

Para a TQM, a definição de padrões de qualidade do serviço é essencial para medir o seu desempenho. Contudo, para serviços públicos, há certa dificuldade em definir padrões de qualidade para serviços em nível de rua, como educação, segurança pública ou atendimento em postos de saúde, considerando as especificações geográficas e o perfil do público específico. Além disso, não há um consenso claro sobre quais os processos que devem ser rastreados e padronizados para esses serviços, como medi-los e compará-los entre si.

Pode-se ainda, elencar outros entraves para instauração de uma mudança cultural e institucional na administração pública, tal qual exige os instrumentos de TQM: apego a burocracia; alta normatização dos procedimentos; inexperiência institucional e baixa qualificação dos servidores; recursos insuficientes; baixos salários e falta de comprometimento por parte dos servidores. Acredita-se, conforme será melhor apresentado na dissertação, que o Gespública sofreu alguns desses desafios no momento de sua implementação.

## **2.6) o Gespública é um programa de gestão**

Um dos problemas para a medição de impacto de programas e políticas de gestão gira em torno de sua própria conceituação que é bastante fluída e transversal. Conforme observa Francisco Gaetani (2009),

as políticas de gestão pública incluem subpolíticas relativas ao serviço público, ao processo de modelagem organizacional, às atividades de planejamento e orçamentação, às sistemáticas de auditoria e controle, aos procedimentos de compras, e conforme a interpretação, ao governo eletrônico e políticas regulatórias”. E para o autor, essas políticas possuem duas características marcantes: são estruturantes e sistêmicas (Gaetani, 2009, p. 38).

São estruturantes porque afetam o que se passa em ministérios setoriais ou em órgãos finalísticos, e são sistêmicas porque são provenientes do centro nervoso do governo, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Controladoria Geral, Casa Civil (Gaetani, 2009).

Como é próprio das políticas públicas de gestão, os resultados entregues por esta não são claramente percebidos e nem sempre é de fácil mensuração ou de identificação dos atores protagonistas, tendo baixo apelo eleitoral ou de *advocacy* por parte dos políticos. O que exige por parte dos seus implementadores um exercício forte de *coordenação*. De modo que, gere incentivos para todos cooperarem e que as ações não sejam descontinuadas, sobrepostas ou contrárias entre si.

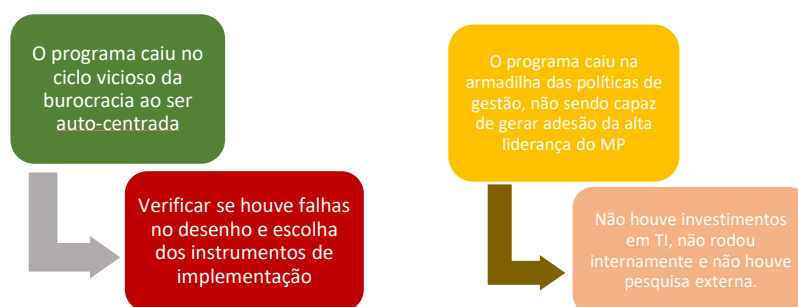
### 3. Hipóteses.

O programa patrocinava o conceito de que uma gestão excelente promovia, por sua vez, uma entrega de serviços de excelência para os cidadãos, contudo não apresentava de forma clara como se daria a transferência de valor de um campo para o outro. Um outro ponto investigado é quais os motivos que levaram o próprio Ministério do Planejamento em momento algum concluir a autoavaliação por ele patrocinada aos outros órgãos. Além disso, buscou-se ser verificado se o Programa caiu no ciclo vicioso da burocracia ao promover um eterno redesenho de si própria, focando os esforços nos processos internos da administração pública e deixando em segundo plano a entrega concreta de valor para o cidadão.

Uma das hipóteses explicativas para esse cenário é que houveram falhas no desenho do programa, na definição do problema e na escolha e implementação dos seus instrumentos.

Além disso, uma outra hipótese é que o Programa caiu na armadilha das políticas públicas de gestão que por não ter uma entrega palpável, não foi capaz de gerar adesão da alta liderança do Ministério do Planejamento. Isso explicaria o porquê de o programa nunca ter sido rodado por completo no próprio Ministério e o porquê não de não existir o desenvolvido nenhuma uma aplicação de TI para sua implementação. Contudo, apesar desse cenário desafiador para a sustentação do programa faltam elementos que explicam a sua alta sobrevivência.

Figura 3 - Hipóteses



Fonte: elaboração da autora

#### **4. Abordagem metodológica de estudo de caso e verificação das hipóteses.**

Assim, para verificação das hipóteses levantadas foi construído um estudo de caso sobre o Programa Gespública de sua criação até o seu completo encerramento. Como principal ferramenta de coleta de dados foram utilizadas entrevistas, relatórios e documentos produzidos pelo ministério do Planejamento e levantamento de bibliografia específica sobre o tema.

O método utilizado foi o estudo de Caso descritivo. Para Yin (2001), os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos. Podem ser estudos "exploratórios" e "descritivos".

Exploratório: contribui para esclarecer uma situação na qual as informações são escassas. O nível de investigação é menos rigoroso do que num estudo de caso descritivo. O objetivo é prover o pesquisador de maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa. Às vezes é uma fase preliminar de um projeto mais longo.

Descritivo: descreve um ou alguns exemplos. Ajuda a compreensão de acontecimentos, centra-se nas questões "Como" e "Porquê". Possuem objetivos bem definidos, com procedimentos formais estruturados e dirigidos para a solução de problemas ou avaliação de alternativas de cursos de ação. A descrição visa a compreensão completa do fenômeno.

Como o objetivo final do trabalho é contribuir para o *process learning* sobre políticas públicas será adotada na construção desse estudo de caso uma abordagem vinculada a visão de Barzelay e Velarde (2004). Esses autores estão preocupados em estudar eventos que conduzem a uma boa prática de gestão social. Assim, o objeto de estudo que eles abordam são aqueles relacionados a implementação de políticas públicas. Para eles o estudo de caso deve analisar a complexa interação entre os quatro elementos indicados: ações, design da prática, situação em movimento e contexto em que os atores e as políticas estão imersos.

Para analisar detalhadamente o design da prática e a influência das ações e da situação em movimento, os autores sugerem que o pesquisador considere quatro elementos: as ideias orientadoras da prática, os dispositivos organizacionais, os eventos estruturados e as técnicas cognitivas. Esses elementos estão sofrendo influências de quatro tipos de fatores contextuais: sistemas institucionais, ideias, evolução das políticas relacionadas e eventos políticos relevantes. A interação, para os autores, entre o design e o contexto influenciam a ação dos agentes envolvidos.

Assim, como todos os autores apontam, deve-se fazer uso de teorias para explicar e compreender os casos estudados. Para Barzelay e Velarde (2004) a abordagem conceitual proposta permite a elaboração de argumentos explicativos quanto à trajetória e à operação da política pública. Os casos, na forma de lições, devem oferecer argumentos proativos sobre o que os gerentes sociais podem fazer para que uma prática de gestão específica funcione e evolua. O objetivo dos estudos de casos é trazer lições que ofereçam recomendações ou orientações sobre o que fazer para melhorar o desempenho e a evolução das práticas de gestão social.

Considerando que o objeto de análise de Barzelay e Velarde (2004) são as políticas públicas os autores advertem que o discurso oficial dos programas sociais (geralmente contidos em planos, documentos de projetos, normas legais, regulamentos operacionais, apresentações oficiais, etc.) não devem ser a única fonte que o pesquisador deve ter em consideração.

Como principal ferramenta para levantamento e organização de informações de pesquisa os autores apresentam a estrutura narrativa. Segundo os autores, essa permite ao pesquisador abordar de forma sistemática e iterativa três tarefas:

- a) formular os diferentes tipos de eventos que compõem a experiência em estudo;
- b) estabelecer relações significativas entre esses eventos a partir do enredo da história;
- c) gerar questões relevantes de pesquisa.

O método narrativo é melhor, segundo os autores, porque se adequa à natureza processual das práticas gerenciais e, conseqüentemente, atende ao nosso objetivo central: compreender o desenvolvimento e o funcionamento das práticas de gestão social. Além disso, é mais sensível aos elementos constituintes de um processo, a saber, a seqüência de ações que ocorrem em um determinado momento e contexto.

Barzelay e Velarde (2004) explicam que estabelecendo vínculos significativos entre eventos o método narrativo reconstrói, assim, o significado geral da experiência em estudo. Este procedimento não estabelece associações universais entre variáveis abstratas, mas conexões significativas entre eventos singulares.

Assim, acompanhando a literatura apresentada e principalmente apoiada pela perspectiva Barzelay e Velarde (2004) foram mapeados alguns atores tanto de alto escalão e de médio escalão que estiveram envolvidos tanto na implementação e encerramento do programa. Foi feito um processo de saturação das entrevistas apresentadas pelos entrevistados para se construir uma narrativa que explique o processo de desenho e implementação do programa Gespública.

# Capítulo 3

## Histórico e constituição do Programa Gespública

### 1 – Introdução

É recorrente dentro de diversas áreas do saber humano a utilização de figuras de linguagem para expressar um determinado tipo de situação, fato, comportamento. Para compreender e construir uma história narrativa sobre a trajetória do Gespública será utilizado a figura da dualidade, que encerra dentro de si opostos antagônicos. No teatro, na psicologia, na filosofia e na religião a figura da luz e da sombra foram largamente utilizada para representar os opostos, o dual que age, movimenta e orienta o comportamento e os atos do ser humano e de um determinado grupo, comunidade. O lado positivo, da luz leva a caminhos, nos termos das áreas de conhecimento citados, da sabedoria ampla, da estabilidade, da multiplicação, da adaptabilidade, do transcendente, da vida. Já o lado sombrio, o lado negativo, leva ao intransigente, a rigidez, ao estéril, ao isolamento, a morte.

Ao longo da pesquisa foi recorrente os entrevistados se referirem ao Gespública, principalmente a sua rede, como tendo comportamentos de uma igreja, de uma seita religiosa. Esse termo foi mais largamente utilizado pelos entrevistados de alto escalão e de médio escalão que entraram no programa quando ele já estava caminhando para o seu declínio. Assim, a escolha em utilizar uma figura de linguagem que é própria do discurso da religião apresentou-se apropriada para a compreensão da trajetória desse programa.

Pois, o lado positivo, da luz, do programa o levou para a estabilidade de sua metodologia e sua difusão, para a introdução da cultura da avaliação da qualidade dos serviços públicos na administração, para a construção de uma cultura de gestão voltada ao alcance de metas claras e medidas por indicadores, para a construção de uma comunidade de especialistas e de praticantes forte e engajada, para a divulgação de boas práticas em gestão. Já o seu lado negativo, sombrio, levou o programa ao enrijecimento de sua metodologia, a sua incapacidade em se adaptar de forma ágil às novas prioridades do governo, ao personalismo, ao seu insulamento, ao seu declínio.

Foi importante observar que os mesmos elementos que levaram ao estabelecimento do programa, ao seu fortalecimento e construção da marca, o seu aspecto



positivo, foram os mesmo que contribuíram para o seu declínio, o seu lado negativo. É importante notar que a medida do equilíbrio ideal entre esses fatores é muito fluida e de difícil apuração. E é na busca da compreensão de como se deu essa trajetória que construo a narrativa sobre o programa.

## **2. Início do programa, sua estruturação e ‘ascensão’.**

### **2.1 - Criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP**

Conforme já apresentado nos capítulos anteriores, o programa Gespública nasce da importação da metodologia da qualidade total para o contexto brasileiro, com a constituição do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, PBQP, no governo Collor. O programa era constituído de vários subcomitês temáticos sendo que cada um desses era coordenado pelo Ministério afim. Dentro desse programa, foi criado em 1991 um subcomitê específico do setor público, o subprograma Qualidade e Produtividade na Administração Pública, que era gerenciado pelo Secretaria de Administração Federal - SAF, subordinada à Presidência da República.

Para a implementação da qualidade dentro do serviço público, o programa creditava um importante papel para a mudança cultural dentro da organização, focando-a para a melhoria da eficiência e eficácia dos processos. É importante ressaltar que no ambiente internacional, aliados aos movimentos de qualidade e produtividade de inspiração industrial, também acontecia dentro do campo da gestão pública uma revisão do papel do Estado, em que o diagnóstico consensual era de que o Estado era uma máquina morosa, inchada, ineficiente e extremamente burocrática. Funcionava mal por definição. Para tanto, era necessário um movimento que aproximasse os processos internos da máquina estatal aos processos internos de gestão do setor privado, que por definição eram mais eficientes, mais simples, e melhores.

Contudo, falar em máquina burocrática é bastante abstrato. Essa é composta por regras, ritos, normas, estruturas físicas, mas principalmente por pessoas, por servidores públicos. São esses que fazem a máquina girar e dão cor e vida aos processos. Assim, conforme os preceitos propagados pelo movimento da qualidade, não teria como imbuir no governo o virtuosismo eficaz do mercado sem que houve uma mudança na cultura interna na máquina estatal. E para tanto era necessário mobilizar os seus servidores para

isso. O diagnóstico na época, sobre a cultura do serviço público, apresentava o seguinte cenário:

*Acomodação, falta de compromisso, morosidade e descrédito são presenças constantes no comportamento dos funcionários públicos, resultantes da falta de perspectiva de carreira, dos baixos salários, do conhecimento do seu papel organizacional, das tarefas limitadas e repetitivas, da ausência de oportunidades de participação nas decisões que envolvem suas tarefas, da falta de sistemas ou práticas que avaliem e estimulem o desempenho e a produtividade individual e grupal, da prática do apadrinhamento, do compadrio, do prevailecimento de interesses pessoais ou de pequenos grupos sobre os desejos e demandas da sociedade. Tudo isso são reflexos de crenças, ritos, tabus e mitos que, juntamente com as práticas administrativas, perpassam a cultura do serviço público (Carvalho, Tonet, 1994, p. 144).*

Dessa forma, considerando que o movimento da qualidade entendia a organização como um corpo sistêmico, em que todas as suas partes contribuía para a formação do todo, para a produção e realização de suas entregas, não seria possível promover as mudanças e modernização dos métodos e processos de produção da empresa/governo, sem o envolvimento e desenvolvimento das pessoas. Assim, para que houvesse a implementação dos programas de qualidade era primordial que as pessoas estivessem engajadas, treinadas e conscientes de quais são as metas, os resultados que se espera entregar e quais são os caminhos e instrumentos para isso. E por conseguinte, deveriam ser treinadas para manejar esses instrumentos.

O entendimento era que a modernização e simplificação dos processos internos deveria atuar de forma conjunta com os programas de treinamento e desenvolvimento de pessoas, de modo a promover a mudança cultural no ‘todo’ da organização. É, portanto, que ao observar esses preceitos, as primeiras ações do PBQP voltados para o serviço público estavam centradas no desenvolvimento dos seus servidores, sua sensibilização e aplicação de metodologias de melhoria de processos.

Assim, de modo a implementar os processos de mudança foram promovidos diversos cursos, palestras e encontros sobre qualidade. Segundo Paulo Daniel, em entrevista,

*surgiu o subprograma da qualidade na administração pública. Ai, começamos a replicar métodos, técnicas e tudo da qualidade total, o que na realidade quando se fala em qualidade total, basicamente a mensagem que se dava na época, era mobilizar, no nosso caso o servidor público, para a questão da qualidade e da qualidade do processo.*

As atividades do subprograma estavam voltadas para o engajamento dos servidores, segundo a entrevistada Valéria Salgado,

*a nossa atividade consistia, mais ou menos, em fazer reuniões com todos os ministérios, mais ou menos como o Gespública depois, né! E nas reuniões a gente estimulava, levava palestrantes, oferecia cursos, o governo pagava os cursos e a gente visitava e participava de muitos cursos na Eletronorte e na Petrobras, que é quem saiu na frente na administração pública. Era basicamente isso.*

Em relação ao alcance de outros objetivos do subprograma, para além do engajamento de servidores, Paulo Daniel Lima (2007, p. 32) afirma que “nesses seis primeiros anos, apesar do esforço de sensibilização e capacitação, não foi possível fazer do subprograma, um instrumento de apoio às ações de reforma e modernização realizadas àquela época. ” A explicação que o autor dá para o programa não ter contribuído de forma efetiva para a modernização na administração pública, como era a sua competência original, se deve no fato de não haver apoio concreto dos altos dirigentes para a sua aplicação.

A alta direção não vedava suas ações, mas também não demandava do programa entrega de resultados claros. A percepção dos altos dirigentes, segundo o autor, era que “um programa que mobiliza e sensibiliza os servidores, oferece uma série de atividades e treinamentos que, não comprometendo as atividades de rotina, era de maneira geral, era bem-vinda”, (Lima, 2007, p. 33) mas não compunha a pauta prioritária do Ministro.

Uma outra análise explicativa para a não inserção do subprograma na pauta prioritária das altas autoridades pode estar na percepção desses de que o PBPQ era única e exclusivamente um programa de mobilização de servidores de nível operacional. E que, portanto, não dispunha de ferramentas concretas que pudesse ajudá-los a resolver os problemas que estavam na sua agenda do momento. Essa percepção é corroborada pela seguinte parte da entrevista com Valéria Salgado: “Pergunta: Então, o subprograma era mais de engajamento? Resposta: Era, porque naquela época não tinha nada, não havia instrumentos de avaliação, não havia nada, está certo! ”

Contudo, além do PBPQ ter sido um programa que iniciou a promoção de uma cultura da qualidade, também foi um *locus* importante para a construção de instrumentos que contribuíssem para o melhoramento contínuo dos processos dentro da administração pública. Conforme o entrevistado Paulo Daniel

*“na realidade a gente ficou só na expectativa, não fizemos muita coisa (dentro do PBPQ), mas a gente começou a mergulhar na análise e melhoria de processos. Onde tinha como*

*base os indicadores de qualidade e processos. O que a gente fez? A gente começou a dar curso de análise de melhorias de processo. Foi até o começo do governo Fernando Henrique. ”*

## **2.2 - Criação Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FNQ**

Nesse mesmo período, foi criada a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, em outubro de 1991, por um grupo formado por representantes de 39 organizações privadas e públicas instituíram, em São Paulo, que em 2005 passou a se chamar Fundação Nacional da Qualidade - FNQ. A entidade foi criada para administrar o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ) e as atividades decorrentes do processo de premiação, em todo o território nacional.

O prêmio nasce sob inspiração da experiência japonesa com o Prêmio Deming, mas com maior influência do prêmio americano Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA). Esse foi criado em 1987 para premiar empresas americanas que alcançaram os padrões de excelência na qualidade conforme os 7 critérios. Os atuais são liderança; planejamento estratégico; foco no cliente; medição, análise e gestão do conhecimento; foco na força de trabalho; gerenciamento de processos; resultados.

A premiação concedida pela Fundação Nacional às empresas é baseada no seu Modelo de Excelência da Gestão, que também tem os seus critérios inspirados nos do prêmio americano, sendo eles: informações e conhecimento; clientes; pessoas; liderança; estratégias e planos; processos; sociedade; resultados. A Fundação tornou-se um ator importante para o movimento da qualidade no Brasil, e exerceu grande influência conceitual na estruturação dos programas de qualidade dentro da administração federal.

## **2.3 - Programa Qualidade e Participação na Administração Pública**

Em 1996, dentro da Reforma do Aparelho do Estado, capitaneada pelo Ministro Bresser Pereira, foi criado o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP. O programa é uma reestruturação do PBQP e tinha por objetivos a melhoria de processos e a mudança cultural das organizações. Foi a partir desse momento

que os entrevistados relatam que o programa de qualidade da administração pública começou a ganhar corpo e volume nas suas atividades. Conforme relata o entrevistado André Ribeiro, que participou desse período, *“em 95 foi criado mesmo o QPAP, qualidade e participação na administração pública, dentro da reforma do Estado. Então o conselho da reforma, que era composto por ministros, criou o programa. Ali ele tomou força mesmo.”*

Um fator importante que contribuiu para que o programa ganhasse estrutura e fosse incluído dentro da agenda do Ministro Bresser, conforme relatam os entrevistados, foi a influência que Jorge Gerdau exerceu dentro do governo. Gerdau, um dos maiores empresários do país, foi fundador do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade e do Movimento Brasil Competitivo. Também contribuiu para a criação da Fundação Nacional da Qualidade e foi integrante de seu conselho. Conforme o entrevistado Paulo Daniel, diretor do programa *“eu falei para o Bresser que a gente deveria utilizar o modelo de excelência da Fundação. Ai a coisa pegou. Porque, o Gerdau era um dos membros do comité [da Fundação].”*

Com o apoio do empresariado, o programa começou a ser melhor estruturado. Se apoiando nas experiências do PBQP e da Fundação Nacional da Qualidade, e mantendo o mesmo Diretor e alguns membros da equipe desse subprograma para a montagem e condução do QPAB, o programa começou a estruturar suas cartilhas, guias e metodologias de autoavaliação para melhoria da gestão, elaboração de planos de ação, capacitação de servidores e a estruturação do Prêmio Qualidade do Governo Federal.

O foco estratégico principal do programa continuava alinhado a aqueles praticados pelo PBQP, que consistia na mobilização de servidores para contribuir na mudança cultural da organização. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, o QPAP seria um programa *“voltado para o servidor público de nível operacional, com objetivo de fazê-lo atender bem as pessoas que buscavam as organizações públicas”* (Lima, 2007, p.35).

Conforme o seu documento orientador, os objetivos principais eram:

- a) Contribuir para a melhoria da Qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos seus princípios, com ênfase na **participação dos servidores.**

- b) Apoiar o processo de **mudança de uma cultura burocrática** para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados (Brasil, 1997).

Para o alcance desses objetivos, o QPAP, apresentava os seguintes projetos estratégicos:

1. Reestruturação e Qualidade para o Poder Executivo Federal;
2. Avaliação e Premiação da Administração Pública;
3. Sensibilização, Educação e Treinamento;
4. Banco de Experiências em Qualidade e Participação;
5. Articulação com Estados, Municípios e Outros Poderes;
6. Rede de Consultores; e
7. Conscientização e Educação para a Cidadania

Dentro do QPAB, foram criados os seguintes instrumentos que foram levados para o Gespública: em 1997 é realizada a primeira versão do Instrumento de Avaliação da Gestão na Administração Pública, a partir dos critérios de excelência adotados pelo Prêmio Nacional da Qualidade; é definido um roteiro para a construção de um Plano de Melhoria da Gestão; é lançado em 1998 o Prêmio Qualidade do Governo Federal; e a rede de consultores.

Desses instrumentos, o primeiro a ser implantado foi o Prêmio da Qualidade do Governo Federal - PQGF. Inicialmente, foram feitas tratativas e negociações com a Fundação para que essa fosse a certificadora para serviço público. As negociações não avançaram e o governo federal decidiu em 1998 lançar a premiação, considerando os critérios estabelecidos pela FNQ, mas sem o seu apoio institucional e operacional para isso.

O Prêmio funcionou primeiramente como um estímulo para que as organizações aderissem ao modelo de avaliação da gestão. Para o entrevistado Bruno Palvarine, ex-diretor do Gespública,

*eu avalio que foi uma instância muito interessante [a criação primeiramente do prêmio]. Pois um programa para você estruturar, demora um pouco. Você tem que ter um pouco de história, de idas e vindas e acertos e erros, mas em um prêmio você meio que inverte. Você fala assim, cria uma regra e abre uma chamada pública para quem quiser participar. E vou premiar os melhores. E ao fazer isso, você cria um movimento na*

*sociedade e ao mesmo tempo, você começa a medir o país, a entender como são as empresas públicas e as instituições públicas brasileiras.*

O modelo de pontuação adotado pela Fundação consistia em uma avaliação de 7 critérios, que forma replicado pelo QPAP: Liderança, Planejamento Estratégico, Foco no Cliente, Informação e Análise, Gestão. Contudo, o modelo aplicado pela Fundação agregava uma escala que ia de zero até 1.000 pontos. Todavia, a escala aplicada pelo prêmio do governo federal, nos seus dois primeiros ciclos atingiam uma escala de até 500 pontos, pois considerava-se como estavam em um momento de aprendizagem, tanto para o governo e seus técnicos quanto para as organizações, a escala deveria ser menor. A partir do ano de 2000, o PQGF adotou um instrumento com uma escala de 1.000 pontos (Ribeiro, 2013).

Como informado anteriormente, Prêmio de Qualidade do Governo Federal - PQGF foi lançado em 1998, dentro do programa QPAP e posteriormente foi denominado de Prêmio Nacional da Gestão Pública. O Para estruturar o prêmio foi necessário capacitar servidores para compor a sua banca examinadora. Foram, então, desenvolvidos dentro do QPAP cursos específicos para essa atividade e tinham como critérios os mesmos aplicados no modelo de gestão da Fundação.

Um ponto a se destacar foi a constituição da rede de consultores. Essa, foi um instrumento importante para promover a continuidade do programa de qualidade ao longo de toda a sua execução, considerando desde a sua criação formal junto com o QPAP até a constituição do Gespública.

Conforme dito anteriormente, o modelo aplicado pelo governo federal se inspirou no já praticado pela Fundação Nacional da Qualidade. Essa, para a aplicação do seu Modelo de Excelência em Gestão contavam com uma rede de consultores especializados e credenciados que oferecia assessoria às empresas. Para constituí-la, a Fundação promovia cursos para formar examinadores do Prêmio Nacional da Qualidade que posteriormente muitos atuavam como consultores para a aplicação da Metodologia de Avaliação da Gestão e também participavam da banca examinadora do Prêmio. Por meio desse mecanismo, a Fundação conseguiu construir uma rede de consultores e multiplicadores habilitados para aplicar do seu instrumento de avaliação e para operacionalizar o Prêmio.

Foi a partir dessa estrutura da rede de consultores da Fundação, que o então Diretor do programa Paulo Daniel Lima se inspirou para criar a rede de consultores do programa de qualidade em curso, o QPAP. Em suas palavras,

*“o programa da gestão pública tem que criar os seus próprios consultores, que podem ser os próprios consultores da Fundação. Agora, eu tenho em mente criar uma rede nacional de voluntários do Gespública, consultores voluntários para fazer esse serviço. Porque quando chegar em determinadas organizações o prefeito de lá não sei onde, ele não tem dinheiro para pagar a consultoria, então tem que ser voluntário”*.<sup>10</sup>

Alinhado a esse discurso, o documento orientador do QPAP expressa como um dos objetivos a construção dessa rede de consultores do programa. A estratégia para a sua construção era *“cooptar servidores públicos com experiência em Qualidade, prepará-los para atuar como colaboradores ad hoc do QPAP, e obter autorização do órgão em que se encontram lotados para a sua participação eventual nas atividades do Programa, nas funções de facilitadores e consultores técnicos”* (Brasil, 1997, p. 27). Para atuar como consultores do programa junto a outros órgãos, esses deveriam passar por um curso de capacitação que era oferecido pelo programa em seus núcleos regionais. E, como aconteceu com a experiência da Fundação, muitos desses consultores também atuavam como examinadores do Prêmio.

A criação dos núcleos regionais veio de uma estratégia para ampliar e fortalecer a rede de consultores. Conforme entrevista de Paulo Daniel,

*“nessa época começamos a dar uma intensiva para criar essa rede. E veio a ideia, no meio de uma reunião, de criarmos núcleos regionais do programa. E aí foi criando, por adesão [os núcleos]. Cada Estado que tivesse uma organização pública que quisesse ancorar ao programa, [poderia se apresentar para ser o ponto focal do núcleo regional do programa de qualidade]”*.

Os núcleos regionais eram capitaneados por organizações que tinham estrutura nos estados e que funcionavam como ponto focal do programa da qualidade. Eles ofereciam as capacitações, treinamentos e assessorias das metodologias do programa naquele estado e contribuía para aumentar a capilaridade do programa e para promover o engajamento da rede em nível nacional. Conforme Paulo Daniel (2007, p. 42), os primeiros núcleos regionais criados dentro do QPAP foram em Rio Grande do Norte,

---

<sup>10</sup> Apesar de trabalho voluntário, as despesas de deslocamento e diárias eram pagas por seus órgãos de origem ou pelos órgãos que se propuseram a receber a consultoria.



sendo o ponto focal a Delegacia Federal de Agricultura, e o segundo no Rio de Janeiro, sendo o ponto focal o Instituto Nacional de Propriedade Privada – INPI.

Como referido anteriormente, a adesão ao QPAP era voluntária, sendo que o maior incentivo para a organização participar seria poder concorrer ao Prêmio. Contudo, deveria anteriormente passar por determinadas prerrogativas para que sua adesão ao programa fosse validada, conforme o seu documento orientador (Brasil, 1997). As principais delas são:

- a adoção de um modelo referencial de avaliação da gestão pública, que deveria ser fundamentado no modelo de avaliação praticado pela FNQ;
- elaborar um plano de melhoria da gestão com horizonte de um ano. Esse plano deveria ser estruturado considerando as orientações do modelo PDCA, que ao final iria compor a estratégia da organização de melhoria contínua da gestão, ou ciclo de melhoria contínua;
- definir dentro da organização um grupo interno de coordenação das ações de qualidade (comitê interno da qualidade);
- Manter a coordenação-executiva do QPAP informada a respeito do andamento das ações do programa interno da qualidade.

Para manter a estrutura do programa foram criados três níveis de coordenação. O Comitê Estratégico composto por altas autoridades, jornalistas e pessoas de renome, que também participavam do Prêmio, o comitê gerencial, composto pela equipe de servidores do MARE, e pelas equipes operacionais que eram os servidores das organizações.

Contudo, apesar desse grande esforço de estruturar o programa e de expandir a pauta da qualidade para as organizações públicas, segundo Paulo Daniel *“o programa, nessa época, não foi considerado como um programa prioritário da Reforma, já que houve uma ênfase muito forte na dimensão institucional-legal, em detrimento da mudança cultural e regional”* (Lima, 2007, p.42).

Uma análise, apresentada pelo entrevistado Ariel Pares, sobre as razões da baixa adesão das organizações aos modelos de avaliação de processos, a exemplo do QPAP, no período da reforma administrativa capitaneada pelo Ministro Bresser Pereira, é no seguinte sentido. Naquele período, conforme o entrevistado, *“havia dois grandes modelos de gerenciamento. Aqueles que apostam na organização, e esse é o modelo*

*mainstream, e aqueles que veem os efeitos nas mudanças da organização a forma de melhorar a gestão”.*

Na reforma gerencial, a aposta para a modernização da gestão estava na reorganização da máquina administrativa. Assim, ao se remodelar as instituições, dando mais dinamismo institucional a elas, a modernização de seus processos internos viria a reboque, mas como a história mostra, não foi isso que aconteceu. Para o entrevistado, Ariel Pares, tanto a modernização das instituições quanto a simplificação de seus processos internos deveriam ter sido casados. Contudo, houve uma opção dos gestores que compunham a alta cúpula da reforma do estado em promover um em detrimento do outro.

Assim, programas como o QPAP, que tinham como *locos* primeiro a atuação nos processos internos da organização, foram vistos pela alta direção, como projetos menores, frente a grande tarefa de reorganizar institucional e legalmente a administração pública federal.

#### **2.4 - Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP**

No período, de 2000 a 2004, o programa é rebatizado e recebe o nome de Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP. Esse, passa a ser coordenado pela Secretária de Gestão – Seges, e tem-se por objetivo agregar ao programa de qualidade atividades e projetos que visassem dar uma maior atenção à avaliação da satisfação dos usuários com os serviços públicos prestados. Nesse sentido, é publicado o Decreto 3.507/2000 que definia diretrizes para o estabelecimento de padrões de qualidade de atendimento prestados pela administração pública federal.

O decreto determinava que os órgãos deveriam estabelecer padrões de qualidade sobre, por exemplo: tempo de espera para o atendimento; prazos para o cumprimento dos serviços; formas de comunicação com os usuários; procedimentos para atendimento a reclamações, dentre outros. O decreto também previa a instauração do Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos serviços públicos.

A inspiração para buscar a construção desse Sistema teve origem na experiência da 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos que com apoio

do IBGE, recolheu e verificou junto a residentes de 8.000 domicílio sua percepção sobre a qualidade de serviços em educação, previdência e saúde (Angelim, 2002)<sup>11</sup>. Além da pesquisa, também foi contratada consultoria para que desenvolvesse, a primeira versão, do Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação, o IPPS, que era um questionário de pesquisa de opinião padronizado com o objetivo de medir o grau de satisfação dos usuários. O modelo desenvolvido teve a sua metodologia alicerçada nos modelos; o American Consumer Satisfaction Index; o SERVQUAL; e o Common Measurement Tool-CMT2 do Centro Canadense de Gestão (Angelim, 2002, p. 05).

Conforme Gustavo Angelim (2002), o objetivo da construção do IPPS seria dotar a organização de uma solução que permitisse *“as organizações com poucos recursos implementarem uma avaliação de satisfação “caseira”, mas, mesmo assim, metodologicamente rigorosa e, por isso, útil”* (Angelim, 2002, p. 05). Segundo o autor, foi desenvolvido um software para auxiliar no processo de pesquisa que pudesse ajudar as organizações a adaptar o questionário do IPPS às necessidades de cada organização, além disso o Software contaria com a elaboração de relatórios automatizados<sup>12</sup>.

A implantação desse sistema não foi alcançada pelo Ministério do Planejamento, tampouco a implementação de forma sistemática de avaliação de satisfação da qualidade dos serviços públicos pelos usuários. Contudo, esse decreto foi o embrião para a elaboração do decreto que viria, futuramente, implementar a ‘carta de serviços’, como será apresentado no decorrer do capítulo.

Nesse ano de 2000, também é relançado o Programa Nacional de Desburocratização, originalmente criado em 1979, e que futuramente se unirá ao programa de qualidade para dar corpo ao Gespública. Esse decreto instaura o Comitê Interministerial de Desburocratização, que tinha dentre suas atribuições: a redução da interferência do Governo na vida do cidadão e das empresas; a redução de custos; a melhoria do atendimento ao público nos órgãos da administração pública federal. Há, portanto, uma sinergia de objetivos dessa normativa com aquela que estabelece a

---

<sup>11</sup> Os resultados dessa pesquisa não foram encontrados pela autora.

<sup>12</sup> Nas entrevistas que foram conduzidas, a entrevistada Valéria Salgado relatou os esforços para o desenvolvimento dessa pesquisa junto ao IBGE, contudo nenhum dos servidores que participaram do programa nessa época, Valéria Salgado e Paulo Daniel, descreveram com maiores detalhes como foi o processo de desenvolvimento do software e quais os motivos que não o levaram a ganhar escala dentro da administração pública. Tampouco, foi encontrado citação sobre essa solução tecnológica no livro que Paulo Daniel escreveu sobre o programa Gespública.

necessidade de se instaurar padrões de qualidade no serviço público e mensuração da satisfação de seus usuários.

O Programa Qualidade no Serviço Público incorporou as atividades já desenvolvidas pelo QPAP, mas buscava introduzir atividades que visassem a melhoria da satisfação dos usuários. O PQSP objetivava três áreas de atuação: a mobilização das organizações públicas; avaliação e melhoria da gestão pública, e a melhoria da qualidade dos serviços. A mobilização se concentrava nas atividades de engajamento dos servidores já desenvolvidas, utilizando de palestras e visitas técnicas aos órgãos de modo a estimulá-los a aderir ao programa.

Em avaliação e melhoria da gestão pública, buscava-se expandir a aplicação do modelo por meio de mobilização da rede de consultores em encontros e capacitações, além de dar continuidade ao Prêmio. Em gestão do atendimento ao cidadão o objetivo era divulgar, por meio da rede, a necessidade de se instaurar padrões de atendimento aos usuários e de avaliar sua satisfação. A meta mobilizadora do programa para essa área seria “superar, até 2003, o índice de 70% de usuários satisfeitos com os serviços públicos prestados pelas organizações que aderirem ao Programa” (Brasil, 2008).

O PQSP, não conseguiu atingir os seus objetivos esperados principalmente quanto a implantação de uma cultura organizacional que estivesse preocupada com a melhoria da satisfação dos usuários do serviço. Uma explicação para isso, é que o programa não conseguiu desenvolver metodologia de pesquisa suficiente que atendesse as necessidades e carências dos órgãos para dar conta do tamanho da tarefa. Vale observar, também, que diferentes tipos de organização demandam distintas necessidades para implementar a promoção da mudança cultural necessária.

Ainda que tivesse conseguido manter a sua rede ativa, Paulo Daniel Lima (2007, 45), que manteve o seu cargo de Diretor do Programa da qualidade, descreve as seguintes impressões sobre o período: *“é importante registrar a rejeição ostensiva à autoavaliação; o desembarque de consultores para a equipe e dispensa de servidores; obstrução à realização das cerimônias anuais do Prêmio Nacional da Gestão Pública. Nesse período tornou-se evidente a força do voluntariado que sustentou o programa, mantendo-o ativo apesar da [alta] hierarquia, (...) não medir esforços para interrompê-lo.”*

## **2.5 - Gespública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**

Em 2005 é publicado o decreto 5.378, em que cria o Gespública<sup>13</sup>. Como já informado, em capítulos anteriores, esse é o resultado da fusão do PQSP e do Programa Nacional de Desburocratização. E sua finalidade primeira, conforme seu normativo legal, é melhorar a qualidade dos serviços público prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país. Segundo esse normativo, as ações do programa deveriam contemplar medidas que buscassem a consolidação da administração pública profissional, voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

É importante ressaltar que, a partir do início da década de 2.000, os princípios e critérios preconizados pela TQM, sofrem um ajuste e passa a ser incorporado no discurso da *policy Community*, (comunidade epistemológica) a terminologia excelência. O objetivo da aplicação dos ciclos de aprimoramento dos serviços e da gestão não estava mais em alcançar um determinado nível de qualidade do produto, mas sim percorrer toda uma cadeia de processos que levasse a organização a alcançar excelência da qualidade nas suas entregas. A palavra excelência passou a carregar em si um peso simbólico maior do que a palavra qualidade.

O alcance da excelência, preconizado não só pelo Gespública, mas por um conjunto de modelos, como o Europeu, o Americano, o Japonês, e o da FNQ, está em aplicar um modelo de autoavaliação em que constam determinados critérios e escalas de pontuação, no qual seja possível avaliar qual o grau de maturidade que aquela determinada organização se encontra. Tendo sido avaliada, a organização estaria ciente dos seus pontos fortes e fracos o que a habilitaria a entrar novamente em um ciclo contínuo de melhorias.

Conforme define a Fundação Nacional de Qualidade, o objetivo do seu modelo de excelência é “*contribuir para que a organização levante questionamentos, que a permita refletir sobre a sua gestão e a adequação de suas práticas aos conceitos de uma empresa classe mundial*”<sup>14</sup>. Para tanto, deveria verificar a adesão de suas práticas aos oito fundamentos da excelência, preconizados pelo modelo, respondendo a uma serie de

---

<sup>13</sup> Os entrevistados relatam que o novo nome do programa foi dado pelo seu Diretor Paulo Daniel.

<sup>14</sup> In: <http://www.fnq.org.br/aprenda/metodologia-meg/modelo-de-excelencia-da-gestao>.

questionários. Além disso, ao final de cada ciclo a organização, em todos esses modelos, poderia se candidatar a concorrer a uma premiação.

### **2.5.1 - Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP**

O **Modelo de Excelência em Gestão Pública – MEGP**, preconizado pelo Gespública, no documento de referência 2008/2009 e 2010, observava os seguintes conceitos que o estruturava: pensamento sistêmico; liderança e constância de propósitos; visão de futuro; comprometer-se com as pessoas; responsabilidade social; orientação por processos e informações; gestão participativa; controle social; desenvolvimento de parcerias; geração de valor; cultura organizacional e aprendizagem organizacional (Brasil, 2009).

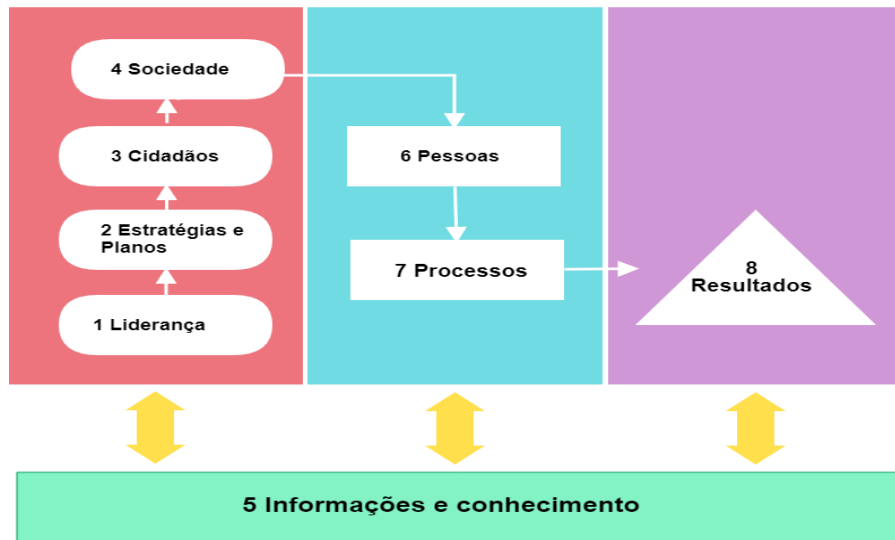
Os objetivos que buscava alcançar eram: a) eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; b) promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; c) promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; d) assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e e) promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (Brasil, 2009).

Para avaliar o desempenho das organizações e posteriormente orientá-las aos processos de mudança e melhoria da gestão, o MEGP era formado por oito critérios que se dividiam em quatro blocos principais:

- bloco I denota-se a fase de planejamento constituído de 4 critérios: Liderança, Estratégia e Plano, Cidadãos e Sociedade;
- bloco II denota-se a fase de execução constituído de 2 critérios: Processos e Pessoas;
- bloco III denota-se a fase de controles constituído de 1 critério: Resultados;
- bloco IV denota-se a fase de inteligência da organização constituído de 1 critério: informações e Conhecimento.

Figura 4 - representação do MEGP

**Representação visual do MEGP ciclo 2008/2009**



Fonte: MEGP 2010

### **2.5.2 - Instrumento de Avaliação de Desempenho da Gestão Pública – IAGP**

Para operacionalizar o MEGP, foi desenvolvido o **Instrumento de Avaliação de Desempenho da Gestão Pública – IAGP**. Esse instrumento é a principal ferramenta para realizar a autoavaliação, que é o primeiro passo para iniciar o ciclo de melhoria contínua propagado pelo programa.

Para a implementação do instrumento, os guias de orientação do Gespública, informavam que estava à disposição dos órgãos “**consultores *ad hoc* na Rede Nacional da Gestão Pública** que darão assistência e orientação necessárias aos facilitadores das organizações” (Brasil, 2009). Para que o processo de autoavaliação pudesse apresentar melhores resultados, o programa orientava a **participação da alta administração**. Essa participação se traduziria no seu patrocínio e na indicação de uma equipe de pessoas dedicadas a implementar a metodologia dentro da organização.

A mensuração de desempenho no Gespública é realizada de forma qualitativa e quantitativa (por meio de uma escala numérica). Para o ciclo de 2010, o instrumento da avaliação apresentava uma escala que de zero a 1.000, 500 e a 250 pontos. A simplificação do instrumento de 1.000 visava estimular que mais organizações utilizassem do modelo e que as permitisse construir tanto uma trajetória de aprendizagem

com a metodologia de autoavaliação quanto de implementação do ciclo de melhoria contínua da gestão.

Assim, quando a organização percorre essa escala ela passa por um processo ascendente de aprendizagem e melhorias. Conforme o guia do IAGP 250, 500 pontos do ciclo de 2010, os três instrumentos contêm o mesmo conjunto de conceitos e parâmetros de avaliação da gestão, variando apenas o nível de exigência de cada um. Como assinalado anteriormente, no IAGP cada objetivo do MEGP foi desdobrado em critérios de avaliação que sinalizam o que se espera de uma gestão pública de qualidade.

A recomendação da gestão do programa era que cada organização pudesse conduzir internamente o processo de avaliação, utilizando o Caderno de Campo para a Avaliação da Gestão Pública (250 Pontos ou 500 Pontos) ou o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública de 1000 Pontos, dependendo da experiência da organização em avaliação da gestão e do nível de gestão atingido em avaliações anteriores.

O critério 1 – Liderança, agregava três outros critérios: governança pública e governabilidade; exercício de liderança e promoção da cultura da excelência; e análise de desempenho da organização. Com um total de 110 pontos.

O critério 2 – Estratégias e Planos agregava dois outros critérios: Formulação das estratégias e Implementação das estratégias. Com um total de 60 pontos.

O critério 3 – Cidadãos agregava dois outros critérios: Imagem e conhecimento mútuo e Relacionamento com os cidadãos-usuários. Com um total de 60 pontos.

O critério 4 – Sociedade agregava três outros critérios: atuação socioambiental, ética e controle social; políticas públicas. Com um total de 60 pontos.

O critério 5 - Informações e Conhecimento agregava três outros critérios: informações da organização; informações comparativas; e gestão do conhecimento. Com um total de 60 pontos.

O critério 6 – Pessoas agregava três outros critérios: sistemas de trabalho; capacitação e desenvolvimento; e qualidade de vida. Com um total de 90 pontos.

O critério 7 – Processos agregava três outros critérios: processos finalísticos e processos de apoio; processos de suprimento; processos orçamentários e financeiros. Com um total de 110 pontos.



O critério 8 – Resultados agregava seis outros critérios: resultados relativos aos cidadãos-usuários; resultados relativos à sociedade; resultados orçamentários e financeiros; resultados relativos às pessoas; resultados relativos aos processos de suprimento; resultados dos processos finalísticos e dos processos de apoio. Esse era o critério que metodologicamente agregava o maior número de pontual, com um total de 450 pontos.

### **Objetivos da avaliação**

O critério 1- Liderança, com 110 pontos, buscava avaliar a governança pública e a governabilidade da organização, incluindo aspectos relativos à transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Também avaliava como era exercida a liderança, incluindo temas como mudança cultural e implementação do sistema de gestão da organização. O critério avaliava a análise do desempenho da organização, enfatizando a comparação com o desempenho de outras organizações e a avaliação do êxito das estratégias.

O critério 2 – Estratégias e Planos, com 60 pontos, buscava avaliar como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional formulava suas estratégias, as desdobrava em planos de ação de curto e longo prazos e acompanhava a sua implementação, visando o atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas.

O critério 3 – Cidadãos, com 60 pontos, buscava avaliar como a organização, no cumprimento das suas competências institucionais, identificava os cidadãos usuários dos seus serviços e produtos, conhecia suas necessidades e avaliava a sua capacidade de atendê-las e antecipava-se a elas. Abordava, também, como era feita a divulgação de seus serviços, produtos e ações para fortalecer sua imagem institucional e como a organização estabelecia o relacionamento com seus cidadãos-usuários, media a sua satisfação, implementava e promovia ações de melhoria.

O critério 4 – Sociedade, com 60 pontos, buscava avaliar como a organização lidava com suas responsabilidades perante a sociedade e as comunidades diretamente afetadas pelos seus processos, serviços e produtos e como estimulava a cidadania. Avaliava, também, como a organização atuava em relação às políticas públicas do seu setor e como estimulava o controle social de suas atividades pela sociedade.

O critério 5 – Informações e conhecimento, com 60 pontos, buscava avaliar a gestão das informações, incluindo a obtenção de informações comparativas pertinentes. Também avaliava como a organização identificava, desenvolvia, mantinha e protegia os seus conhecimentos.

O critério 6 – Pessoas, 90 pontos, buscava avaliar os sistemas de trabalho da organização, incluindo a organização do trabalho, a estrutura de cargos, os processos relativos à seleção e contratação de pessoas, assim como a gestão do desempenho de pessoas e equipes. Também avaliava os processos relativos à capacitação e ao desenvolvimento das pessoas e como a organização promovia a qualidade de vida das pessoas interna e externamente ao ambiente de trabalho.

O critério 7 – Processos, 110 pontos, buscava avaliar como a organização gerenciava, analisava e melhorava os processos finalísticos e os processos de apoio. Também avaliava como a organização gerenciava o processo de suprimento, destacando o desenvolvimento da sua cadeia de suprimento. O critério avaliava como a organização gerenciava os seus processos orçamentários e financeiros, visando o seu suporte.

O critério 8 – Resultados, 450 pontos, buscava avaliar, os resultados da organização, abrangendo os orçamentário-financeiros, os relativos aos cidadãos-usuários, à sociedade, às pessoas, aos processos finalísticos e processos de apoio, assim como aos relativos ao suprimento. A avaliação dos resultados incluía a análise da tendência e do nível de desempenho da organização, pela verificação do atendimento dos níveis de expectativa das partes interessadas e pela comparação com o desempenho de outras organizações. É possível verificar no anexo I como eram avaliados alguns dos indicadores referentes à metodologia<sup>15</sup>.

Além de responder ao instrumento de avaliação, conforme a pontuação escolhida pela organização, também era recomendado que fosse elaborado um **relatório de práticas de gestão**. Esse relatório além de descrever como efetivamente a gestão da organização se dava, também compunha a documentação necessária para concorrer ao Prêmio do Programa.

---

<sup>15</sup> Fonte: Produto 1 “Mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão” do contrato no 005/2009 firmado entre a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento e a consultoria Marini, Borges e Martins – Ensino, Pesquisa e Consultoria em Gestão Organizacional S/S.

A descrição deveria obedecer ao seguinte roteiro: 1) o que é feito; 2) como é feito; 3) onde é feito (setores e pessoas envolvidas); 4) com que periodicidade é feito; 5) há quanto tempo é feito; 6) a sistemática de controle; 7) os mecanismos de aprendizado utilizados; 8) melhorias implantadas, decorrentes do aprendizado.

Após realizado o processo de autoavaliação, que é o próprio uso do modelo do IAGP, os próximos passos seriam aqueles mesmos propostos pelo ciclo PDCA, a elaboração do Plano de Melhoria da Gestão – PMG, a validação externa da autoavaliação e do plano, a implementação das melhorias e seu monitoramento e o reinício do ciclo.

Após a análise dos resultados da autoavaliação, a organização terá construído um panorama dos seus pontos fortes e fracos. Assim, estaria apta e capacitada para verificar quais são os pontos que necessitam de melhorias. Dessa forma, o próximo passo é elaborar o **plano de melhoria da gestão**. Nesse a organização deveria traçar as ações irá adotar e os prazos para alcançar esses resultados. Para que haja maior compromisso institucional, era orientado que o plano fosse aprovado pela alta direção.

Após a aprovação do plano pela alta direção, esse deveria ser encaminhado para o Núcleo Estadual ou setorial do Gespública, **solicitando a validação externa dos resultados obtidos**. A validação externa era realizada pela rede de consultores e tinha como objetivo verificar se a organização aplicou corretamente o instrumento de autoavaliação conforme os preceitos estabelecidos pelo modelo e validar os achados.

Após sua aprovação o **Gespública emitia um certificado**, assinado pelo(a) Secretário(a) de Gestão e pelo Diretor(a) do programa, creditando o nível de gestão alcançado pela organização e com prazo de validade de 18 meses, prazo no qual acreditava-se ser possível implementar as melhorias descritas no Plano.

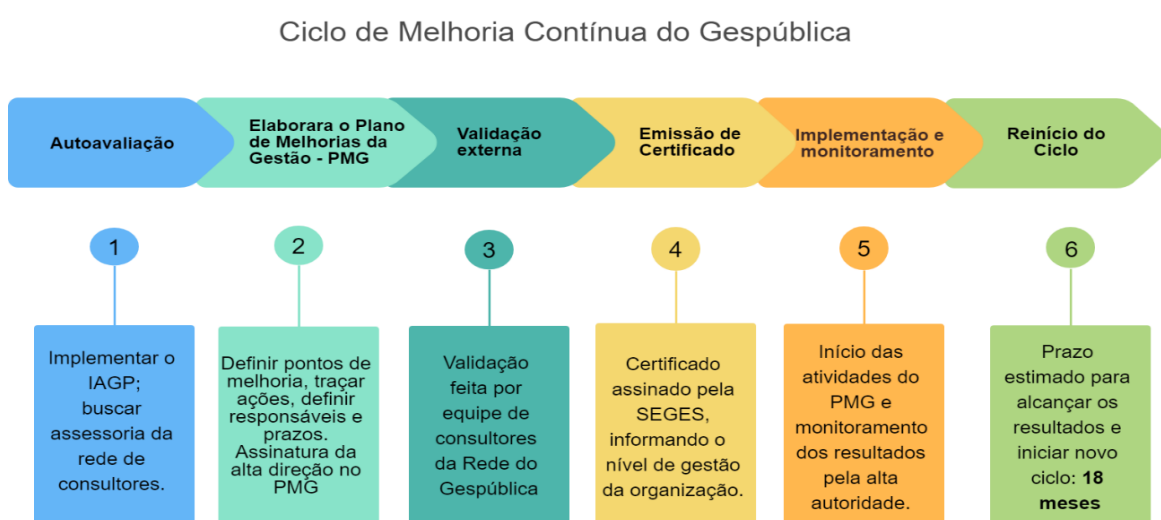
Após esse processo, a organização deveria **implementar** imediatamente as melhorias propostas, designando responsáveis para cada ação e estabelecendo pontos de verificação ao longo dos anos para monitorar a sua execução. Esse processo também deveria constar na agenda da alta autoridade da organização e ser monitorada por ela.

Ao final desse processo, reinicia-se um novo ciclo de melhorias, que, conforme orientações do Gespública, deveria ser incorporado aos processos diários da organização. A data de 18 meses é importante porque sinaliza a expectativa dos gestores do Programa

de que **para rodar toda a metodologia em uma organização levaria um ano e meio**, de modo a apresentar resultados concretos.

Segundo o documento “Guia de pesquisa de satisfação, do Gespública” (o instrumento de avaliação do Gespública, “foi utilizado na efetivação de 12 ciclos anuais até o ano de 2010, tendo sofrido diversas alterações, a título de aperfeiçoamento. Nesses doze anos, 685 órgãos e entidades públicas participaram dos ciclos de premiação, sendo que, delas, 132 foram reconhecidas ou premiadas pela qualidade e excelência dos seus métodos de gestão” (Brasil, 2013, p. 11)

Figura 5 - Ciclo de melhoria do Gespública



Fonte: IAGP 2010, com adaptações da autora.

## Governança do programa

O decreto que cria o Gespública, também institui o Comitê Gestor do Programa. Esse tem as seguintes competências, dentre outras: elaborar o Planejamento estratégico do Gespública; monitorar e avaliar os resultados do programa; certificar e validar os resultados da autoavaliação dos órgãos; reconhecer e premiar os candidatos ao Prêmio Nacional da Gestão Pública.

Seguindo os parâmetros estabelecidos pelo comitê estratégico do QPAP, também participavam do comitê gestor pessoas com notório reconhecimento empresarial e de engajamento em ações ligadas a melhoria da gestão e desburocratização, além de um representante do Ministério do Planejamento e um da Casa Civil. Os participantes do Comitê Gestor do programa, também compunham o Conselho do Prêmio Nacional da Gestão Pública.

A título de ilustração, participaram desse conselho no ciclo 2010 o empresário Jorge Gerdau Johannpeter (Presidente do Conselho), a jornalista da Rede Globo Cristina Serra, o empresário Luiz Ernesto Gemignani (vice-presidente da Fundação Nacional da Qualidade), Luiza Helena Trajano, (Presidente do Magazine Luiza), e o professor e empresário Silvio Vaz de Almeida. Conforme falas de entrevistados: *“era um PIB representativo do país que se sentava na mesa do Comitê Gestor do Gespública.”*

Também foi criado o Comitê conceitual do programa, cuja principal competência era discutir e aperfeiçoar o Modelo de Excelência. Nas palavras do ex-diretor do Gespública Bruno Pavarine, *“dizia mais respeito a quais são os padrões que vamos usar aqui, quais as regras que vamos usar para fazer avaliação das instituições”*.

Esse comitê surge vinculado ao processo de premiação. Conforme André Ferreira (2012),

*Em 2001 o Comitê de Processo do PQGF teve o nome alterado para Comitê Conceitual do PQGF, com ampliação de participações oriundas de vários estados da Federação. O Comitê Conceitual passou a concentrar as atribuições de formular o Modelo de Excelência (à época chamado de Critérios de Excelência) que resultou no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública utilizado no processo do Prêmio e da autoavaliação da gestão. Além disso o Comitê Conceitual gerou subcomitês, chamados de Comitê de Planejamento (para apoiar a elaboração e execução do planejamento do PQGF), Comitê de Educação (para apoiar a elaboração da capacitação das Bancas Examinadoras do Prêmio), Comitê de Ética (Para aperfeiçoar o Código de Ética do PQGF), Comitê de Informática (para apoiar e monitorar a elaboração de software e sítio do PQGF) e Comitê de Marketing (com participação de representantes de organizações premiadas, para propor estratégias de potencialização da divulgação dos resultados da premiação). De 2001 a 2003 desenvolveu-se no Comitê Conceitual uma verdadeira comunidade de conhecimento em excelência em gestão pública (Ferreira, 2012, p. 33).*

O Comitê Conceitual, representava a instância técnica do Programa e muitos de seus participantes também compunham a banca examinadora do Prêmio. Conforme a última ata de reunião desse grupo, participaram representantes de organizações que compunham a rede do Gespública e representantes dos núcleos regionais do programa. E conforme relatos nas entrevistas, também eram convidados a participar professores universitários com notório saber na área de gestão pública. **O Comitê Conceitual atuava como um *locus* primeiro de participação e vocalização da Rede do Gespública.**

A Rede Nacional de Gestão Pública, por meio de seus núcleos regionais, setoriais e órgão gestor do Programa, continuou as atividades iniciadas dentro do QPAP, oferecendo cursos de capacitação em gestão, especialmente com a utilização do

instrumentos que compõem o Programa. Havia uma variação de pessoas ativas na Rede durante todo o seu funcionamento, sendo que ao longo de seu funcionamento havia um registro de mais de 20.mil pessoas em seu cadastro e em janeiro de 2012, totalizou 1.868 organizações e 1.538 voluntários participantes (Brasil, 2014).

### **Prêmio Nacional de Gestão Pública – PNGP**

Como já informado, a premiação teve início no ano de 1998 e se encerrou em 2010, apesar do programa Gespública ter se encerrado oficialmente somente em 2017. No primeiro ano houve um total de 62 organizações candidatas e em 2010, 29 organizações concorreram. A execução de uma premiação aos moldes do PNGP é longa e complexa, e se inicia com a formação da banca examinadora.

Segundo relato do entrevistado André Ribeiro, que atuou como Gerente do Prêmio até 2008, a estrutura do prêmio seguia a seguinte organização. As pessoas faziam os cursos presenciais e depois faziam uma prova, sendo aprovados eram nomeados para as bancas examinadoras. E de acordo com o entrevistado Paulo Daniel *“a cada ciclo do prêmio nós formávamos 1.000 e tantos examinadores”*.

A banca avaliava os relatórios de gestão das candidatas, que conforme o ano, poderia ser em torno de 70 candidatos. A banca era composta de por até 10 pessoas. A análise do relatório deveria seguir uma prescrição definida em manuais e essa era supervisionada por um examinador sênior. Depois dessa análise, 10 juízes, especialistas em gestão, avaliavam todo o trabalho e selecionavam as candidatas que iriam receber visita *in loco*. Na visita, toda a banca examinadora era deslocada até a candidata.

*In loco* era verificado a aderência das informações do relatório com a prática real. Era elaborado um relatório final de avaliação que depois era analisado pela banca. Feita a análise, concluía-se qual organização tinha alcançado os padrões de excelência determinados pelo modelo. Depois desse processo, as avaliações dos relatórios das finalistas eram enviadas para o conselho do programa para a escolha dos vencedores.

Como já relatado nesse trabalho, esse conselho era composto por pessoas de destaque na sociedade e altos executivos. Segundo o entrevistado *“foi presidido muito tempo pelo Jorge Gerdau, depois pelo Antônio Marmo Trevisan, depois a Diretora do Magazine Luiza, depois foi mudando. Tinha sempre um jornalista, o Luis Nassiff da Folha”*.

As premiações por um longo período de 10 anos foram altamente prestigiadas pelas altas autoridades do governo, com a participação de diversos ministros e presidentes de autarquias, sendo que os Prêmios de 1998 até 2008, foram entregues pessoalmente pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, o que simbolizava o alto nível de reconhecimento e prestígio que o Prêmio tinha alcançado na administração federal.

Figura 6 - Fluxo do Prêmio Gespública



Fonte: elaboração da autora

## Inovações ao Programa

No ano de 2009 foi publicado o Decreto 6.932/2009 que instituiu a necessidade de todos os órgãos da administração pública federal elaborarem a **sua ‘carta de serviços’**. Na carta de serviços ao cidadão, os órgãos deveriam trazer de forma clara e em linguagem acessível, para cada serviço que prestasse diretamente aos cidadãos as seguintes informações: o nome do serviço; I - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço; as principais etapas para processamento do serviço; o prazo máximo para a prestação do serviço; a forma de prestação do serviço; a forma de comunicação com o solicitante do serviço; e os locais e formas de acessar o serviço.

Além disso, também deveriam detalhar os padrões de qualidade do atendimento definindo: quais são as prioridades de atendimento; o tempo de espera; prazos; mecanismos de comunicação; procedimentos para tratar reclamações; as etapas do processo e mecanismos de consulta. O decreto reedita o comando do decreto 3.507/2000

para que os órgãos façam pesquisa periódica de satisfação junto aos seus usuários para averiguar os padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviço.

Para a efetivação desse comando normativo, o decreto definiu que o Gespública deve colocar à disposição dos órgãos metodologia para elaboração da Carta de Serviços e instrumento padrão de pesquisa de satisfação e o prazo para a aplicação dessas metodologias era imediato.

Conforme o Guia do Gespública para elaboração de Carta de Serviços, esse

*é o documento no qual o órgão ou a entidade pública estabelece o compromisso de observar padrões de qualidade, eficiência e eficácia na execução de suas atividades, perante os seus públicos alvos e a sociedade em geral, especialmente aquelas de prestação direta de serviços públicos. A Carta permite aos cidadãos, ao mercado e aos demais agentes do Setor Público acompanhar e aferir o real desempenho institucional no cumprimento dos compromissos que o órgão ou entidade assumiu.* (Brasil, 2014, p. 14)

Essa normativa expressou que a prioridade do governo naquele momento para o Gespública seria se voltar, não mais para as atividades internas, análise e melhoria de processos, e mais para questões externas, como qualidade de serviços e satisfação dos usuários como pautas maiores. Assim, a partir de 2009 o Gespública, foi elaborando outros guias de melhorias da gestão, alinhados a essa perspectiva, tais como Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação via web, Indicadores de Desempenho, Guia de simplificação e modelagem de processos. Esse período é expressivo, porque vinculada a outros aspectos organizacionais e contextos, sinaliza o início do processo de estagnação e posterior declínio do programa. E é esse cenário que será objeto do próximo capítulo.



## Capítulo 4

### Da estagnação ao encerramento

#### 1 – A estagnação do programa

Um movimento importante que sinaliza o início do seu declínio pode ser observado na forma como o Prêmio foi deixando de ter prestígio até ser descontinuado. Esse processo se inicia em 2008, quando foi tomada a decisão de realizar a premiação desse ciclo em conjunto com o de 2009, e um ponto de maior relevância foi que o prêmio de 2008 não foi mais entregue pelo Presidente da República, como era tradicional, nem tampouco a cerimônia aconteceu no Palácio do Planalto e sim no Clube do Exército. Nas palavras de Bruno Palvarine, ex-diretor do Gespública, sobre esse período: *“então assim, [o prêmio] começa a sair de um momento que tem todo apelo, feito no Palácio, para um ‘quem pode ajudar’*. E o cenário de desprestígio atingiu o ponto em que no ano de 2010 aconteceu o último ciclo do Prêmio Nacional de Gestão Pública.

Para encontrar uma narrativa que pudesse explicar esse cenário e, por conseguinte, apontar as falhas de implementação do Gespública, foi lançado mão, no capítulo 1, de seis variáveis explicativas, as quais foram denominadas de ‘armadilhas’. São elas: 1) falta de patrocínio das altas autoridades, não compor a agenda do Ministério; 2) falhas na adaptação dos instrumentos de TQM para os serviços públicos; 3) o desenho dos instrumentos do Gespública, principalmente o MEGP, era muito focado em autoavaliação; 4) incongruência interna do desenho do programa na definição de resultados a ser alcançados; 5) não utilização de tecnologias digitais para a sua implementação; 6) o Gespública ser um programa de gestão.

Assim, observando essas variáveis e com contribuições de uma pesquisa prévia foi levantado a hipótese, apresentada no capítulo 1, de que o Gespública caiu na ‘armadilha’ das políticas públicas de gestão. Pois, por não ter uma entrega palpável, não foi capaz de gerar adesão das altas autoridades do Ministério do Planejamento. E por não compor a agenda de decisão do ministro, o programa ficou autocentrado, suas ações voltaram-se para si, dialogando pouco com outras ações do Ministério. Desse fato,

decorre todas as outras variáveis que contribuíram para as falhas na implementação do programa.

Assim, o objetivo desse capítulo será apresentar os achados da pesquisa de campo e verificar se esses refutam ou não a hipótese explicativa que foi levantada. Ao longo desse capítulo será apresentado que variáveis dependentes importantes não foram levantadas na pré-pesquisa, como o personalismo, baixa institucionalidade e baixa escalabilidade da metodologia, que também contribuíram para barrar a entrada do Gespública na pauta da Seges.

## 2 – Definição de variáveis

A primeira variável, a de não compor a agenda prioritária do Ministério e da Secretaria de Gestão e por isso não receber patrocínio de suas altas autoridades, configura-se como **variável independente**. Isso porque, compor ou não a agenda influencia o comportamento de todas as outras variáveis, que são **dependentes** dessa. Ou seja, o fato de um problema, um programa, uma política entrar ou não na agenda prioritária depende o nível de recursos que irá receber, a qualidade do apoio para suas ações e a própria sobrevivência ou não da política ou do programa.

A definição daquela variável como sendo a independente deve-se ao fato de que, dentro da teoria de ciclo de políticas públicas, a formação de uma agenda de decisão, e as pautas que entram nessa agenda, é que determina se uma situação, um fato social, irá adquirir status de ‘problema público’ ou não pelos tomadores de decisão (SARAIVA, 2007). E é da formação da agenda, da definição de quais são os problemas políticos que merecerão solução, que decorre todas as outras etapas do ciclo de políticas públicas, as quais são: a elaboração/formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Nesse sentido, é partindo da afirmação de que o Gespública não compunha a agenda prioritária do Ministério, sequer da Seges, que é conduzida a narrativa para explicar os motivos que levaram ao declínio do programa e o seu posterior encerramento. Contudo, o ponto principal a ser esclarecido é: **quais as razões que levaram o Gespública a não compor a agenda prioritária da Seges e do Ministério**, após os anos de 2008/2009? E ainda assim, ter uma longa sobrevida? Todavia, antes de apresentar os

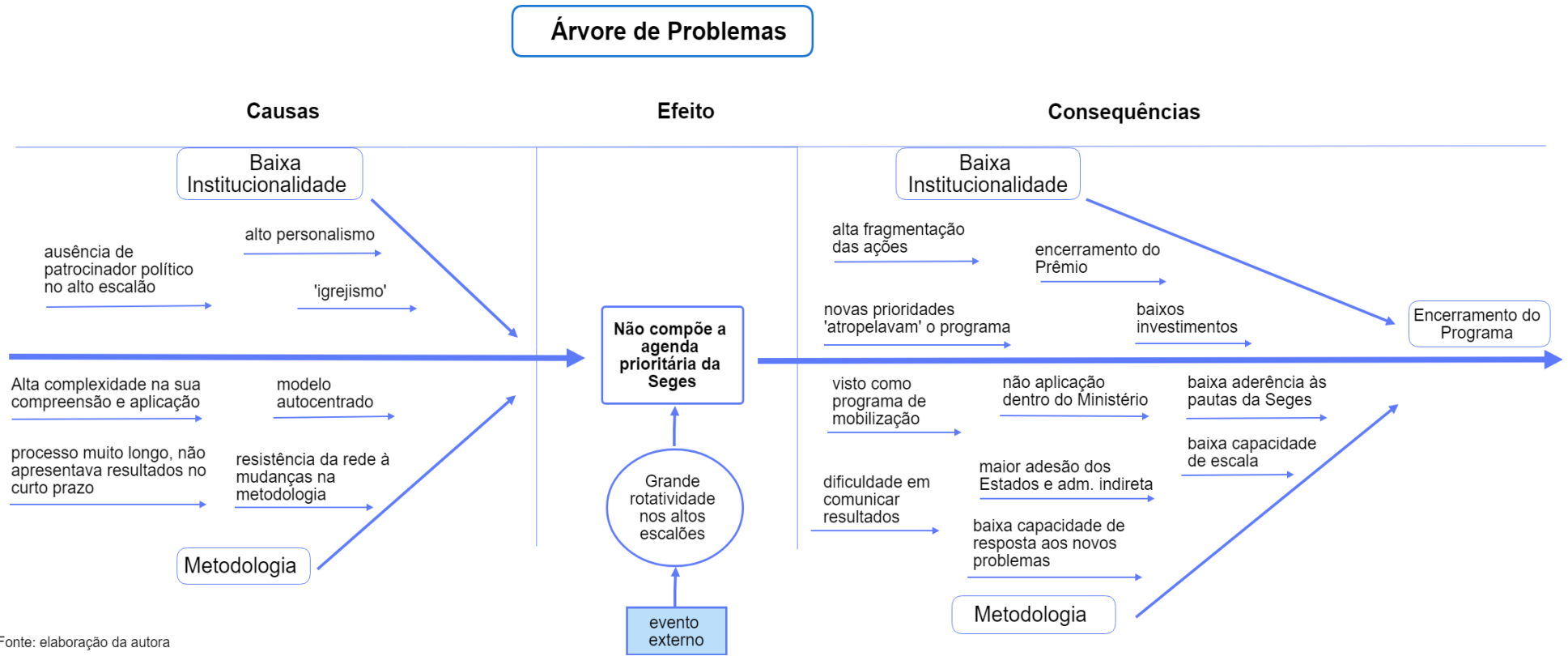
achados da pesquisa que respondem a essas perguntas será apresentado um breve quadro sobre como a ciência política aborda a questão de formação de agenda.

### **3 – Formação de agenda na Seges e falhas de implementação – Gespública**

O capítulo foi iniciado com a seguinte pergunta: quais as razões que levaram o Gespública a não compor a agenda prioritária da Seges e do Ministério do Planejamento, após os anos de 2008/2009? E ainda assim, ter uma longa sobrevivência?

A partir dos dados coletados na pesquisa de campo será apresentado as variáveis dependentes que buscam responder a essas perguntas. Para organizar as conexões dessas variáveis e construir um fluxo narrativo que busque apresentar de forma mais clara os ‘porquês’ dessa pergunta, será apresentado nas páginas a seguir, uma figura que representa uma **árvore de problemas com as causas, efeitos, eventos externo e consequências** que contribuíram para o encerramento do programa. O diagrama divide as causas em dois grupos: baixa institucionalidade e metodologia do programa. Essas por sua vez geraram consequências que, no seu conjunto, promoveram o encerramento do programa.

Figura 7 - Árvore de problemas



Fonte: elaboração da autora

## 4 – As causas:

### Baixa institucionalidade

Não é possível estabelecer a conexão exata de quais causas geraram determinadas consequências e quais causas foram mais determinantes que outras. Todas elas gravitam dentro de um contexto que se somaram para levar ao encerramento do programa. Contudo, para estabelecer um fluxo narrativo a análise será iniciada pela causa: ausência de patrocinador político no alto escalão.

Conforme anteriormente analisado, para Kingdon a atuação de um empreendedor político para ascender uma pauta à prioridade na agenda política é fundamental. No início do Programa de Qualidade é possível indicar, conforme relatos das entrevistas, que o empresário Jorge Gerdau Johannpeter, Presidente do Movimento Brasil Competitivo e um dos fundadores da Fundação Nacional da Qualidade. Desta forma, o empresário exerceu esse papel, de patrocinador, tanto para a formação do PBQP no governo Collor, quanto para apresentar a pauta da qualidade para o alto escalão do governo Fernando Henrique contribuindo para dar continuidade ao programa. Gerdau tinha trânsito fácil junto aos Presidentes da República e o alto escalão do governo, era membro do Comitê Gestor do Gespública e do QPAB e no período de 2009 a 2012 foi presidente Conselho do Prêmio Nacional da Gestão Pública.

Todavia, conforme já apresentado, o Prêmio havia perdido muito do seu brilho. O último ciclo em que ele foi entregue pelo Presidente da República foi em 2007. No ano de 2008 não houve premiação com um ciclo próprio, sendo esse realizado em conjunto com o ciclo de 2009 e o ano de 2010 foi o último ano do Prêmio.

Contudo, apesar do empresário Jorge Gerdau ter assumido o posto de Presidente do Comitê Gestor, conforme entrevista com Bruno Palvarine, ex-diretor do Gespública na época, esse “*Comitê desde a sua constituição apenas se reunia esporadicamente e nunca de forma consistente, e após o ano 2012, [que coincide com o fim do mandato do Gerdau na presidência], nunca mais ser reuniu até o seu encerramento em 2017*”. Dessa forma, apesar de formalmente estar constituído o Comitê Gestor do Gespública não era ativo. Além disso, segundo Palvarine, houve relatos de que uns dos patrocinadores para o encerramento do Programa foi o próprio Gerdau, o que dá a aparente percepção de que Jorge Gerdau já não mais atuava como um patrocinador/empreendedor para o Gespública.

Sobre a causa **personalismo e ‘igrejismo’** elas estão bastante conectadas. Nas entrevistas tanto de ex-secretários da Seges, quanto de ex-diretores, as pessoas relataram esses fenômenos, com nuances distintas. Os três ex-diretores do programa, que vieram a ocupar o posto anteriormente ocupado por Paulo Daniel, referem-se ao personalismo e ‘igrejismo’ na atuação da rede. Já os dois secretários referem-se ao **personalismo** na figura do Paulo Daniel.

Paulo Daniel exerceu o papel de diretor dos programas de qualidade no governo federal desde 1995. Foi diretor do QPAP de 1995 a 1998, do PQSP de 1999 a 2005 e do Gespública de 2005 a 2007. Foram mais de 10 anos exercendo a mesma função e todos os entrevistados que de alguma forma trabalharam com ele, sendo secretário da Seges, ou compondo sua equipe, relatam que sua atuação foi central para a continuidade do programa ao longo desses anos e como sendo um grande engajador da rede.

Todavia, o exercício prolongado dessa função vinculou a marca de um programa de governo a uma pessoa física. Esse fato, contribuiu para, de certa forma, diminuir a institucionalidade e aumentar o personalismo. Pois, como ensina Max Weber uma das características básicas da burocracia é a impessoalidade, que dentre outros atributos, é não ter uma face, um rosto. E ao vincular a uma pessoa, as ações daquele programa, que antes deveriam levar primeiro a imagem do governo, do Ministério do Planejamento, simbolicamente levavam a imagem de uma figura física. Por suposto, que não é somente esse fator que contribui para a diminuição da institucionalidade do programa, mas foi um fator simbólico.

Foi diante desse cenário de baixa institucionalidade do programa e alto personalismo que Francisco Gaetani, Secretário da Seges no ano de 2007, tomou a decisão de exonerar Paulo Daniel do cargo de Diretor do Gespública. Em suas palavras:

*“quando eu cheguei eu tive que tomar uma decisão de cara, que foi a substituição do Paulo Daniel. Muito da responsabilidade foi minha. Mas que também era uma tentativa de gerar mais institucionalidade ao programa. Porque, o programa era ele. Era ele dando palestras o tempo todo, e eu não tinha evidências de que aquilo estava gerando resultados aos quais o programa se propunha a atender, (...). Ele virou um pouco da personificação do programa. Tanto é que não havia outros, não tinha um lugar-tenente, (...) o Gespública virou o Paulo. E isso não existe no governo. Pois, quando a pessoa sai desarruma”.*

O outro sentido para o personalismo que os entrevistados relatam está vinculado ao funcionamento da **rede do Gespública**. Os núcleos regionais se fortaleceram e o processo de engajamento e motivação da rede se tornou um motor para o Programa. A rede em muitos momentos, mesmo sem o apoio vindo de Brasília e muito por isso também, continuava a implementar a metodologia de autoavaliação. O papel dos consultores do Gespública se tornou fundamental nesse processo de multiplicar a metodologia em sua região. Todavia, o mesmo processo de vinculação de metodologia do programa a uma pessoa também foi acontecendo nos núcleos regionais. Nas palavras de Joelson Vellozo, o último diretor do programa:

*“a gente fez um evento por ano da rede, enquanto eu estive. Foi mais de uma vez por ano. A rede se colocava na posição de ajudar os órgãos, como uma espécie de ‘consultores’, mas tinha uma pegada muito personalista. Era o consultor X lá no Rio de Janeiro é o consultor Y lá no Ceará, era o consultor Z aqui em Brasília. E era muito personalista. Fulano de tal é top, ele pode ajudar, aí vira um consultor. Não tinha uma estrutura por trás, assim orgânico, tipo é o Ministério do Planejamento te dando ferramentas. Hoje a gente faz isso. Então o Gespública não dava as ferramentas, ele dava o diagnóstico, mas não dava as ferramentas”.*

A razão para a personalização da rede de consultores está não só em função da aplicação do formato inspirado naquele construído pela FNQ, que mantinha e formava seus consultores e eram remunerados por essa prestação de serviço, mas também muito em razão da própria dinâmica que os núcleos regionais. Para o estabelecimento desses, como já relatado, instituições específicas se tornaram o ponto de referência do Programa. E dentro dessas instituições, pessoas específicas foram se tornando a referência para a aplicação da metodologia. Nas palavras de Bruno Palvarine:

*E aí o que acontecia? Essa rede começava a ficar muito com a cara da pessoa, da organização que está à frente. E aí personaliza. A Secretaria de Gestão em São Paulo, muito com a cara deles. De Fortaleza, a Marilaque que é da secretaria de saúde, para onde ela vai, ela trabalhava num hospital, aí foi pra secretaria, depois para a secretaria de planejamento. Então assim, segue a pessoa. Porque é a pessoa que toca aquela agenda, que tem amor pelo tema. Então, dá uma contribuição maravilhosa, só que vai ficando enviesado, com a cara dela.*

A paixão que motivava as pessoas a implementar o Gespública, a própria difusão de uma cultura organizacional que buscava a qualidade dos processos foi a razão primeira que fomentou a instauração dos programas de qualidade ainda no governo Collor. E essa motivação, o engajamento dos servidores públicos, em nível operacional, para a melhoria

de processos deu seus frutos após longos 20 anos de programas de qualidade. Havia uma rede espalhada pelo Brasil, que no cadastro de 2010 contava com quase 20 mil pessoas, sendo que, em algum momento, todas essas foram capacitadas na metodologia. O programa, nesse aspecto, atingiu seu resultado de motivar e engajar servidores públicos.

E como apresentado pelo entrevistado Bruno Palvarine, as pessoas criam vínculos afetivos com o tema. E em alguns casos não só afetivos, mas econômicos também. Pois, alguns desses consultores também ofereciam consultorias remuneradas da aplicação dos instrumentos do programa. Assim, ao se criar laços afetivos e econômicos com o programa também foram se criando meios para conservá-lo.

Nesse processo de conservação da metodologia, de todo o conhecimento já adquirido e aplicado, que a **rede foi se fechando para diálogos** com outros instrumentos que não fossem a autoavaliação e também para quaisquer mudanças. Foram se criando determinados tabus sobre até onde a metodologia poderia ser alterada, para não ‘descaracterizá-la’. É a partir desse processo, a percepção, para atores de fora, de que o Gespública tinha se tornado uma **religião, uma igreja** foi crescendo, e ganhando corpo dentro do alto escalão da Seges. Pois, se constituiu em um grupo fechado, com dogmas estabelecidos. Nas palavras de Thiago Falcão, Secretário da Seges de 2009 a 2010:

*Então tinha um aspecto quase de seita religiosa, de um grupo fechado né, que se identificava em alguns momentos a partir do bottom do Gespública. Então da mesma forma que você tem os símbolos [na religião], [no Gespública] você tinha um símbolo específico, onde as pessoas se identificam, ‘nós somos do mesmo grupo passamos pelo menos ritos, temos um símbolo que nos permite nos identificarmos’. Tinha uma coisa de um grupo fechado, quem não tinha participado dos ritos do programa era visto com desconfiança. Então, eu acho que isso traz o aspecto religioso, sua própria forma de se auto definir. Tinha uma figura de um líder, Paulo Daniel, que precisava ser ouvido e ouvido. E com livros que precisavam ser decifrados que não eram de simples acesso, onde você lia e entendia que se tratava. Então, acho que essas coisas dão essa ideia de que você estava envolvido no movimento que tinha, não sei se propositalmente ou não, aspectos que podem ser classificados como de um movimento religioso. Com os seus apegos. Então, qualquer coisa é porque que você não entendeu, você não leu, você não participou, não foi iniciado na nossa seita, e, portanto, você não tem condições sequer de se posicionar em relação a isso. Então, só com longos anos dentro deste grupo é que você poderia compreender o tamanho do esforço que estava sendo colocado.*

O processo do engajamento das pessoas dentro do Gespública, contribuía para que elas se sentissem reconhecidas, que estavam fazendo parte de um grupo muito maior do que aquele pequeno de sua cidade, região, organização, que estavam fazendo parte de um movimento nacional de melhoria para o serviço público. O sentido de fazer parte, de



pertencer a um grupo engajado, em trabalhar para um objetivo maior são aspectos fundamentais para o estabelecimento de conexões e vínculos entre as pessoas.

Assim, a sensação de fazer parte de um grupo que compartilha os mesmos valores e símbolos, que tem acesso a um determinado conhecimento altamente especializado, que tem como objetivo último alcançar um valor transcendente, como a qualidade, a excelência, projeta no grupo um sentido de corpo que precisa ser protegido de processos externos. O que reforça ainda mais o sentimento de pertencimento e da necessidade de autoproteção daqueles mesmos símbolos. E isso se torna um processo que se auto-alimenta e se torna autocentrado. E é nesse momento que se encontra um grande problema. Nas palavras de Ariel Pares, Diretor do programa que sucedeu a Paulo Daniel:

*O Gespública é uma igreja, viu. Não por nada, é porque as pessoas acabam se encantando pelo seu próprio objeto de trabalho. Mas, eu creio que é isso, todos nós temos uma tendência a nos apaixonar por aquilo que fazemos. O que é um lado extremamente positivo. O problema é quando isso nos impede de ver as dificuldades, de ver os pontos críticos, de examinar na perspectiva da frente, e não de olhar para trás, o que é que precisa ser aperfeiçoado, alterado. Ver tudo isso como processo e não simplesmente como um fim. Então, eu acho que o Gespública, sofreu disso, como sofrem todos os modelos.*

Ainda que o Gespública tivesse esse caráter de ‘grupo’, pode-se creditar que foi por esse caráter e seu aspecto ‘evangelizador’ que o programa conseguiu levar a metodologia da autoavaliação e a preocupação com a qualidade, a excelência para setores até então desprezados pelos altos escalões, como as áreas meio dos órgãos públicos. Contudo, conforme Francisco Gaetani, em entrevista, “*se por um lado alcançou muitas áreas, por outro ele [o programa] não era problematizante, como nenhuma evangelização é*”. E o grande problema foi ter se tornado auto-referente.

### **A metodologia do Gespública**

O aspecto de ter se tornado autorreferente, autocentrado, conforme as entrevistas, está vinculado a metodologia do programa. Essa já foi explicada nos seus pormenores no capítulo anterior. Não é objetivo voltar a sua explicação, mas apresentar quais aspectos no seu desenho e escolha de instrumentos, na perspectiva dos entrevistados, que contribuíram para a não composição do programa na agenda prioritária da Seges e seu posterior encerramento.

Conforme já mencionado, previa-se que o prazo estimado para rodar todo um ciclo de autoavaliação do Gespública era em torno de 18 meses. Um longo período, dentro da administração pública ou mesmo para a iniciativa privada. Além disso, para a os servidores passavam por longas capacitações de no mínimo 3 dias cada sobre os conceitos da metodologia e sua aplicação. Pois, a compreensão necessária para a construção de indicadores, elaboração de relatório de gestão e preenchimento dos questionários de 1000, 500 e 250 pontos não era um processo simples.

Conforme apresenta André Ribeiro, em entrevista, ao explicar o porquê o Gespública foi sendo deixado de lado da agenda da Seges, dá o seguinte esclarecimento:

*São bastante pesados o entendimento para alcançar [sobre o modelo]. Bastante estudo, porque o modelo de excelência não é trivial, não dá para uma pessoa sentar e falar vou fazer um modelo aqui. (...) E também porque o modelo, o prêmio e todo esse processo ele foi se 'complexificando'. Ele era complexo. Então o gestor, o gerente quando pega aquilo ele olha, o degrau que ele tem que alcançar para a compreensão completa daquilo, para valorizar aquilo, para tocar aquilo dali não é um degrau qualquer. Ele tem que ter um bom conhecimento de gestão, um bom olhar de gestão para valorizar aquilo dali, ou desvalorizar também, né. Porque teve casos de gestor que desvalorizou, porque ele achou o seguinte, a estratégia é outra, embora eu compreenda essa estratégia. Minha percepção mesmo é que é tão difícil, tão complexo isso daí, que deixa de lado e vamos fazer só isso aqui. Vamos fazer só carta de serviços. Ai, foi fazer só carta de serviços, porque é mais fácil fazer.*

A complexidade metodológica que o instrumento principal do Gespública apresenta era reconhecida, como pode ser observado pelo relato acima, pelo corpo técnico do Ministério do Planejamento. Uma das consequências dessa alta complexidade está na sua baixa capacidade de se adaptar a dinâmica da administração pública, que demanda aos seus dirigentes entregas rápidas a qual depende a sua própria permanência no cargo.

É observando esse cenário, que para outros três ex-dirigentes o problema do modelo, não descartando a sua complexidade na aplicação, está da baixa capacidade de dar respostas aos problemas apresentados pelo serviço público. O longo processo de análise, elaboração de diagnóstico e plano de ação, com a necessidade de muito investimento em capacitação, são características que desestimularam os altos dirigentes da Seges a escolher o modelo como um instrumento de respostas aos seus problemas. Nas palavras de Bruno Palvarine, ex-diretor do Gespública:

*Ainda mais aqui [na Seges] você está tratando de temas complexos, o cara não tem tempo para nada, se você pensar num negócio muito demorado, muito difícil, o cara não vai comprar. Você tem que chegar e falar assim, você quer resolver um problema, em dois*

*meses eu te dou uma solução. Ai, ela vai gerar um novo problema e em dois meses uma nova solução. Sempre você vai ter problema e solução, mas eu estou sempre melhorando. O cara topa. Mas se eu chego e falo, você tem que treinar todas essas pessoas, os três primeiros meses são duros. Ai, o cara não vai querer.*

A aplicação da metodologia de autoavaliação institucional tem como objetivo final apresentar um grande diagnóstico de pontos que necessitam de alterações na organização. Esse grande *overview*, com grandes estratégias de ações ao ser transposto para um plano de ação, de atividades concretas muitas vezes torna-se confuso e de difícil aplicação. Os entraves vão desde dificuldade de nomear um responsável para aquela atividade, definir entregas específicas, prazos, dentre outras.

Pois, a abordagem sistêmica ao buscar englobar no plano todos os níveis da organização apresenta um quadro total. Esse ao ser traduzido em pacotes de atividades produz um nível tão grande de emaranhamento entre essas, que encadeá-las torna-se uma tarefa hercúlea, o que diminui bastante a capacidade de governança e de gestão dos gerentes sobre esse processo. É nesse sentido, que o entrevistado Luís Felipe apresenta a seguinte análise:

*A avaliação institucional é mais complexa, por ser mais complexa ela é mais difícil de entender e comunica menos. Comunica menos, direciona menos a ação. Em geral, as que vinham sendo feitas pelo Gespública, em autoavaliações ou em avaliações externas feitas com o próprio corpo. Então, ela é muito carregada do viés interno. Já avaliação dos serviços ela é muito precisa, com viés externo e, portanto, ela comunica muito bem para a ação. A avaliação da instituição, apesar de ser boa, na minha opinião, ela comunica menos para a ação, porque ela é mais abstrata e com viés interno. Então, não necessariamente vai precisamente dizer onde é possível melhor.*

Além da complexidade e do longo período para aplicação do modelo os ex-diretores Joelson Vellozo e Aries Pares apresentam questões quanto a capacidade de apresentar respostas concretas aos desafios da melhoria dos serviços públicos. Nas palavras de Joelson Vellozo:

*Na verdade, era um empacotamento de coisas que tem no mundo. O Gespública na minha opinião não criou nada novo. A autoavaliação, a certificação não é uma coisa que o Gespública trouxe. Mapeamento de processos, gestão de processos, pesquisa de satisfação não é uma coisa que o Gespública trouxe. Então, o Gespública não dava as ferramentas, ele dava o diagnóstico. E as ferramentas era o quê? Era o IPPS (Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação), carta de serviço. A Carta de Serviços é*

*um documento teórico! Ninguém avalia um serviço bom ou ruim porque tem uma carta de serviços boa ou ruim. É o serviço que é bom ou ruim, a entrega, a operação do serviço. Então, o Gespública não tinha ferramenta para melhoria da operação.*

Para Ariel Pares o Gespública, o instrumento de autoavaliação, se tornou um grande *check-list*, em que ter ou não ter determinada especificação, habilidade ou função, na teoria, alçava aquela organização a um determinado patamar de qualidade ou excelência. Contudo, na vida real, isso não significava que essa organização era a mais dinâmica, a mais criativa, ou a mais adaptável aos desejos e necessidades dos seus usuários. Para Pares,

*o Gespública é um relatório de gestão Tribunal de Contas. Tem isso, check, tem aquilo check, aquilo outro? E o resultado? Não sei. O Gespública nasce da ISO 9000, egresso do gerencialismo fulgurante e forte e tenso. E o quê na essência é uma ISO 9000? Tem relatório disso, daquilo? Check, check, check. Há uma história que é real. Nos Estados Unidos, no final dos anos 80 tinha um concurso das organizações ISO 9000 e a primeira que ganhou faliu um ano e meio depois.*

Apesar de haver essa percepção por parte de alguns diretores do Gespública, e da necessidade de mudanças dentro do programa, tanto Bruno Palvarine e Joelson Vellozo relatam dificuldades para implementar inovações, fazer alterações na metodologia do IAGP. Como já foi relatado, as propostas de inovações na metodologia eram discutidas no Comité Conceitual, que era o *locus* principal de vocalização da Rede do Gespública. E como também já relatado havia uma certa resistência por parte do comité conceitual em realizar, adaptações, alterações, mudanças, inovações no modelo. As questões que justificavam esse posicionamento é que ao se realizar essas mudanças descaracterizariam o modelo e poderiam invalidá-lo metodologicamente. Sobre esse posicionamento André Ribeiro, ex-gerente do Prêmio, fez a seguinte análise:

*Ele [o IAGP] é todo balanceado todo montado de forma inteligente. E isso vem da origem, se você quebra o modelo ele perde todo o valor, serve para nada. O sistema de pontuação, sistema de valoração, sistema de requisitos é um conjunto bastante pensado, ele vai aperfeiçoando ano a ano, com muitas discussões de comité. Cada palavrinha, nada é improvisado. Ai a pessoa chega lê, não gostou, manda riscar. Não é assim, não funciona desse jeito, não vai dar certo, né! Depois ele vai colher os erros nas avaliações das candidatas que vão ser inconsistentes elas vão reclamar e vão pular fora do processo.*

Ainda assim, a direção do Gespública provocava propostas de alterações ao modelo, na tentativa de alinhar o programa as prioridades do dia da Seges, e os apresentava à Rede para contribuições. Todavia, os relatos demonstram que as

prioridades da Rede também não estavam alinhadas as da Seges. As prioridades que a rede apresentava eram no sentido de melhoria do modelo e dar mais tecnologia a ele. Por outro lado, as da Seges estavam caminhando para a implementação da carta de serviços e melhorias da satisfação dos usuários, a aplicação da metodologia do MEGP não constava dentre suas prioridades.

Em realidade, o que se percebe é que até 2009 o programa caminhava em processo de melhorias incrementais, sem grandes rupturas. Estava no processo de longa estabilidade como apresenta Downs. A partir desse ano, com a publicação do Decreto Cidadão e com a determinação do Gespública em oferecer metodologias para a elaboração da Carta de Serviços há uma alteração das prioridades dentro do governo. Sobre essa tensão de prioridades da rede e do governo federal, Bruno Palvarine, que era o Diretor do programa a época, apresenta o seguinte relato:

*O governo chega em 2009 e diz assim, fizemos o decreto cidadão, a carta de serviços é obrigatório, e todo mundo tem que integrar base de dados em 180 dias. Ai, você fala, opa, carta de serviço é do Gespública. Vamos pegar a rede para nos ajudar a fazer? 'Não, a gente faz avaliação da gestão, com o modelo de excelência'. Então assim, faltava flexibilidade da rede, das pessoas, do programa. Então assim, o governo lança uma nova prioridade, o Gespública tem que atender essa nova prioridade, até porque carta de serviço é uma ferramenta do Gespública, mas não tem ninguém que saiba mexer com carta de serviço, ou que queira fazer. Quem entende de carta de serviços? Um cara no Rio que é especialista. E aqui tem uma menina também, e aí? Ah o resto sabe fazer avaliação da gestão. Mas, então, pega aquela rede toda, os caras de Salvador, de Fortaleza. Não, eles sabem aplicar o IAGP, carta de serviços nunca aplicaram ou não é prioridade para eles. Então é prioridade e não é prioridade.*

O que o relato expressa não é somente o descompasso entre as prioridades da rede e as do governo. Mas, também a dificuldade do governo em comunicar melhor as suas pautas para um grande grupo de pessoas engajadas e que poderiam contribuir para a implementação delas. Claramente houve uma perda de uma oportunidade nesse momento. Nesse sentido, os relatos, de quando o programa estava na sua fase de declínio, apresentam uma certa tensão entre a direção e a rede. Nos termos de Joelson Vellozo, último diretor do programa:

*o Gespública era muito(..). Assim, parecia que tinha um caminho escrito em bíblia e não em guias, entendeu? Era difícil mover um grau para um lado, porque tinha uma discussão sobre história, sobre princípios sobre não sei. Era, era, estranho.*

Todos esses processos tiveram como maior **efeito** a contribuição para que o Gespública saísse da pauta prioritária da Seges e para uma resistência do alto escalão para com o programa, que por fim contribuíram para o seu encerramento. Por outro lado, houve um **evento externo** ao programa, a alta rotatividade dos dirigentes da Seges, que de certa maneira enfraqueceu o Gespública.

Fato é que, dentro da dinâmica do serviço público, a alta rotatividade no alto escalão é comum. E com isso, pautas que eram importantes no começo do ano, ao final do ano vão sendo substituídas por outras. E com a grande rotatividade dos dirigentes, parte da tarefa do corpo burocrático é apresentar e introduzir ao novo dirigente as pautas, os projetos, que estão sendo desenvolvidas naquele momento para que esse possa tomar suas decisões. E é comum que, esses dirigentes novos ao tomar contato com pautas por eles não dominadas venham a necessitar de um certo tempo para absorvê-las, amadurecer certos pontos, para enfim tomar uma decisão.

E o que acontece em um momento de alta rotatividade de dirigentes? Pautas não polêmicas, com necessidade de baixo nível de investimento, vão sendo deixadas de lado, não vão recebendo a devida atenção. Pois, o foco principal de todo dirigente é sempre apagar os ‘incêndios’ que surgem, as urgências primeiro. Assim, o Gespública que era um programa não polêmico, que de certa forma apresentava uma agenda positiva de melhoria da gestão e que recebia baixos investimentos não só foi saindo da agenda como também foi sendo deixado em *stand by*.

A decisão sobre quais rumos que o programa iria tomar foi a não-decisão sobre isso. A solução para a alta direção foi deixar que o programa continuasse em seus caminhos entrópicos. O programa ia aos poucos perdendo o brilho e prestígio, mas também não foi descontinuado. Pois, uma decisão sobre ele não era prioritária, não era urgente, não estava na agenda. Uma ilustração sobre esse cenário observa-se na fala de Bruno Palvarine:

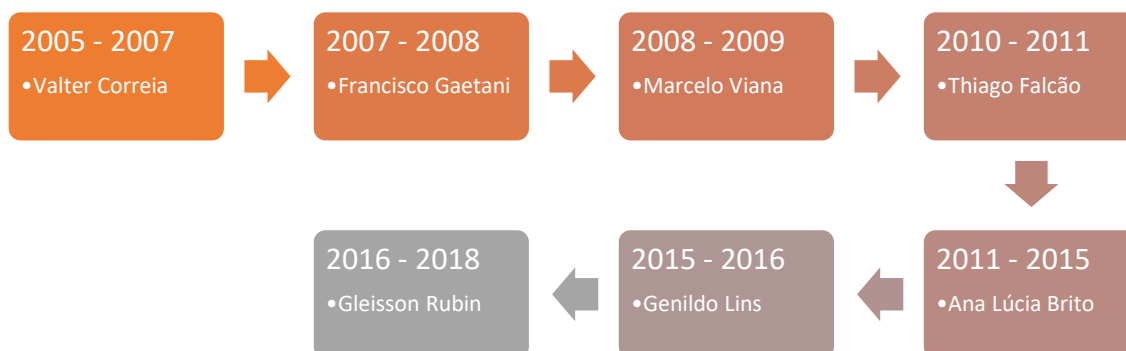
*quando eu cheguei lá era o Marcelo Viana, depois foi o Thiago Falcão e depois a Ana Lúcia. Para você ver como é, fiquei três anos e peguei três secretários. E isso tem a ver com os rumos do programa e da secretaria. Engraçado, que eu fui convidado por um quarto secretário que foi o Gaetani e quando eu assumi, tipo uns dois meses depois já era o Marcelo.*

Sobre os rumos do programa que Palvarine relata e a diminuição gradual de sua estrutura. Se antes o Gespública era um departamento no qual suas funções ficavam

divididas em coordenações, como coordenação para atender a Rede, outra para o Prêmio, outra para a Carta de Serviços e demais instrumentos, ele se tornou uma coordenação dentro de outro Departamento, em 2012 até o seu encerramento em 2017.

A figura abaixo apresenta a cronologia dos comandos da Seges.

Figura 8 - Cronologia do comando da Seges



Fonte: Elaboração da autora

Como pode ser observado pela figura houve uma grande movimentação de secretários pelo comando dessa Secretaria, o que pode também representar uma certa dificuldade da Seges em se estabelecer dentro do Ministério do Planejamento. Um ponto a se destacar é o período relativamente estável de comando entre 2011 a 2015. Nesse período houve uma reorganização da Secretaria de Gestão em que passou a se denominar de Secretaria de Gestão Pública (Segep). Para a constituição dessa houve uma fusão entre a Secretaria de Gestão (Seges) e a Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Assim, com essa junção as pautas relativas a recursos humanos passaram a ocupar maior peso na agenda da secretaria relegando as pautas de gestão, como o Gespública, a um plano secundário.

## 5 – Consequências.

Algumas consequências sobre a baixa institucionalidade e da metodologia já foram apresentadas, como: a baixa capacidade de respostas às pautas da Seges e a novos problemas e que novas prioridades estavam sempre atropelando o Gespública. Nesse tópico serão apresentadas outras consequências que contribuiram com o encerramento do programa. As consequências, ser visto como programa de mobilização; não ser aplicado

dentro do ministério; ter baixa escala; e ter dificuldade em comunicar resultados são consequências conexas.

### **Ser visto como um programa de mobilização**

Para discorrer sobre a consequência ‘**ser visto como um programa de mobilização**’, será preciso retomar a origem do programa. Como já foi apresentado, a metodologia oriunda da TQM enxergava a organização como um corpo sistêmico em que todos os funcionários, desde o chão-de-fábrica até o presidente deveriam trabalhar conscientes e mobilizados para o alcance do padrão de qualidade e excelência almejados. Transportando esse conceito para a administração pública, os modelos inspirados na TQM pregavam que sem a participação dos servidores que atuam em nível operacional, não seria possível alterar os padrões de qualidade do serviço público e alcançar a excelência. Pois, são esses servidores que mantêm contato direto com o cidadão. São a face do Estado para esses. Portanto, mobilizá-los e engajá-los para uma nova cultura organizacional era uma questão *sine qua non* para se alcançar melhores padrões de qualidade no serviço público.

Seguindo essa cartilha, foram criados os programas de qualidade na década de 1990 com esse foco. Tanto o PBQP quanto o QPAP foram programas que pretendiam impactar a melhoria da qualidade do serviço público objetivos, contribuindo para a mudança cultural da organização ao mobilizar e engajar os servidores públicos para essa tarefa. Como também já foi apresentado, tanto o PBQP quanto o QPAP não compunham a pauta prioritária de seus ministérios e tampouco eram vistos como uma ferramenta de gestão capaz de transformar os serviços públicos na ponta, pois eram vistos muito mais como um programa de engajamento e melhoria de processos.

O Gspública herdeiro dessa trajetória, deu continuidade a essas atividades: engajar servidores e buscar a melhoria de processos internos. Visto como um programa de engajamento de servidores de nível operacional e de melhorias de processos, os programas de qualidade não recebiam altos apoios institucionais. Além disso, a baixa motivação dos servidores era encarada pelos altos dirigentes como uma situação normal, um fato social, e não como um problema que demandasse uma solução imediata. A



percepção entre os altos dirigentes de que era mais um programa de mobilização do que de transformação está ilustrada na fala de Francisco Gaetani:

*Eu achava que deveria, curiosamente, trazer o programa para cá, para a Enap. Eu enxergava mais como um programa de mobilização, persuasão, capacitação, desenvolvimento organizacional, do que um programa de transformação. E eu achava um pouco rasa a metodologia, sabe. (...) Ai, senti que a Enap não tinha nenhum interesse na conversa. Não quis, não queria. Tinha uma visão TQM negativo (...). Como era um governo de esquerda havia uma desinformação e um preconceito muito grande em relação a esses conteúdos.*

Esse fator também contribuiu para que a metodologia de autoavaliação, carro-chefe do programa, nunca fosse aplicada dentro do Ministério do Planejamento, ao longo dos seus mais de 20 anos de execução. Segundo relatos dos entrevistados houveram tentativas de aplicar o IAGP dentro da Seges, contudo não chegou a finalizar o ciclo de autoavaliação.

Nesse sentido, Francisco Gaetani relata que, enquanto estava na posição de Secretário Adjunto do Ministério do Planejamento, contratou a consultoria Falcone em 2009 para elaborar um trabalho na área de *house keeping* dentro dos SPOAS de alguns ministérios, ao invés de se utilizar da metodologia de autoavaliação apresentada pelo Gespública. Isso porque, havia uma descrença dentro do Ministério da capacidade de transformação do Gespública. Em suas palavras: “em 2009 nós contratamos a Falcone, que na época era assim, de origem da Seges, para fazer no ministério esse trabalho. Porque ironicamente [o Gespública] não entrou nem no ministério”.

### **Baixa capacidade de escala**

Um fator importante que os entrevistados levantaram foi a dificuldade que o Gespública teve de ganhar escala dentro da administração pública. As explicações para esse fato ganham contornos específicos para cada grupo.

Para o grupo do médio escalão que participou do primeiro momento do programa, a explicação se dá muito em função do não apoio do Ministério do Planejamento em aportar recursos ao programa, principalmente para remunerar a atividade voluntária de orientação (consultoria) que servidores, que faziam parte da rede, davam às instituições sobre a aplicação da metodologia do programa. A consultoria estritamente voluntária que os membros da rede disponibilizavam para as instituições impedia o seu espraiamento, conforme essa visão. E dependia, em muitos casos, da boa vontade da organização

responsável pelo núcleo regional em liberar o seu servidor para prestar esse serviço, de assessoria, para outra instituição. Conforme a entrevistada Haley Almeida *“a gente precisava de recursos para dar um suporte a esses voluntários nos estados, que nunca receberam nada. A organização tirava do seu bolso”*.

E uma política que depende de boa-vontade de atores para ganhar escala, de uma adesão voluntária, talvez não possua força suficiente para avançar. É por esse motivo, que o entrevistado André Ribeiro, que também participa desse grupo, afirma que *“a estratégia dele era voluntária, se fosse imposta, talvez tivesse rodado em todos os ministérios”*.

Por outro lado, entrevistados de médio escalão que participaram do programa na sua segunda fase não mencionam a insuficiência de recursos e a inexigibilidade mandatória para adesão ao programa como fatores determinantes para a sua expansão. A explicação se dá em torno do desenho do programa e dinâmica própria da rede. Fatores esses, bem mais alinhados ao discurso dos entrevistados de alto escalão, como será apresentado a seguir.

Para o entrevistado Joelson Vellozo a complexidade da metodologia do programa impediu a sua expansão. Como já apresentado, os conceitos eram herméticos e demandavam da pessoa que fosse aplicá-lo um grande esforço para a sua tradução, compreensão e depois aplicação. Não era uma metodologia de fácil manuseio e de aplicação imediata, mas exigia capacitação e em muitos casos assessoria externa para o seu uso. Para esse entrevistado, *“o Gespública é muito conhecido, mas o engraçado é que ele é pouco praticado. É a prova de que exerceu uma influência mais teórica o que prática, na minha opinião”*.

O hermetismo metodológico do programa se estendeu para a rede que o compunha, conforme o entrevistado Bruno Palvarine. A dinâmica interna da rede, que em sua opinião, se fechou para a introdução de novos conceitos e para a defesa do purismo metodológico, deu a essa um caráter devocional, impedindo a sua expansão. Para o entrevistado, *“na Esplanada não chegou. Talvez o ponto mais fraco disso é ficar com essa cara de igreja, de seita, né”*.

Para o alto escalão há uma aproximação com as explicações dadas pelo médio escalão. Fatores como insulamento, complexidade metodológica e adesão voluntária foram citados como explicações tanto para a dificuldade de adesão do alto escalão ao

programa quanto para ganhar escala dentro da administração pública. Para o entrevistado Gleisson Rubin, Secretário que assinou o encerramento do programa, a decisão gerencial do Ministério do Planejamento de permitir que a adesão ao programa fosse voluntária permitiu, não só a sua baixa escala, como também que as organizações adquirissem níveis diferenciados de maturidade organizacional.

Isso promoveu distanciamentos entre as instituições, ao ponto que o esforço daquelas que ficaram para trás, para alcançar as que estavam na dianteira, se tornou quase intransponível. Assim, na substituição do programa Gespública pelo programa de Transformação Digital, esse cenário, contribuiu para gerar um nível de aprendizado dentro do Ministério do Planejamento, ao tornar a implantação da política de transformação digital obrigatória dentro da administração pública.

Nas palavras do entrevistado Gleisson Rubin *“talvez, na largada o Gespública tenha sido mais eficiente porque todas as instituições estavam carentes de referenciais. As que não fizeram, pelas mais variadas razões, foram se distanciando até a gente chegar numa situação como essa, em que a gente tinha que obrigar todo mundo a ir para o mesmo caminho”*.

Já o seu insulamento é citado por dois entrevistados de alto escalão. A falta de flexibilidade para atender as novas prioridades da Secretaria de Gestão contribuiu para que o programa fosse sendo deixado de lado na agenda, que por sua vez, contribuiu para a falta de apoio do alto escalão a esse, contribuindo para a redução de recursos, o que pode ter repercutido em sua capacidade de escala.

Para o entrevistado Francisco Gaetani o programa era um *“cisto dentro da secretaria, muito fechado, com pouca irradiação dentro da secretaria de gestão e também pelo ministério”*. Para o entrevistado Thiago Falcão o programa *“não percebeu a necessidade de sair da casinha e virar uma política pública de estado, onde você tivesse mecanismos, mais amplos e estruturas mais amplas, né.”*

Tabela 1 – Fatores explicativos para a baixa escala do programa

Entrevistado	recursos insuficientes	Adesão voluntária	Complexidade metodológica	Insulamento
Médio escalão – 1ª formação	x	x		
Médio escalão – 2ª formação			x	X
Alto escalão		x	x	X

## Resultados do Programa

Em relação ao fator “**dificuldade em comunicar resultados**” foi relatado pelo último coordenador e diretor do Gespública. A importância do programa não só em apresentar resultados concretos, mas possuir a capacidade em repassar de forma fácil, simples e clara para os interlocutores o nível do alcance desses resultados é fundamental para promover mais engajamento entre o nível operacional e mais patrocínio entre a alta direção.

O entrevistado Joelson Vellozo relata que ao chegar na coordenação do programa solicitou apoio ao comitê conceitual para elaborar um relatório que apresentasse como se deu as transformações organizacionais que o Gespública contribuiu, com antes e depois da aplicação da metodologia. Em suas palavras: “*eu tive dificuldade de coleccionar esses casos. Alguns do Rio de Janeiro, a Miriam Coin é uma super parceira amiga, ela tentou organizar isso com a gente, mas eu não consegui construir de forma orgânica os casos de sucesso*”.

Todavia, a questão sobre quais são os resultados do programa não se apresentava de forma clara e com entendimento pacificado entre o médio e o alto escalão, particularmente até a gestão do Paulo Daniel. Para alguns ocupantes do médio escalão os resultados são aqueles apresentados pelo relatório de gestão, aferidos por indicadores expressos no IAGP. Em relação a essa questão, André Ribeiro, ex-gerente do Prêmio, apresenta da seguinte forma a definição de resultados:

*Pergunta: Onde estão os resultados do Programa?*

*Resposta: estão lá no relatório, ela tem que comprovar pelo balanço.*

*Pergunta: e que são os resultados?*

*Resposta: os resultados são os indicadores.*

*Pergunta: e quem define os resultados?*

*Resposta: organização tem que mostrar seus indicadores, seu sistema de medição. Os resultados estão dentro do relatório de gestão e dizem respeito ao que é relatado nas práticas dos critérios.*

Para os ocupantes do médio escalão, os resultados estavam ligados a capacidade de atingir as metas que elencadas no planejamento estratégico da organização, no seu relatório gerencial, sendo que para verificar o alcance desses, seria necessário elaborar uma série histórica para acompanhar sua evolução e impacto. Contudo, os investimentos necessários para afinar os indicadores e contribuir para a melhoria de seu acompanhamento e aferição, junto as organizações, foram insuficientes. Além disso, grande parte das organizações não rodaram ciclos do MGEP o suficiente para gerar série histórica. O que pode ter colaborado para que a medição dos resultados, em termos de satisfação dos usuários e melhoria da qualidade do serviço público, pudesse ter ficado comprometida. Nas palavras de Paulo Daniel,

*“resultado é aquilo que você entrega ao seu usuário final. Só para a gente entender mais a questão de resultados, teoricamente, o que acontece, eu tenho 1000 pontos, onde 400 pontos são resultados [conforme o modelo MGEP] (...) E para realmente mostrar tendência você tinha que ter uma série histórica de pelo menos três pontos. E isso na realidade foi a maior dificuldade do Gespública. O Gespública acabou sem ter resultados palpáveis.”*

Por outro lado, para os entrevistados de alto escalão a percepção sobre os resultados do programa é que eles não eram possíveis de ser contabilizados. E isso estava relacionado a metodologia do programa, que estava muito mais focada em melhorias de processos, do que focada na transformação do serviço, segundo percepção. Nas palavras de Francisco Gaetani:

*essa é uma crítica ao programa [apresentar resultados]. Sabe, quando eu cheguei era assim, um programa que custava e que era percebido como uma coisa que alimentava a si próprio. Você tinha um orçamento da secretaria que alimentava os consultores, que o alimentava e que mantinha o programa vivo. Mas, que dependia sempre de um orçamento para pagar os consultores, cujo resultado era discutível para a maioria das pessoas que eu consegui conversar na época (...). Nesse aspecto o Gespública sofria de um problema chamado group think, todo mundo pensava parecido dentro do Gespública. E todo mundo que falava do Gespública tinha pensamento dos mais variados, eu acho sabe. Então, essa coisa de resultado tinha muito a ver com a metodologia. Me fala um lugar que Gespública teve um grande impacto de transformação? Nunca vi. Vi pessoas convertidas, religiosamente apostando no Gespública. Mas, não era só o Gespública também não. Muito raro isso acontecer. Quando acontece é uma liderança, é um choque, uma crise, uma conjunção de fatores.*

A perspectiva de que o programa apresentava poucos resultados também era compartilhada pelo Thiago Falcão. Para o ex-secretário, o programa era visto como algo positivo, mas sem grandes resultados. Em suas palavras, “*não era um projeto capaz, na minha opinião e de grande parte das pessoas que estavam no ministério naquele momento, capaz de ter grandes impactos e de gerar transformações maiores dentro da administração pública*”.

Todavia, um o aspecto importante sobre a capacidade de um programa em apresentar resultados, está relacionada a capacidade do Estado em ter instrumental e servidores hábeis para medi-los. Como já relatado, houve iniciativas de implementar algumas ferramentas eletrônicas ao programa, mas nenhuma dessas foi efetivada. Em realidade, a direção do programa não tinha capacidade para consolidar todos os dados das iniciativas já realizadas pelo Gespública em um único banco de dados. As iniciativas de digitalização dos processos dentro do governo são bastante recentes e não estavam disponíveis, com suficiente apoio, ao programa. Tampouco, registram-se quaisquer ações, próprias ou por meio de contratação de consultoria, para avaliar de forma global o alcance e entregas do programa. Nesse sentido, Luís Felipe Salim, último diretor do programa, apresenta uma análise bastante pertinente:

*Um outro aspecto acho que fundamental para o programa não ter atingido os seus objetivos é o quão abstrato é o aspecto de modernização e desburocratização. Em tese ela não é mensurável. Quando você diz: o governo tem que ser mais simples, menos burocrático, isso é obvio todo mundo vai querer fazer isso. Agora como medir? Como saber que nós estamos indo para o caminho certo? Não é com as avaliações institucionais [autoavaliação]. Aquilo era uma parte do Gespública, não era um fim em si mesmo. O fim em si mesmo seria o Gespública promover, realmente, a simplificação de serviços, a redução de custos de governo, uma maior eficiência etc. Só que como medir isso? Isso é muito complexo de medir. Isso escorre pelas mãos de um gestor de programa. Você não sabe se está sendo feito desburocratização na ponta ou não. A diferença que nós temos de visão agora, é que com a transformação digital a gente consegue medir exatamente isso.*

Apesar dessas considerações, alguns entrevistados relatam que o programa contribuiu para a melhoria e qualidade de serviços em algumas áreas específicas. Particularmente, alguns desses relataram que os programas de qualidade contribuíram de forma significativa para a melhoria dos serviços prestados nos hemocentros estaduais, na década de 1990. Há, em geral, um certo consenso no discurso apresentado pelos entrevistados, de que o **Gespública teve maior aderência entre as áreas meio,**

**servidores de médio escalão, administração federal direta desconcentradas** (exemplo: regionais do ministério da fazenda, delegacias federais do trabalho e da agricultura), **administração federal indireta, Estados e Municípios**. Em relação a adesão de um significativo número de estados e municípios Haley Almeida, ex-gerente da Rede que participou da equipe do Paulo Daniel, apresenta o seguinte cenário:

*a estratégia de ir para Estados e municípios é porque a gente tinha consciência de que o serviço é prestado lá, para o cidadão. É lá, não é aqui pela Esplanada dos Ministérios, não era para qualificar os serviços? Disponibilizar serviço público de qualidade? Aonde é que está o cidadão? Era lá. Aqui na Esplanada, as suas unidades, nos estados, as unidades desconcentradas faziam parte do programa e o ministério não.*

Acompanhando a análise da Haley Almeida, Joelson Vellozo também relata sua percepção de que o Gespública conseguiu mais aderência nos Estados do que no governo federal. A explicação que faz desse cenário é que: “*eu acho que os Estados têm a corda mais no pescoço, estão mais aflitos. E eles estão mais aflitos porque eles têm um balcão de serviço na cara deles, o problema acontece ali do outro lado da janela. Nós estamos ilhados em Brasília e eles, por outro lado, tem uma urgência de fazer diferente e não tem os recursos para ser diferente. E o Gespública era um recurso.*”

Já para Ariel Pares e Francisco Gaetani, o programa obteve maior aderência nas organizações em que suas rotinas já estavam estruturadas, nas áreas meio e entre servidores de médio escalão, que em geral são aqueles que executam as atividades das áreas meio.

*o Gespública nunca foi importante na alta gerência, sempre foi importante na média gerência. É porque, a média gerência viu no Gespública uma ferramenta para melhorar a máquina pública como um todo. O que é o grande dilema da media gerencia. A média gerencia nunca é escutada. E é onde o Gespública ganhava adeptos, na periferia da organização. O fato é que o Gespública foi mais importante para a média gerencia para baixo, do que para a alta administração.*

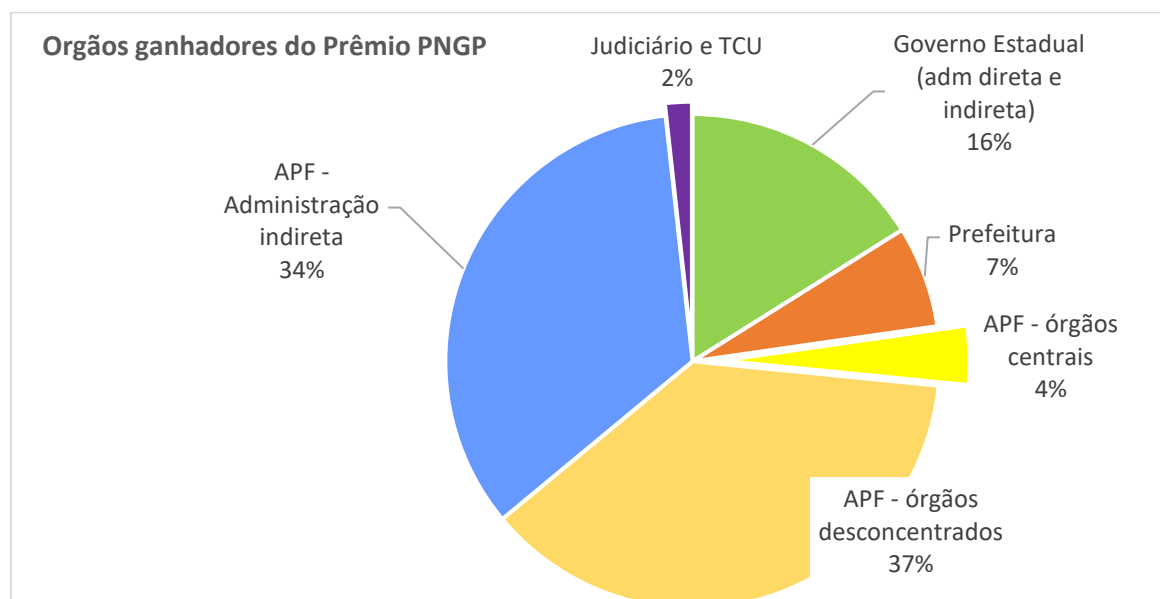
Alinhado a essa perspectiva Francisco Gaetani faz o seguinte relato:

*ficou claro para mim, onde o programa... ficou mais embedded eram áreas estruturadas, ‘rotinizadas’, organizadas, hierarquizadas e com pouca turbulência. Então era assim, [quem participava do programa] judiciário, batalhão de engenharia do exército, aeronáutica, área de logística. Então, eram franjas mais burocratizadas da administração onde a problematização da rotina tinha gerado uma adesão muito grande, nas áreas de miolo. Nas áreas estratégicas, áreas nobres, não.*

Em realidade, é recorrente a análise de que as áreas meio da administração pública federal sempre foram relegadas ao segundo plano dentro das prioridades do governo. São as áreas de compras, recursos humanos, logística, suprimentos, TI, são as áreas que dão suporte as outras áreas finalísticas. E ainda que pareçam invisíveis, sem uma boa execução dessas os impactos nas áreas fins e na capacidade de implementação de políticas públicas do estado são enormes. Todavia, essas áreas não eram prioritárias para os altos gerentes, sendo assim os investimentos que recebiam para implementar inovações tecnológicas chegavam e chegam de forma reduzida. O que contribuiu para uma maior adesão dessas áreas à metodologia do Gespública, que, de forma simplista, pode-se afirmar que é melhoria de processos. Pois, essa era o que estava sendo disponibilizado para essas áreas, na época.

Como forma de ilustrar essa análise, a figura abaixo apresenta os órgãos que receberam algum tipo de premiação, em seus três níveis, bronze, prata e ouro, ao longo de todo o período de execução do Prêmio Nacional de Gestão Pública, de 1998 a 2010.

Figura 9 - Ganhadores do Prêmio PNGP



Fonte: Seges, elaboração da autora

Como pode ser observado, há quase uma paridade entre o número de premiações da administração indireta e a administração direta dos órgãos desconcentrados. Nessa categoria (APF – órgãos desconcentrados), o Ministério da Defesa, por meio de suas escolas militares, escolas de guerra, batalhões e infantarias das três forças receberam 67 prêmios, o que é mais da metade do total de 107 prêmios que os órgãos desconcentrados



receberam. O TCU recebeu uma única vez, em 2004 prêmio na categoria prata.

Os órgãos centrais da administração federal, receberam somente 8 premiações. Desses somente, é necessário ressaltar em 2010 a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde recebeu premiação. Todavia, é possível afirmar que as demais áreas que foram premiadas são áreas mais burocratizadas da administração federal central. Como pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 2- Ministérios centrais premiados

Ministérios	Áreas
MEC	Subsecretaria de Assuntos Administrativos/MEC Departamento de Desenvolvimento Organizacional – DAD
MIN. CULTURA	Departamento de Museus e Centros Culturais.
MIN. DEFESA	Diretoria de Serviço Militar Departamento Ambiente de Microfinanças
MIN. FAZENDA	Unidade Estratégica de Negócios Seguridade Diretoria de Controladoria Diretoria de Agronegócios Diretoria de Crédito
MIN. SAÚDE	Secretaria Executiva do Ministério da Saúde Gerência Geral de Informação – GGINF

Fonte: Seges, elaboração da autora

## 6 – Encerramento do Gespública

A partir dos anos 2015 começa a se observar dentro do núcleo central da administração pública federal um esforço para trazer para o centro do governo a temática da digitalização dos serviços públicos e da transformação digital. E tem-se como marco legal para a estruturar sua implantação o Decreto 8.638/2016 que instituiu a Política de Governança Digital para o Poder Executivo Federal, essa é aplicada para todos os 224 órgãos da APF, integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), e cabe ao Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Governo Digital coordená-lo. Também nesse mesmo ano, foi publicada a Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal.

A Estratégia de Governança Digital (EGD) foi revisada em 2018 e detalha as ações, iniciativas, objetivos e metas de transformação digital do Governo. Conforme o documento que a regulamenta, Portaria nº 68/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), “o propósito da EGD é orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social”. Sobre esse período o então Secretário de Gestão Gleisson Rubin apresenta o seguinte cenário:

*2016 a 2018 portanto representa a tentativa do governo de recolher todos os esforços anteriores de 10 anos de normatizações, com vistas a interoperabilidade de bases de dados, com vistas a adoção de padrões de governo eletrônico, com vistas a unificação dos canais de atendimento dos serviços e tirar isso do plano meramente normativo, decretos, instruções normativas, portarias e começar a transformar isso em efetivo serviço prestado ao cidadão em outras bases. E aí o que a gente percebeu é que o Gespública com foco que ele tinha, com as metodologias que ele já havia consolidado, até mesmo o propósito ao qual ele se voltava, ele não seria suficiente para alcançar esse resultado que nós queríamos em termos de melhoria dos serviços. O que representaria uma mudança de postura das organizações da porta para fora. E teria que adotar alguns padrões que o Gespública não tocava como, comunicação com o usuário, pesquisas de satisfação da qualidade do atendimento e assim por diante. A primeira variável importante nesse período de 2016 a 2018 é essa mudança de enfoque, que estava associada a prioridade que se deu a agenda da transformação digital dos serviços prestados pelas diversas organizações.*

Para o Rubin, uma grande diferença nos mecanismos de governança que o projeto de transformação digital apresenta em relação ao Gespública é que esse compõe o centro de governo, não somente da Seges. E como anteriormente apresentado, compor a agenda prioritária do governo é parte quase determinante para o sucesso de um projeto. Pois, agora os organismos obedecem a um único comando e as ações que antes foram tentadas pelo Decreto Cidadão de 2009 de compartilhamento de dados devem, segundo o entrevistado, seguir em bloco único na administração federal. E as razões para esse comando de 2009 não ter produzido resultados efetivos, na sua avaliação se deve a esse motivo, tanto o Gespública quanto a transformação digital a época não participavam da agenda prioritária do governo. Em suas palavras:

*[o Gespública deixava que] protagonismo ficasse com a instituição. O que é bom por um lado, mas é perigoso por outro. O lado positivo é justamente preservar a liberdade do dirigente. O lado negativo é permitir que as instituições acabem adquirindo níveis diferenciados de maturidade organizacional, de algo que hoje a gente procura evitar quando a gente trabalha numa linha de que todos os órgãos devem caminhar ao mesmo tempo, no mesmo passo, ordem unida até chegar no resultado final. Todos os países que tiveram uma experiência exitosa na transformação digital, contaram com estruturas que estavam muito próximas do centro de governo, ou na presidência da república ou*

*diretamente subordinada a ela. De modo que o comando aos órgãos setoriais foi dado ao mesmo tempo para todos e sem exceções. O que nós tivemos no Brasil, nos últimos trinta anos? Órgãos que por conta própria investiram em tecnológica e avançaram muito nisso, e órgãos que não priorizaram essa agenda, e que ainda hoje se ressentem de não terem avançado e não terem instrumentos para recuperar o tempo perdido. Então o que nós temos de 16 para frente? A novidade é que nenhuma área foi excepcionalizada desse esforço. Todo mundo vai ter que caminhar para isso, todos os ministérios vão ter que investir esforços nisso. Aqueles que já vinham fazendo vão ter um trabalho reduzido e aqueles que nunca fizeram vão ter que recuperar o tempo perdido.*

É nesse cenário de mudança de prioridade do governo, com a entrada de forma forte na administração federal da agenda da transformação digital, que o programa Gespública é encerrado. Sobre esse processo Joelson Vellozo apresenta a seguinte análise:

*É engraçado porque Gespública foi realmente alvo de alguns preconceitos. Porque assim, se você pensar que o Gespública na prática, tirando todos os rótulos, tirando o nome, é? É o diagnóstico da situação atual, um olhar dessa situação para as melhores práticas em gestão, a identificação exata desse gap, desse intervalo do que você faz o que você deveria estar fazendo e um plano de ação para você passar para fazer. É isso que a gente faz hoje aqui. A gente faz um diagnóstico, o órgão diz como ele está. A gente faz uma transformação digital, a gente tem um plano de ação digital, e faz um caminho. É a mesma coisa. Tem muita pergunta assim: o que foi posto no lugar do Gespública? Foi posto o que sempre foi. É isso, um diagnóstico, uma autoavaliação, uma ferramenta e uma mudança de realidade. A gente faz exatamente a mesma coisa, sabe qual é a diferença? O Gespública não tinha as ferramentas que os órgãos queriam, na minha opinião. Os órgãos não queriam só o diagnóstico. (...) Eu acho que foi o fim do Gespública quando a gente chegou à conclusão: a gente tem uma agenda digital que oferece as ferramentas práticas para o gestor. (...) Essa é a ferramenta que ele quer. E ele não quer gastar dinheiro com isso, ele não quer um consultor personalista, ele quer o Ministério da Economia por trás deles, dando suporte. O Gespública não tinha esse suporte interno há anos.*

Acompanhando essa análise Gleisson Rubin apresenta o seguinte relato: “o Gespública não foi abandonado pela inadequação de seus valores, foi abandonado pela inadequação de sua metodologia para aquele momento. Os valores são os mesmos”.

Uma pergunta que resta é: se, como foi apresentado, havia dentro do alto escalão da Seges um diagnóstico da inadequação da metodologia do Gespública para dar conta dos problemas que se colocavam à frente da Secretaria, isso em 2010, quais as razões que levaram ao seu encerramento somente em 2017? Luís Felipe Salim responde da seguinte forma a essa pergunta:

*esquecimento, vou ser bem transparente. O programa foi esquecido, ninguém lembrou dele. Os que lembravam não conseguiam mobilizar os altos executivos que tomariam a decisão de retomá-lo. Então no auge foi muito bom, na baixa ninguém sequer lembrava dele. E o pior, que é duro como gestor público ouvir, mesmo os que tinham a intensão de*

*que não deveria continuar não tinham coragem de fazê-lo. O governo é muito cruel com esse tipo de programa. Está errado sobre programas de longo prazo, deveriam ser mais sustentáveis. Mas o governo é muito cruel porque as mudanças de gestão elas tendem a criar novas marcas, novos programas, novas visões, só que eles nunca encerram os anteriores. Então o Gespública ficou, digamos, vivendo por aparelhos, ninguém mais alimentavam e alguns poucos heróis conseguiam manter aquilo de pé. E isso é ruim para todos, pois é mais um programa que a sociedade espera resultados e não vê. É um programa que os heróis que ali estão gastam uma energia danada pra manter e ficam frustrados com o governo.*

Marcelo Mendes, Diretor do Departamento de Modernização e Inovação da Seges, no ano de 2015, deu a seguinte resposta para essa pergunta: “*não foi encerrado porque não tínhamos nada para colocar no lugar, na época.*” De fato, no momento em que uma janela de oportunidade surgiu, com a instituição do projeto de transformação digital o programa foi encerrado e outro foi posto em seu lugar. É ilustrativo desse processo que o Decreto 9.094 de 2017 que reedita a carta de serviços, dispõe sobre a simplificação de serviços e determina a interoperabilidade dos bancos de dados, de certa forma uma reedição do decreto de 2009, em seu último artigo extingue o programa Gespública.

# Capítulo 5 - Conclusões

## 1- Revisitando as hipóteses:

No capítulo 1 foram apresentadas duas hipóteses sobre as razões que levaram ao encerramento do Gespública. A primeira é que a) o Programa caiu no ciclo vicioso da burocracia ao promover um eterno redesenho de si própria, focando os esforços nos processos internos da administração pública e deixando em segundo plano a entrega concreta de valor para o cidadão, e a segunda b) o Programa caiu na armadilha das políticas públicas de gestão que por não ter uma entrega palpável, não foi capaz de gerar adesão da alta liderança do Ministério do Planejamento.

Para verificar as hipóteses foi lançado mão de 6 variáveis que poderiam ter contribuído para a sustentação das hipóteses: 1) a escolha e desenho dos instrumentos; 2) coordenação interna, falta de liderança organizacional; 3) incongruência interna do desenho do programa; 4) a não utilização de tecnologias digitais para a sua implementação; 5) adaptação dos instrumentos de TQM para serviços públicos; 6) o Gespública é um programa de gestão.

Ao longo da pesquisa foi verificado que as hipóteses estão corretas, todavia, não são suficientes para explicar, por si só, o encerramento do programa. Isso porque, todas as variáveis levantadas apareceram na pesquisa, contudo algumas com mais força que outras, além disso, outras variáveis que não foram levantadas no período da pré-pesquisa apareceram com a mais força, como a baixa institucionalidade e o personalismo, do que algumas daquelas seis ‘armadilhas’.

Nesse sentido, será apresentado os achados em relação a essas premissas.

Ao longo da pesquisa foi verificado que:

Em relação a variável 1) a escolha e desenho dos instrumentos, foi apresentado que o instrumento principal do programa é o modelo de autoavaliação. E autoavaliação para o programa é: “verificar o grau de aderências das práticas gerenciais [dos órgãos] ao Modelo de Excelência em Gestão Pública preconizado pelo Gespública”. Um ponto que surgiu na pesquisa é que havia uma crença entre aqueles que compunham sua rede e comité conceitual, de que ao aplicar o modelo, de autoavaliação, por si só haveria um

ganho de eficiência na gestão. E de que esse modelo poderia contribuir de forma efetiva para todo e qualquer tipo de área.

Contudo, como foi apresentado nos capítulos anteriores, o Gespública contribuiu muito para disseminar um *know how* de elaboração de diagnóstico de gestão. E foi até esse ponto a sua contribuição nessa questão. Isso porque, o Gespública não conseguiu oferecer para os órgãos ferramentas capazes de operacionalizar as transformações necessárias para que houvesse os ganhos de eficiência e eficácia na gestão conforme preconizava. As ferramentas que o Gespública ofereceu foram mais teóricas do que operacionais. E isso, por si só, já é uma grande contribuição.

Contudo, o que os primeiros teóricos do Gespública não conseguiram perceber foi que a avaliação por si só não transforma e tampouco gera resultados na melhoria da qualidade dos produtos. O principal objetivo da avaliação é gerar outputs, informações, para os tomadores de decisão sobre o redesenho da política ou sobre a própria continuidade ou não dessa. A avaliação não tem, por si só, o poder de transformação a realidade. Ela é um passo anterior à transformação.

Um outro aspecto relevante sobre os instrumentos do Gespública levantados na pesquisa foi o grau de complexidade na aplicação desses. Esse foi um fator que promoveu resistências dentro da alta direção e diminuiu a sua capacidade de escala. Além disso, como foi apresentado, o alto grau de complexidade do modelo, também exigia um alto grau de treinamento das pessoas na sua aplicação e um prazo longo para sua execução. Esse processo, gerou dentro do escalão da Seges a percepção de o programa se retroalimentava. **A alta complexidade do modelo -> exigia alto nível de capacitação -> que exigia a construção de guias para orientar sua aplicação -> que exigia formação de consultores para aplicá-los -> que exigia aos órgãos a necessidade de ‘contratação’ de consultores para aplicação do modelo -> que por sua vez eram refratários a mudanças no modelo -> que por sua vez assegurava a manutenção da sua alta complexidade.** Esse é um caminho tautológico, que há muito tempo Marx Weber alertou sobre a grande capacidade que a burocracia tem de criar mecanismos e correias para girar em torno de si mesma. Portanto, essa é uma variável dependente que apresentou relevância à análise aqui apresentada.

*Figura 10 - processos de retroalimentação do Gespública*

### Processo de retroalimentação do Gespública



Fonte: elaboração da autora

Em relação a variável 2) coordenação interna, falta de liderança organizacional foram apresentados dois pressupostos que passaram por verificação na pesquisa de campo. O primeiro é que tanto a SLTI e a SEGES participavam da elaboração e estruturação do governo eletrônico na busca por facilitar e simplificar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. O ponto levantado era que havia no mesmo Ministério dois programas que se complementavam, mas que corriam em paralelo, competindo por recursos e gerando fragmentação.

Em realidade, a pesquisa de campo apresentou que essa não foi uma variável de grande relevância para influenciar a participação ou não do Gespública na agenda prioritária da Seges. Até mesmo porque, a pauta da transformação digital de serviço somente se tornou uma pauta prioritária na Seges em 2016, um ano antes do encerramento do Gespública. Anteriormente a esse ano, Bruno Palvarine, relatou por volta dos anos 2011/2012 que houve contribuições do Gespública para o esforço de simplificação de serviços e interoperabilidade de dados. Mas, essas contribuições eram restritas à direção do programa, sem englobar a Rede e se restringiam a nível mais teórico do que operacional.

Em relação a variável 3) ‘falta de liderança organizacional’ foi levantado na pesquisa que não havia um empreendedor político no alto escalão do Ministério do Planejamento que patrocinasse o programa para outros órgãos da Esplanada e para dentro do próprio ministério. De fato, a pesquisa de campo apresentou que não houve patrocínio no alto escalão sequer na própria Seges ao programa e que esse funcionava com certa autonomia e independência às prioridades da Secretária. Esse alto grau de autonomia, se por um lado fortalecia a rede e sua marca junto a outros órgãos, por outro gerava uma barreira a sua institucionalidade e a entrada do programa na pauta prioritária da Seges. Dessa forma, considerando a cadeia de comando em uma organização, se um programa não recebe patrocínio do seu nível hierárquico superior mais próximo é de se esperar que também não receba do nível hierárquico mais alto da organização. Assim, esse é um achado que apareceu com relevância na pesquisa e que contribuiu para o encerramento do programa.

Em relação a variável 4) incongruências internas do desenho do programa foi demonstrado que o programa não apresentava de forma clara e precisa como se dá a transmissão dos efeitos da melhoria da gestão para a entrega de valor concretos e sensíveis aos cidadãos. Em realidade, existe uma crença de que ao se melhorar os processos internos da organização, a qualidade dos serviços ofertados e a satisfação dos usuários iriam melhorar por si só. O que hoje sabemos com as técnicas de *Design Thinking e User Experience* é que esses podem ser processos distintos.

De fato, uma grande crítica que se apresentou ao programa é que esse se voltou mais aos processos internos da organização e se preocupou menos com a entrega de resultados concretos para a sociedade. Como relatado, houve uma percepção dentro da alta direção da Seges de que o programa não apresentava resultados concretos para os processos de simplificação e de desburocratização e isso contribuiu de forma relevante para o seu encerramento.

Em relação a variável ‘não utilização de tecnologias digitais para a sua implementação’ foi apresentado que o Gespública não ofereceu aos gestores, e tampouco induziu, a utilização de ferramentas de TI e modelos de governo eletrônico. Com isso o programa, dentre outros fatores, não se modernizou tampouco conseguiu ganhar escala. O que a pesquisa de campo demonstrou foi que houve esforços dentro do programa e na rede de digitalização das ferramentas do Gespública. Todavia, apesar desses esforços, não foi possível para o programa incorporar de forma sólida e replicável as tecnologias



digitais. Em realidade, para que esse processo de fato ganhasse corpo era necessário patrocínio do alto escalão e como o programa não o conseguiu, esse fato mostrou-se relevante para a não inclusão dentro do portfólio de ferramentas do Gespública softwares que ajudassem para a massificação e simplificação da metodologia.

Em relação a variável: 5) adaptação dos instrumentos de TQM para serviços públicos, apareceu com pouco peso na pesquisa. Foi mencionada apenas por um entrevistado, Francisco Gaetani. Todavia, vale ressaltar que no período do encerramento do programa, a busca da qualidade e da excelência na administração pública já não estava mais em voga. Essas foram substituídas por inovação, palavra essa que apresenta pouca aderência ao modelo de autoavaliação, conforme preconizado pelo Gespública, e que foi apresentado no capítulo anterior.

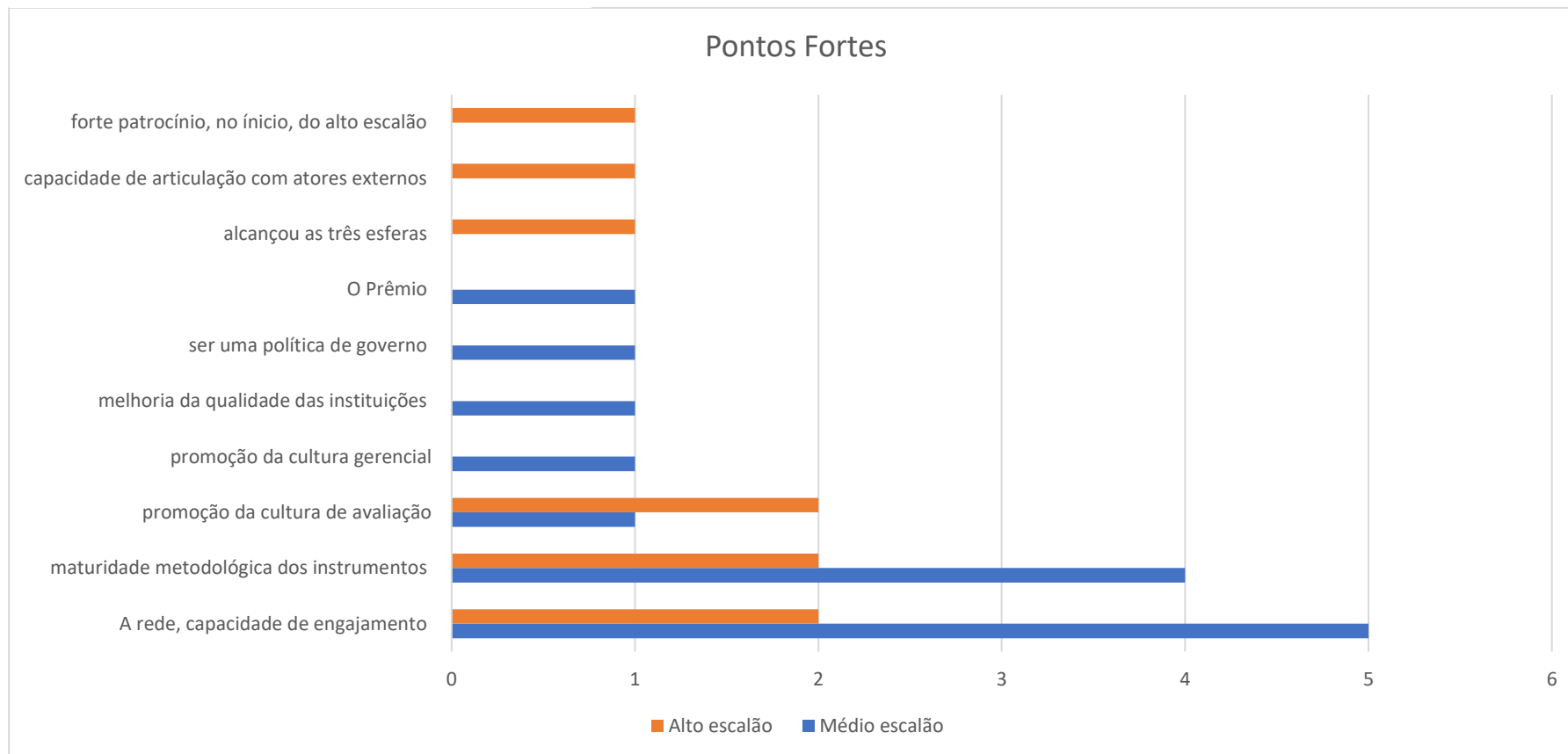
Em relação à variável 6) ‘o Gespública é um programa de gestão’ foi apresentado que essas políticas por serem estruturantes e invisíveis, os seus resultados não são claramente percebidos. Em realidade, conforme a pesquisa avançou, foi observado que o conceitual teórico do Gespública não se apresentava como uma metodologia específica para as áreas meio, para as áreas de gestão. Em realidade, ele se apresentava como uma metodologia capaz de ser aplicada nas mais diversas áreas, onde fosse necessário a melhoria da qualidade da gestão.

Todavia, como foi apresentado no capítulo 5, o Gespública foi melhor apropriado pelas áreas mais ‘rotinizadas’ e burocratizadas da administração, que são as áreas meio. E como também já descrito, os gestores de alto escalão tem a percepção de que os resultados que essas apresentam não são quantificáveis e por isso são identificáveis. O quanto de transferência desse processo que o Gespública sofreu não foi possível determinar nessa pesquisa. O que se pode relatar é que o Gespública sofreu essa transferência por parte de alguns gestores do alto escalão da Seges, todavia não foi possível precisar se esse padrão foi determinante para o encerramento do programa.

## **2. Pontos Fortes e pontos fracos**

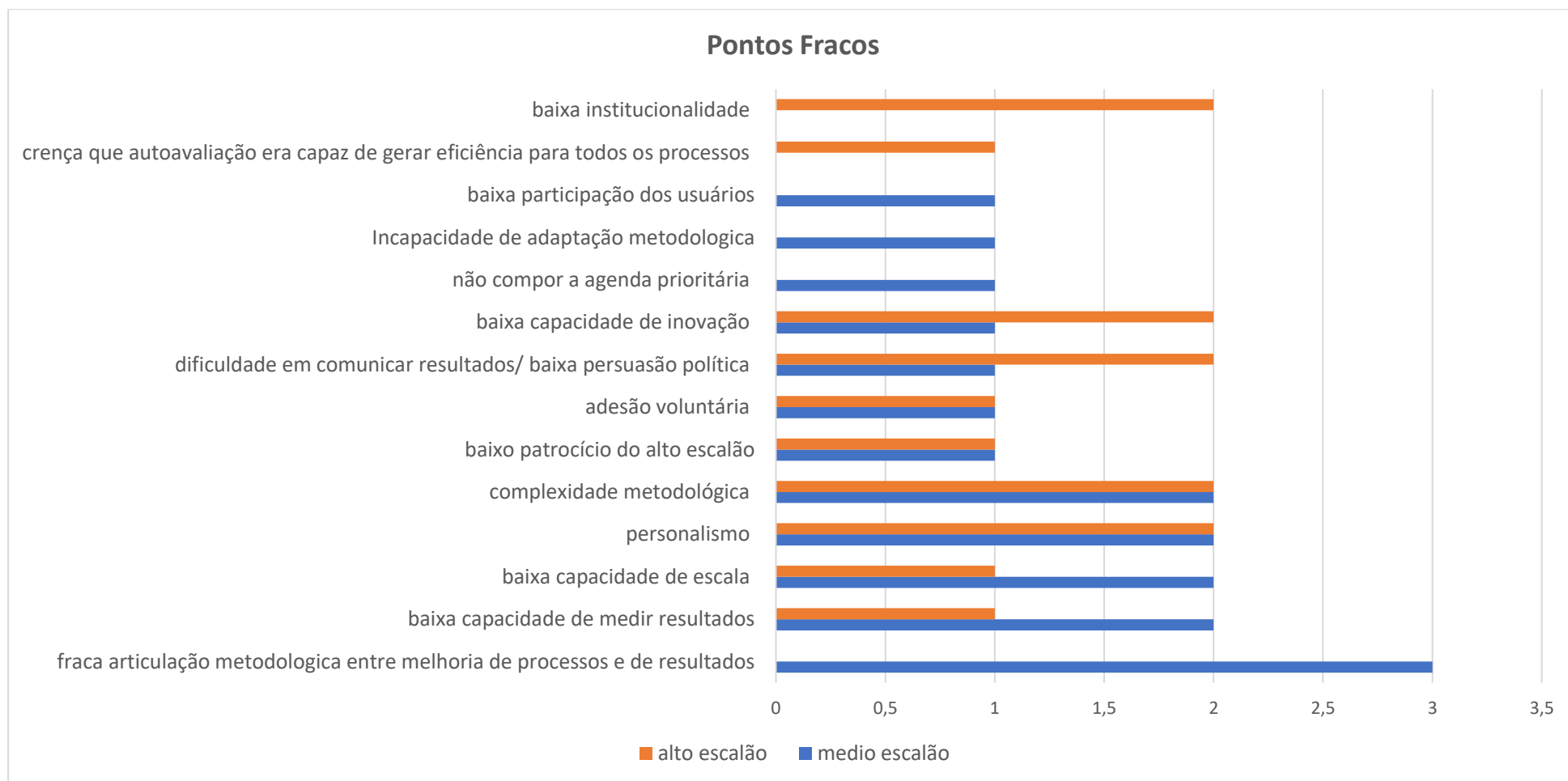
Feita a análise das premissas levantadas na pré-pesquisa, será apresentado abaixo os principais pontos fortes e fracos do programa levantados na pesquisa de campo:

Tabela 3 - Pontos Fortes



Fonte: elaboração da autora

Tabela 4 - Pontos Fracos



Fonte: elaboração da autora

Em relação aos pontos fortes, como pode ser observado, há um consenso entre os entrevistados de que a maturidade metodológica dos instrumentos e o engajamento dos servidores públicos desenvolvido pela rede do Gespública são os seus dois principais pontos fortes. Na sequência aparece ‘promoção da cultura de avaliação’. Foram citados ainda mais outros três pontos fortes do programa por um entrevistado de alto escalão cada, o forte patrocínio do alto escalão no início do programa, a sua boa capacidade de articulação com atores externos ao Ministério do Planejamento e o seu alcance nas três esferas federativas, União, Estados e Municípios, além de alcançar o Legislativo (TCU) e o Judiciário. Também foram citados como pontos fortes, apenas pelo médio escalão, o Prêmio, ser uma política de governo, contribuir para a melhoria da qualidade da gestão das instituições e a promoção da cultura gerencial nos órgãos.

Em relação aos pontos fracos, os dois principais pontos foram a complexidade metodológica do modelo e o personalismo. Depois baixa capacidade de escala e baixa capacidade de medir resultados, pontos esses com maior relevância para os entrevistados de médio escalão do que os de alto escalão. Muito próximo a esses dois pontos estão, baixa capacidade de inovação e dificuldade em comunicar resultados/baixa persuasão política que apresentaram maior recorrência entre os entrevistados de alto escalão.

Relatados apenas pelos servidores de médio estão a baixa participação dos usuários, incapacidade de adaptação metodológica, não compor a agenda prioritária e relatado por quase a metade desse grupo de entrevistados está o ponto, fraca articulação metodológica entre melhoria de processos e melhoria de resultados. Foram citados, ainda, apenas pelos entrevistados de alto escalão a baixa institucionalidade e a crença de que a autoavaliação era capaz de gerar eficiência para todos os processos.

Tendo apresentado os pontos fortes e fracos do programa a partir da perspectiva dos entrevistados, segue abaixo as lições aprendidas.

### 3. Lições aprendidas:

Um dos principais objetivos de se elaborar um estudo de caso é apresentar as lições aprendidas para de forma a contribuir para a gestão do conhecimento dentro das práticas e ações em políticas públicas. Assim, será apresentado o seguinte roll de aprendizagens.

Os seguinte fatores contribuem **positivamente** para a implementação de uma política: a) Para que um programa avance é necessário que ele componha o centro de governo e que participe da agenda prioritária das altas autoridades; b) Contar com um empreendedor político do programa junto ao centro de governo contribui para que esse componha a agenda prioritária; c) O programa ser capaz de apresentar respostas rápidas aos problemas contribui para maior adesão por parte dos tomadores de decisão; d) O programa ter capacidade de escala, ser alta capacidade de aplicação, junto a outros órgãos contribui para a sua efetividade e capacidade de multiplicação e adesão de outros atores importantes; e) Ter uma rede engajada contribui para a continuidade do programa em momentos de incerteza política; f) Ter uma boa estratégia de comunicação junto à rede contribui para implementação de inovações no programa.

Os seguintes fatores contribuem **negativamente** para a implementação de uma política: a) Complexidade metodológica e de execução diminui a sua capacidade de adesão de atores e sua aplicação; b) Rigidez metodológica diminui a capacidade de adaptação frente a novos problemas e diminui a capacidade de inovação; c) Personalismo diminui a capacidade de institucionalização e permanência do programa ao longo dos governos.

O Gespública, dentre os programas de gestão, foi o de maior longevidade, com mais de 25 anos, considerando sua inauguração em 1993. Teve como principal atividade a promoção de uma cultura organizacional que promovesse a qualidade no serviço público. Pode-se considerar que sua maior contribuição e ativo foi a sua rede de servidores engajados nesse processo. Pode-se ainda considerar que o seu maior passivo, também foi a rede que não conseguiu ser permeável o suficiente para inovações. Esse ponto pode ser considerado a principal lição apreendida.

Além disso, um outro fator importante de aprendizagem está em compreender que a estruturação e a mobilização de uma rede engajada, construída em termos coesos e com objetivos claros é capaz de manter estável a promoção da implementação de políticas em momentos de incertezas e instabilidades. Momentos esses que são recorrentes no cenário político brasileiro. Todavia, é importante observar que para esse processo de constituição e manutenção da rede não se tornar rígido, avesso a inovações, o papel da comunicação ágil dentro da rede deve se constituir em um ativo primordial para se buscar manter não só a rede, mas também a própria implementação da política, mais ativa e dinâmica, contribuindo de forma positiva para o seu sucesso.

## 6. Bibliografia.

ABRUCIO, Fernando. *Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. In: Revista de Administração Pública - RAP, vol. 41, 2007.

ANGELIM, Gustavo Pereira. (2002). Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário do Serviço Público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. In: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043719.pdf>

BARZELAY. Michael; VELARDE. Juan Carlos. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

BOBROW, Davis. (2006). *Policy Desing: Ubiquitous, Necessary and Difficult*. In: *PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of public policy*. London: Sage.

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. (2016). *Governos que servem – inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos*. Whashington D.C.

BRASIL. (1997). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. *Programa da qualidade e participação na administração pública*. MARE: Brasília.

BRASIL. (1998). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. *Os avanços da reforma na administração pública 1995-1998*. Caderno n. 15. MARE: Brasília.

BRASIL. (2008). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP: Instrumento de avaliação da gestão pública Ciclo 2008-2009*. Brasília, DF: MP/Secretaria de Gestão.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (2009). *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência*. Brasília: MP, Seges.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (2009). *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública; Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos*. Brasília; MP, SEGES, versão 1/2009.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. (2013). *Programa GESPÚBLICA – Pesquisa de Satisfação: Guia Metodológico*; Brasília; MP, SEGEP, versão 1/2013.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. (2014). *Programa GESPÚBLICA - Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico*. Brasília; MP, SEGEP, versão 3/2014.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. (2015). *Programa GESPÚBLICA, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-250 Pontos*. Brasília; MP, SEGEP, Versão 1/2016.

BRASIL, (2014). *Modelo de Excelência em Gestão Pública*. In: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>, acessado em 30 de junho de 2018.

CARVALHO, Maria do Socorro; TONET, Helena. (1994). *Qualidade na Administração Pública*. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 28(2), p. 137 – 52, abril/junho.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; TINKLER, Jane. *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, 2005.

EISENHARDT, Kathleen M. (1989). *Building theories from case study research*. In: *Academy of Management Review*, vol. 14, n.º 4, pp. 532-550.

FERNANDES. Waldir. (2011). *O Movimento da Qualidade no Brasil*. Inmetro.

FERREIRA. André (2012). *Modelo de Excelência em Gestão Pública*. In: *Revista Eixo*, n. 1, v.1, jan-jun.



- GAETANI, Francisco. *As políticas de Gestão pública e os desafios da coordenação*. In: OLIVEIRA, Fátima. *Políticas de Gestão Pública Integrada*. Rio de Janeiro, FGV, 2008.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony (2013). *Política Pública. Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 3ª ed.
- KINGDON, John. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education, 2ª ed.
- LASCOUME. Pierre, LE GALES. Patrick. *A Ação Pública Abordada pelos seus Instrumentos*. In: *Revista de Pós em Ciências Sociais*, v.09, n. 18, jul/dez. 2012.
- LASWELL, H.D. (1936/1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.
- LIMA, Paulo Daniel (2007). *A excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- LINDBLOM, Charles. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. In: *Public Administration Review*, v. 19, n. 02, spring, pp. 79-88.
- LOWI, Theodore. (1964). *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, in: *World Politics*, vol. XVI.
- MARTINS, Humberto. *Políticas de Gestão Pública no Governo Lula: Um campo ainda fragmentado*. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 05, março, abril, maio de 2006.
- MARTINS, Humberto. *Reforma do Estado na Era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?* In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador, n. 10 – junho/julho/Agosto, 2007.
- PETERS, Guy; PIERRE, Jon (2006). *Handbook of public policy*. London: Sage.
- SARAIVA. Enrique. (2007). *Introdução à teoria da Política Pública*. In: SARAIVA. E, FERRAREZI. E. *Políticas Públicas, Coletânea – volume 1*. Brasília: ENAP.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20 – 45

SWISS. James. (1992). *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*. In: *Public Administration Review*, v. 52, n. 4, (jul – aug), pp. 356 – 362.

Winter. SØrenc. (2006). *Implementation*. In: Peter. Guy; PIERRE. Jon (org.). *Handbook of Public Policy*. Ed. SAGE Publications, London.

YIN, Robert K. (2001). *Estudo de caso – planejamento e métodos*, 2ª edição. Porto Alegre: Bookman.

ØVRETVEIT. John. (2009). *Public Service Quality Improvement*. In: FERLIE. Ewan (et. al). *The Oxford Handbook of Public Management*.

## Anexo 1

### Lista de entrevistados:

- Paulo Daniel Lima, Diretor do Programas da Qualidade e Participação da Administração Pública – QPAP, de 1995 a 1998; Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP, de 1999 e 2005 e do Gespública de 2005 a 2007;
- André Ribeiro, gerente do Prêmio Nacional da Qualidade de 1998 a 2007;
- Haley Almeida, gerente da Rede Nacional de Gestão Pública de 2000 a 2008;
- Valéria Salgado, Diretora Substituta do Departamento de Articulação e Inovação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento em 2011;
- Ariel Pares, Diretor do Gespública de 2008 a 2009
- Bruno Palvarine, Diretor do Gespública de 2009 a 2013;
- Joelson Vellozo, Coordenador-geral do Gespública de 2015 a 2017.
- Francisco Gaetani, Secretário de Gestão de 2007 a 2008 e Secretário-executivo adjunto do Ministério do Planejamento
- Thiago Falcão, Secretário de Gestão em 2008
- Luis Felipe Salin Monterio, Diretor do Departamento de Modernização e Inovação, de 2015 a 2017, e Secretário de Governo Digital em 2018;
- Gleisson Rubin, Secretário de Gestão Pública de 2016 a 2018, e Secretário-executivo do Ministério do Planejamento.

## Anexo 2 - Indicadores do Gespública

Dimensão	Alínea	Indicador	Fórmula de Cálculo	Tipo de Indicador	Classificação dos indicadores
Liderança	1.1 Governança pública e governabilidade	Procedimentos de consulta pública e audiência pública regulamentados	quantitativo de procedimentos e audiências	eficácia	quantidade/volume
	1.2 Análise do desempenho da organização	índice de fóruns regionais e nacionais	quantitativo de fóruns realizados	eficácia	quantidade/volume
Estratégia e Planos	2.1 Formulação das estratégias	Propostas de indicadores relacionados aos objetivos primários	indicadores propostos / objetivos primários	execução	execução física do processo de suporte
	2.2 implementação das estratégias	índice de execução dos projetos estruturantes	quantidade de projetos estruturantes com exceção de acordo com o cronograma	execução	execução física do processo finalístico
Cidadãos	3.1 Imagem e conhecimento mútuo	Política de comunicação social	comunicações sociais estabelecidas / necessidade de comunicações observadas	eficácia	qualidade do produto / serviço
	3.2 Relacionamento com os cidadãos-usuários	índice de satisfação dos clientes/usuários	pesquisa de opinião sobre a satisfação dos clientes/usuários	efetividade	impacto intermediário
Sociedade	4.1 Atuação socioambiental	indicador de mitigação de impactos ambientais	quantidade total de impactos significativos resolvidos/ quantidade total de impactos significativos	efetividade	impactos intermediários

			s identificados * 100		
	4.2 Ética e controle social	incidência de empregados atingidos pelo código de ética	Quantidade de empregados atingidos pelo código de ética/ força de trabalho*100	eficiência	produtividade
	4.3 Políticas Públicas	indicador de imagem da organização	pesquisa de opinião sobre a imagem da organização	efetividade	impactos intermediários
Informações e conhecimento	5.1 Informações da organização	índice de harmonização de conceitos	colaboradores com conceitos nivelados / colaboradores totais	excelência	excelência / conformidade dos processos de suporte
	5.2 Informações comparativas	grau comparativo do desempenho organizacional	índice de desempenho organizacional atual / índice de desempenho organizacional da gestão anterior	execução	execução dos processos de suporte
	5.3 Gestão do conhecimento	grau de conhecimento nas informações elaboradas e divulgadas	pesquisa de avaliação	excelência	excelência / conformidade dos processos de suporte
Pessoas	6.1 Sistemas de Trabalho	incidência da força de trabalho atuando na gestão global	força de trabalho atuando na administração central e nos escritórios regionais/ quantidade de empregados *100	execução	execução dos processos finalísticos

	6.2 Capacitação e desenvolvimento	índice de capacitação anual da força de trabalho	quantidade de horas de capacitação / força de trabalho	excelência	excelência / conformidade dos processos de suporte
	6.3 Qualidade de vida	índice de satisfação dos empregados / funcionários	quantidade de resultados / quantidade de resultados totais na pesquisa de satisfação dos empregados	efetividade	impactos intermediários
Processos	7.1 Processos finalísticos e processos de apoio	% de processos que atendem ao prazo estabelecido	processos que atendem ao prazo / processos totais	execução	execução física dos processos finalísticos
	7.2 Processos de suprimento	índice de atraso nas entregas dos fornecedores	quantidade de entregas de insumos recebidas com atraso / quantidade de entregas de insumos recebidas *100	economicidade	qualidade dos recursos
	7.3 Processos orçamentários e financeiros	relação investimento / receita líquida real	investimento total / receita líquida real	economicidade	qualidade dos recursos
Resultados	8.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários	índice de satisfação dos clientes/usuários	pesquisa de opinião sobre a satisfação dos clientes/usuários	efetividade	impacto intermediário
	8.2 Resultados relativos à sociedade	indicador da imagem da organização	pesquisa de opinião sobre a imagem da organização	efetividade	impacto intermediário
	8.3 Resultados orçamentários e financeiros	índice de integração orçamento-finança	soma das cotas financeiras aprovadas / soma das cotas orçamentárias aprovadas	economicidade	qualidade dos recursos

	8.4 Resultados relativos às pessoas	índice de satisfação dos empregados/funcionários	quantidade de resultados/ quantidade de resultados totais na pesquisa de satisfação dos empregados	efetividade	impacto intermediário
	8.5 Resultados dos processos finalísticos e de apoio	grau de efetividade dos processos de trabalho	avaliação dos processos por meio de causa-efeito	excelência	excelência / conformidade dos processos de suporte