

## Melhoria Contínua na Administração Pública - Em busca da qualidade nos serviços prestados

Cléber Júlio Ribeiro (Fatec Internacional) [cleberjulio@hotmail.com](mailto:cleberjulio@hotmail.com)

### Resumo

Entender o que é serviço público e o que é ser servidor público é fundamental para que se implante um processo de melhoria contínua na Administração Pública. Cada servidor deve estar comprometido com sua função e ciente da missão da entidade e, infelizmente a realidade da Administração Pública, principalmente em pequenos municípios, nos mostra essa falta de entendimento. A cultura do “sempre foi assim”, a resistência a mudanças, a acomodação gerada pela estabilidade do emprego e a falta de procedimentos, métodos e acompanhamento das atividades têm contribuído para essa imagem negativa que a sociedade tem em relação ao serviço e ao servidor público. Esse trabalho tem como objetivo apresentar conceitos sobre servidor e serviço público, propor um processo de melhoria contínua, apresentar a análise situacional de uma instituição pública a ser utilizada nesse processo de melhoria em busca de melhor qualidade no serviço público.

**Palavras-chave:** Gerenciamento pelas Diretrizes, Melhoria Contínua, Análise situacional.

## Continuous Improvement in Public Administration - In search of quality services

### Abstract

Understanding what is public and what is to be public servants is essential for it to implant a process of continuous improvement in public administration. Each server must be committed to their role and aware of the entity's mission, and unfortunately the reality of public administration, especially in small towns, shows that lack of understanding. The culture of "always been so," resistance to change, the accommodation generated by the stability of employment and lack of procedures, methods and monitoring activities have contributed to this negative image that society has in regards to service and public servant. This paper aims to present concepts of server and public service, propose a process of continuous improvement, provide a situational analysis of a public institution to be used in the improvement process in search of better quality in public service.

**Key-words:** Policy Deployment, Continuous Improvement, situational analysis

### 1. Introdução

O grande desafio da Administração Pública está em prestar um serviço de qualidade ao cidadão, utilizando os poucos recursos existentes. Recursos esses repassados pela União e advindos do recolhimento de impostos municipais. Porém, o que se percebe principalmente nos pequenos municípios é a falta de um entendimento concreto sobre o que é “serviço público” e o que é ser “servidor público”.

Entender esses conceitos é o primeiro passo para se implante qualquer processo de planejamento e melhoria na administração pública, uma vez que, para se obter resultados positivos é necessário envolvimento, empenho de todos e principalmente, que cada um dos envolvidos estejam cientes da missão da instituição e de seu papel dentro desta.

Outra questão importante é a falta de métodos e procedimentos de planejamento e acompanhamento das atividades, que leva ao desperdício e, conseqüentemente, o mau uso dos recursos públicos, contribuindo para a má qualidade no atendimento ao cidadão.

## **2- Fundamentação Teórica**

### **2.1 - Administração Pública**

Odete Medauar (1999, p. 45), explica que sob o aspecto de organização a “Administração Pública representa um conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo”. Ou seja, são as atividades, no âmbito municipal, que prestam auxílio ao poder político, atuando nas áreas de educação, saúde, assistência social, segurança, abertura e pavimentação de vias públicas, licença de obras, serviços públicos como transporte, coleta de lixo, saneamento entre outras.

Entende-se, normalmente, por Administração Pública o Poder Executivo, o governo, propriamente dito, com seus órgãos da administração direta e indireta. No entanto, na concepção clássica da divisão dos poderes proposta por Montesquieu, o poder, embora dividido em três - Executivo, Legislativo e Judiciário -, é uno.

### **2.2 - Serviço Público**

Segundo Di Pietro (2008), serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Serviço público é a "atividade da Administração Pública que tem por fim assegurar de modo permanente, contínuo e geral, a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, assim por lei consideradas, e sob as condições impostas unilateralmente pela própria Administração". Conceito "contemporâneo" de serviço público: "as atividades pelas quais o Estado, direta ou indiretamente, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos, assim por lei considerados, sob regime jurídico próprio a elas aplicável, ainda que não necessariamente de direito público" (MOREIRA NETO, 2000)

### **2.3 - Servidor Público**

Entender o que é ser “servidor público” é fundamental para que se desenvolva um projeto de gerenciamento pelas diretrizes, uma vez que cada envolvido no processo deve estar ciente de sua função e responsabilidades.

Segundo as disposições constitucionais em vigor, servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer delas: União, estados, Distrito Federal, municípios e suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Trata-se de designação genérica e abrangente, introduzida pela Constituição Federal de 1988, uma vez que, até a promulgação da carta hoje em vigor, prevalecia a denominação de funcionário público para identificação dos titulares de cargos na administração direta, considerando-se equiparados a eles os ocupantes de cargos nas autarquias, aos quais se estendia o regime estatutário.

A partir da Constituição de 1988, desaparece o conceito de funcionário público, passando-se adotar a designação ampla de servidores públicos, distinguindo-se, no gênero, uma espécie: os servidores públicos civis, que receberam tratamento nos artigos 39 a 41.

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, assim Maria Sylvia Zanella Di Pietro define servidor público.

## 2.4 - Planejamento

Segundo Camargo (2007), é importante que o planejamento seja entendido como um processo cíclico e prático das determinações do plano, o que lhe garante continuidade, havendo uma constante realimentação de situações, propostas, resultados e soluções, lhe conferindo assim dinamismo, baseado na multidisciplinaridade, interatividade, num processo contínuo de tomada de decisões.

Em seu artigo, Nogueira (2010), define planejamento como sendo uma ferramenta administrativa, que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturando o trâmite adequado e reavaliar todo o processo a que o planejamento se destina. Sendo, portanto, o lado racional da ação.

Planejamento é um processo administrativo que visa determinar a direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado (Lacombe 2003, p.162).

Algumas de nossas ações necessitam de planejamento, mas muitas não. Em nossas atividades diárias, estamos sempre agindo, e antecipamos os resultados de nossas ações, mesmo que não estejamos completamente cientes dessa antecipação.

## 2.5 - Gerenciamento Pelas Diretrizes (GDP)

O Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), desenvolvido no Japão, onde é denominada Hoshin Kanri, pode ser definido como uma ferramenta para implementar a Gestão pela Qualidade Total, disseminando estrategicamente as metas da organização por todos os setores e níveis do sistema organizacional.

É uma ferramenta para se buscar esta excelência através do desdobramento das diretrizes projetadas pelas instituições, funciona, também, como uma ferramenta de conscientização e envolvimento de toda a instituição na definição e desdobramento das diretrizes.

Segundo BAUER (2005), Gerenciamento pelas Diretrizes significa “desdobrar até chegar ao ponto de entender, passando do geral para o particular, com a finalidade de articular ações para o alcance de objetivos” e pode ser aplicado qualquer tipo de objetivo.

Ainda segundo BAUER (2005), são condições necessárias para sua aplicação:

- a) Comprometimento por parte dos responsáveis pelo gerenciamento da função ou área envolvida com o cumprimento da diretriz;
- b) Completo entendimento da dinâmica e dos objetivos do ciclo PDCA;
- c) Conhecimento dos processos de gestão relacionadas as atividades de melhoria;

- d) Conhecimento e prática na utilização de ferramentas para diagnóstico e solução de problemas;
- e) Comprovação de recursos para revisar e/ou mudar o processo;
- f) Clara disposição e determinação para definir objetivos.

Campos (1992) afirma que todo o processo de implantação do GPD deve ser acompanhado por educação e treinamento das pessoas. Uma diretriz tem que ser muito bem entendida antes que possa ser integrada à organização. Além disso, é necessário que cada colaborador compreenda muito bem a relação entre seu trabalho e as metas da empresa.

## 2.6 - Melhoria Contínua

A melhoria contínua possibilita a condução de um processo de aprendizagem e aperfeiçoamento das inovações, novos métodos de trabalho, um gerenciamento eficaz do processo, eliminando desperdícios, reduzindo tempo, aumentando a satisfação do cliente, envolvendo todos os colaboradores da organização.

Segundo Shiba (1997), qualquer atividade pode ser melhorada se sistematicamente se planejar a melhoria, compreender a prática atual, planejar e implementar soluções, analisar o resultado e suas causas, e começar o ciclo novamente.

Para a aplicação desse modelo de melhoria, deve-se utilizar o método de pesquisa-ação, estabelecendo uma sistemática estruturada em seis passos conforme figura 1 e discutida na pesquisa de campo.

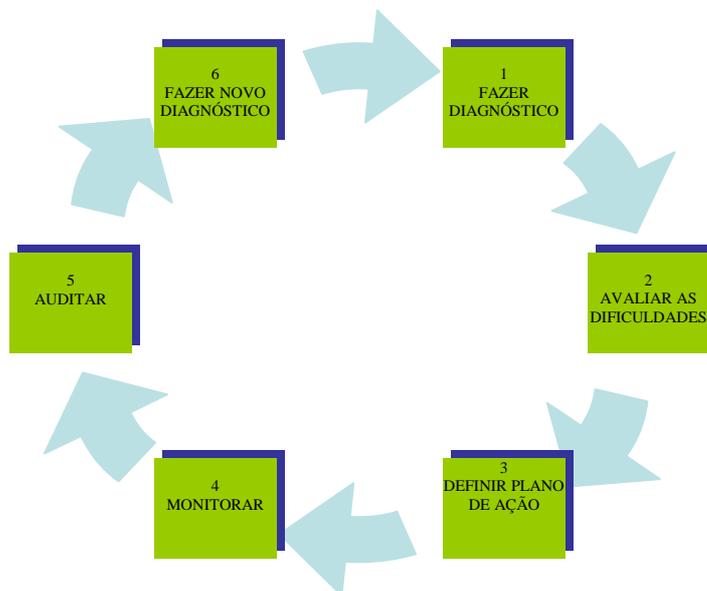


Figura 1 – Sistemática de Melhoria Contínua

## 2.7 - Diagnóstico Estratégico

Para Oliveira (2004), o diagnóstico estratégico corresponde à primeira fase do planejamento estratégico e procura responder à pergunta básica “qual a real situação da empresa em relação a seus aspectos internos e externos?”, verificando o que a empresa tem de bom, de regular ou de ruim em seu processo administrativo.

Esse diagnóstico deve ser efetuado da forma mais real possível, pois qualquer tomada de posição errada nessa fase prejudicará todo o resto do processo de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico da empresa.

Segundo Tavares (2000), o diagnóstico é um instrumento para auxiliar a tomada de decisões e, espera-se que proporcione meios para avaliar a realidade organizacional. Sua principal função é permitir uma comparação entre “o que é” e o “como deveria ser ou o que se pretende”. A partir dessa comparação deve-se determinar a magnitude da distância entre uma situação e outra e, também, permitir a criação de um sistema para mensuração da produtividade das atividades propostas em relação a tempo, custo e recursos.

## **2.8 - Análise Interna**

A análise interna tem por finalidade colocar em evidência as deficiências avaliadas da empresa que está sendo avaliada (OLIVEIRA, 2004) e, deve basear-se nas atividades que espera que a organização desenvolva, confrontadas com as que atualmente desenvolve, para atingir sua visão e cumprir sua missão (TAVARES, 2002). Corresponde ao diagnóstico da situação atual da empresa, com o propósito de conhecer seus pontos fortes e fracos por meio da avaliação dos recursos e capacidades da empresa e dos resultados do seu desempenho atual.

Entretanto, há certa dificuldade em realizar esse diagnóstico. Aspectos culturais da organização e paradigmas pré-estabelecidos são barreiras essenciais que devem ser rompidas para que a realização do diagnóstico seja realizada com sucesso.

Segundo Costa (2005), a primeira tarefa para análise do ambiente interno é elaborar uma lista ampla, geral e irrestrita de pontos fortes, fracos e os que precisam ser melhorados, ou seja, aqueles que favorecem ou prejudicam a instituição.

Para uma descrição correta é necessário entender o que representa cada ponto:

- Pontos fortes: são as características positivas de destaque, na instituição, que favorecem no cumprimento de seu propósito;
- Pontos fracos: são as características negativas, os pontos que apresentam falhas e prejudicam à instituição no cumprimento de seu propósito;
- Pontos a melhorar: são as características positivas na instituição, porém em menor grau, as quais não chegam a contribuir efetivamente com o cumprimento de seu propósito.

## **2.9 - Análise Situacional da Administração Pública – ASAP**

A Análise Situacional da Administração Pública – ASAP - tem como objetivo fazer um diagnóstico dos principais setores da Administração, apresentando os pontos fortes, pontos fracos e pontos a melhorar na gestão pública.

Essa análise, também pode ser descrita como uma autoavaliação, e é o primeiro passo para que se desenvolva um planejamento adequado, ou seja, um direcionamento das ações governamentais buscando aprimorar e garantir um serviço público de qualidade e aumentar a satisfação dos colaboradores e usuários.

## **2.10 - Os “top 10” da Análise Situacional da Administração Pública – ASAP**

“Top 10” é uma ferramenta que consiste em analisar 10 (dez) dos principais setores da Administração Pública, podendo se estender para as secretarias e departamentos, permitindo que o Administrador tenha a real situação da Administração Pública, podendo a partir do resultado obtido, direcionar e planejar as ações e políticas governamentais a fim de obter

maior êxito no atendimento das necessidades da população e na utilização dos recursos públicos.

Essa metodologia de pesquisa foi baseada nos “10 M’s do Autodiagnóstico” elaborado pelo professor Eliézer Arantes da Costa, autor do livro – Gestão Estratégica – cujo objetivo principal é apresentar uma análise interna real baseada na percepção dos funcionários de diferentes setores.

A análise de cada setor é feita em cima dos conceitos de administração pública e dos direitos do cidadão, uma vez que a administração pública tem como objetivo atender os anseios da população.

A coleta de dados é feita através de um brainstorming, questionários e entrevistas com funcionários escolhidos de forma aleatória e os resultados obtidos serão apresentados através de um gráfico radar para melhor visualização desses resultados.

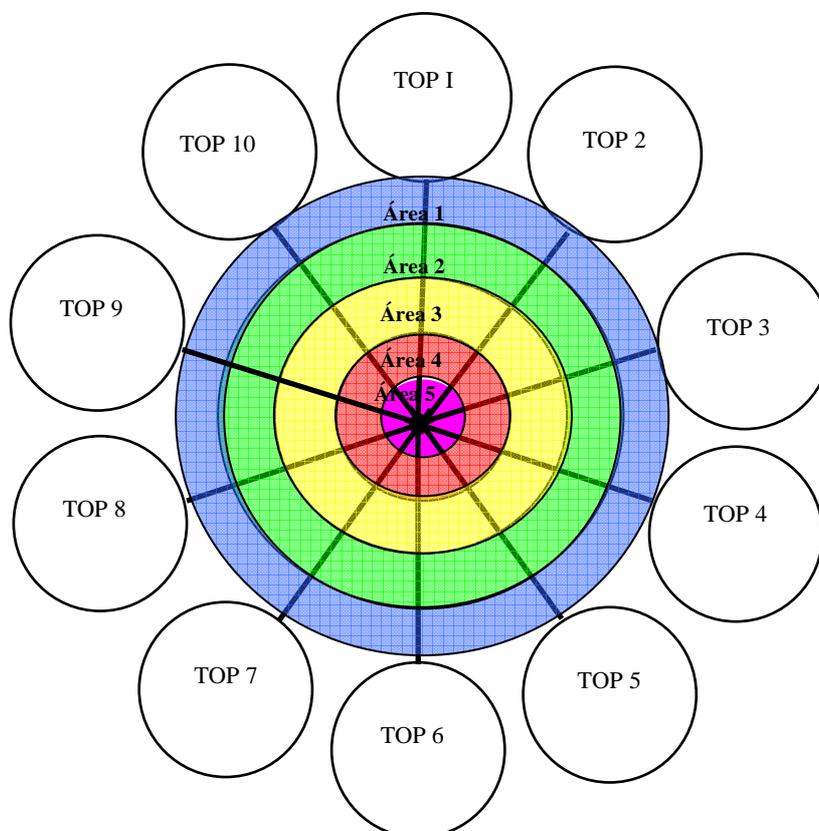


Figura 2 – Os “TOP 10” da Administração Pública

## 2.11 - Processo de melhoria contínua proposto para a administração pública

Com base nos conceitos vistos anteriormente, pode-se desenvolver um processo de melhoria contínua voltado para a administração pública, no qual é possível realizar um diagnóstico situacional da administração pública, analisar os resultados, propor melhorias e acompanhar todo o processo, conforme figura 03.

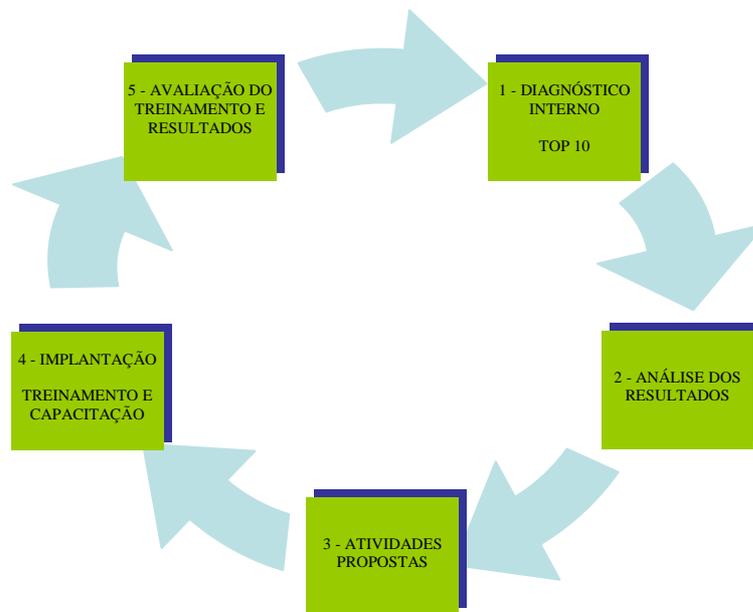


Figura 3 – Processo de Melhoria Contínua Proposto

## 3 – Diagnóstico da Instituição

### 3.1 – Características da Instituição Estudada

O trabalho foi realizado numa instituição pública de uma cidade do Sul do Estado de Minas Gerais.

A cidade escolhida, emancipada em 1963, possui de acordo com o IBGE, cerca de 2968 habitantes.

A Instituição conta com 140 funcionários efetivos em atividade.

Considerando o organograma da instituição escolhida e as necessidades locais, os 10 (dez) principais pontos a serem analisados são:

- Administração Geral
- Gestão de Pessoas
- Obras e Serviços Urbanos
- Saúde
- Educação
- Controle Interno

- Esporte e Lazer
- Assistência Social
- Turismo e Cultura
- Finanças

### 3.2 – Análise dos “TOP 10” da ASAP

Os eixos serão graduados em níveis para permitir uma melhor visualização do resultado das análises, considerando-se a frequência dos pontos fortes, pontos fracos e pontos a melhorar, usando o critério sugerido na tabela nº 01.

<b>Zonas</b>	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos a Melhorar</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<b>Área 1</b>	<b>Muitos</b>	Poucos	Nenhum
<b>Área 2</b>	<b>Alguns</b>	<b>Alguns</b>	Poucos
<b>Área 3</b>	Alguns	<b>Muitos</b>	Alguns
<b>Área 4</b>	Poucos	<b>Alguns</b>	<b>Alguns</b>
<b>Área 5</b>	Nenhum	Poucos	<b>Muitos</b>

Tabela nº 01 - Critérios de Classificação

### 3.3 – Coleta de dados

Para a obtenção dos dados foram feitas entrevistas com servidores e usuários dos departamentos citados, os quais apontaram os pontos fortes, pontos fracos e pontos a melhorar, levando em consideração a lista com os principais serviços e atividades a serem observadas em cada setor. Logo após, fez-se uma tabulação dos resultados obtidos, classificando cada setor de acordo com a tabela 01.

Pode-se verificar que a Instituição possui as seguintes características:

- Área 1: Nenhuma área classificada
- Área 2: Finanças, Educação.
- Área 3: Administração Geral, Gestão de Pessoas, Assistência Social, Saúde.
- Área 4: Controle Interno.
- Área 5: Esporte e Lazer, Obras e Serviços Urbanos, Turismo e Cultura.

### 3.4 – Gráfico Radar

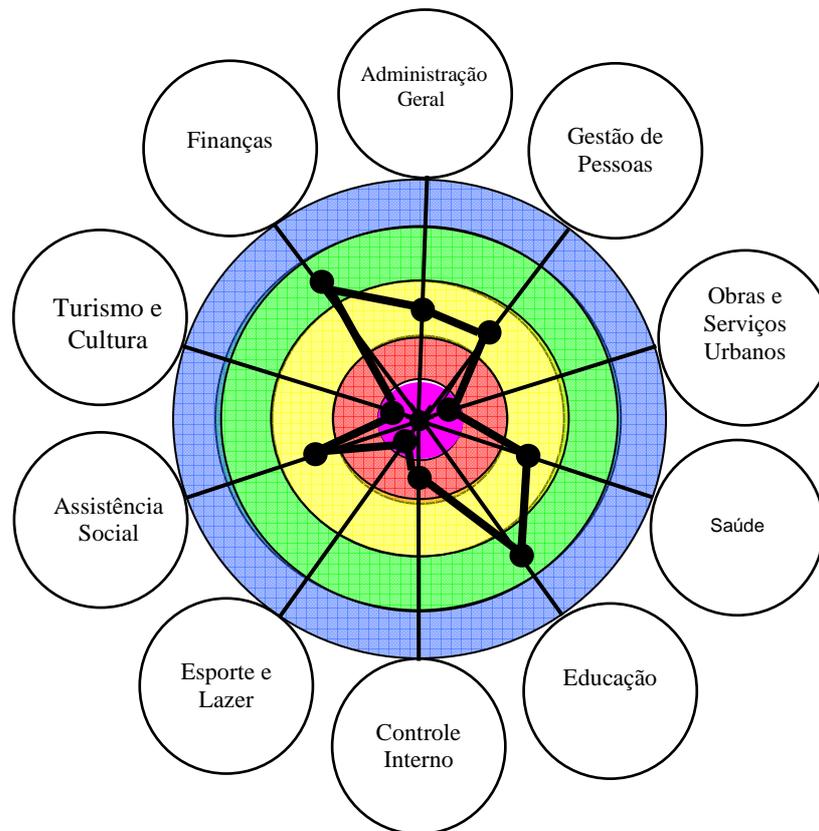


Figura 05 – Gráfico radar da Instituição

### 4 – Conclusões

Através dos estudos realizados foi possível desenvolver um processo de melhoria contínua que pode ser utilizado para auxiliar o gestor público em seu dia a dia, permitindo assim, para uma gestão mais eficiente, proporcionando melhoras no atendimento ao cidadão.

A Análise Situacional da Administração Pública – ASAP - permitiu identificar os pontos que necessitam de uma atenção maior por parte do gestor público, secretários e diretores de departamentos, afim de corrigirem falhas e proporcionarem melhorias no processo administrativo, gerando maior desempenho e eficiência no serviço prestado a população.

Pode-se verificar a falta da cultura do planejamento, falta de métodos de trabalho, uma resistência à mudanças advindas da cultura do “sempre foi assim”. Porém, verificou-se, também, um esforço por partes de alguns novos servidores, no intuito de buscar uma mudança de comportamento e aplicação de métodos de trabalho visando a eficiência do serviço prestado.

A ferramenta utilizada – os TOP 10 – se mostrou eficiente e atendeu as necessidades por abranger as principais áreas da instituição e a maneira como foi apresentado o resultado permitiu uma melhor visualização dos resultados.

O processo de melhoria depende de um envolvimento de todos e, também, principalmente de uma mudança comportamental, para que a administração pública realmente alcance uma melhoria na qualidade dos serviços prestados a população.

### Referências

**CAMARGO, C. E. S.** Qualidade Ambiental Urbana em Presidente Prudente/SP. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil, 2007.

**COSTA, Eliezer Arantes da.** Gestão Estratégica. São Paulo: Saraiva, 2005. 292 pág.

**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** Direito Administrativo. 21º ed. São Paulo: Atlas, 2008. 824 pág.

**LACOMBE, F.J.M.; Heilborn, G.L.J.** Administração: princípios e tendências. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

**LOBATO, David Menezes.** Estratégia de Empresas. São Paulo: FGV Editora, 2005, 144 pág.

**MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.** Mutações do direito administrativo. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 351 pág

**NOGUEIRA, Amarildo** – Planejamento para o sucesso da organização. Disponível em <http://amarildonogueira.com.br/site/planejamento-para-o-sucesso-da-organizacao/>. Acesso em 28 de janeiro de 2011.

**OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de.** Planejamento estratégico: conceitos metodologias e práticas – 20 ed. São Paulo. Atlas, 2004.

**TAVARES, Mauro Calixta.** Gestão Estratégica. São Paulo: Atlas, 2005. 440 pág.

<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/orientacao/orientacao-veja-definicao-de-servidor-publico>