

SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE E CERTIFICAÇÃO ISO 9001 NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Pedro de Lima Marin



SISTEMAS DE GESTÃO DA QUALIDADE E CERTIFICAÇÃO ISO 9001 NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Pedro de Lima Marin

RESUMO

O objetivo principal deste artigo é provocar uma reflexão, ainda que preliminar, acerca de um fenômeno ainda pouco estudado: a adoção de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) e da certificação ISO 9001 por órgãos e entidades da Administração Pública brasileira. Entre 2009 e 2011, cerca de 78 instituições públicas das mais diversas instâncias e áreas de atuação buscaram a implementação de sistemas de gestão da qualidade baseado nos moldes da norma ISO 9001. Uma vez que a Administração Pública possui características e paradigmas próprios, é importante compreender de que forma a adoção destes SGQs interage com o aparato organizacional dessas entidades e de que forma esses sistemas relacionam-se com o debate mais amplo em torno das propostas para a gestão pública. Tem-se como conclusão que os sistemas de gestão da qualidade baseados na norma ISO 9001 apresentam muitos pontos em comum com o paradigma burocrático de gestão, indicando que outros approaches talvez sejam necessários para abordar a questão da qualidade no setor público.



Nas duas últimas décadas, tem-se observado um fenômeno novo na administração pública brasileira, que tem passado relativamente despercebido das análises e reflexões nacionais sobre o tema. Trata-se da adoção, por parte dos mais diversos órgãos e entidades públicas, de sistemas de gestão da qualidade (SGQ) baseados na norma ISO 9001.

O padrão ISO 9001, criado pela International Organization for Standardization, organização com sede em Genebra, estabelece critérios mínimos a serem atendidos pelas organizações na implementação de SGQs, visando à padronização e à garantia da qualidade nas relações de fornecimento de mercadorias e serviços entre organizações.

A norma ISO 9001 é denominada “Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos”, e é a única da chamada “série 9000¹” passível de certificação. Ela estabelece os diversos critérios que devem ser atendidos para que a organização implemente um sistema de gestão da qualidade no padrão estabelecido pela ISO. Não se trata, portanto, de um processo de certificação dos bens ou serviços produzidos, mas sim do próprio sistema de gestão implementado pela organização. As normas ISO são objeto de frequentes revisões. A versão atual da norma foi elaborada em 2008.

Os critérios estabelecidos pela ISO são denominados “requisitos” e estão baseados em princípios gerenciais mais amplos, como “foco no cliente”, “liderança”, “abordagem de processo” e “melhoria contínua”. Os requisitos determinam que a organização deve estabelecer sua política e objetivos da qualidade, sendo esses últimos necessariamente mensuráveis. A organização deve ainda estabelecer um conjunto de procedimentos documentados que regulamentarão a condução das atividades que impactam a qualidade do produto ou serviço prestados, bem como as próprias atividades de gestão.

¹ As normas ISO estão divididas por séries numeradas, sendo que a cada série corresponde um tema. A “série 9000” de normas ISO corresponde às normas que lidam com o tema “gestão da qualidade”.



Os processos devem ser planejados e constantemente monitorados, de forma a assegurar sua eficácia e adequação ao planejado. Eventuais desvios em relação aos procedimentos estabelecidos, aos objetivos traçados ou aos requisitos da norma ISO 9001 constituem “não-conformidades”, e devem ser tratados mediante a tomada de ações corretivas. Constitui-se, dessa forma, o chamado “ciclo PDCA²”, metodologia de gestão que influenciou significativamente a constituição da norma.

O processo de certificação na norma ISO 9001 envolve a realização de uma auditoria externa por parte de um organismo certificador, que por sua vez é acreditado por uma organização nacional reconhecida pela ISO (no caso do Brasil, trata-se do INMETRO). Os certificados têm validade de três anos, durante os quais a organização será auditada anualmente pelo organismo certificador.

Um breve levantamento informal realizado junto a uma empresa de monitoramento de licitações³ permitiu verificar que, desde 2009, pelo menos 78 órgãos ou entidades da administração pública brasileira buscaram a contratação de consultorias ou organismos certificadores com vistas à implantação de SGQs certificados. Cerca de 45% dessas instituições fazem parte da Administração Direta, sendo os outros 55% distribuídos entre Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Com relação à área de atuação das instituições públicas que buscam a implantação de SGQs, verificou-se que 15% delas atuam na área de atendimento ou pesquisa em saúde, 12% na área de produção ou fornecimento de energia elétrica, 9,5% na área de Saneamento Básico, 5% na área de Defesa (Ministério da Defesa), sendo ainda 5% no Poder Legislativo e 5% no Poder Judiciário. As demais instituições estão distribuídas nos mais variados campos de atuação.

² O chamado ciclo PDCA, ou ciclo de Deming, é uma metodologia de gestão cujo objetivo é promover a melhoria contínua. Consiste na repetição cíclica das atividades de planejar (Plan), executar (Do), verificar (Check) e correção de eventuais erros (Act).

³ Levantamento realizado junto à empresa Conlicitações (www.conlicitações.com). Agradecimentos a Leonardo Basílio, por disponibilizar os dados.



Entre as organizações que buscaram, ou estão buscando, a certificação, podemos citar: INFRAERO, Banco do Brasil, Polícia Civil de Santa Catarina, EMBRAPA Meio Ambiente, Fundação para o Remédio Popular do Estado de São Paulo, a Prefeitura Municipal de São Paulo, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, Câmara Municipal do Município de Avaré, entre outros. Trata-se uma gama ampla de organizações, dos mais diversos tipos e atuando em distintos setores.

A busca pela “qualidade” no setor público brasileiro remonta a iniciativas como o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), desenvolvido e coordenado, durante o governo FHC, pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado⁴. Entendido como um instrumento essencial para a implementação de uma nova visão para a organização do Estado no Brasil, o QPAP tinha por objetivo adaptar os princípios e premissas que permeavam o conceito de “Gestão para Qualidade Total” (GQT) à realidade do setor público (BRASIL, 1997), cabendo a cada organização definir de que forma os princípios e diretrizes do Programa serão convertidos em ações. Princípios como “satisfação do cliente”, “gerência de processos” e “melhoria contínua” são ressignificados e reinterpretados a partir da realidade objetiva da administração pública no Brasil e de cada organização participante do Programa.

Uma tentativa deste tipo, que adapta os conceitos abrangentes e amplos da GQT ao contexto público difere significativamente da proposta de “sistema de gestão da qualidade” apresentada pela norma ISO 9001. Nesta, a busca pela qualidade adquire contornos bastante específicos, materializando-se na construção de um edifício de normas e procedimentos que orientam e condicionam a ação em nível gerencial e operacional.

⁴ O Programa sobrevive ainda hoje, de certa forma, através da metodologia do Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação, cujo objetivo é munir as organizações públicas de uma metodologia que as permita monitorar a satisfação dos usuários de serviços públicos. Essa metodologia é disseminada pela Secretaria de Gestão Pública, vinculada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.



Esta simples comparação entre dois “approaches” diferentes na busca pela qualidade na atuação pública evidencia que o debate sobre qualidade no campo da administração está marcado por seu caráter vago, pela imprecisão dos conceitos e por certa dose de mistificação. As ideias e princípios da chamada Gestão da Qualidade Total são constantemente reinventados e reprocessados por teóricos, “gurus” e administradores, de forma que o “ideário GQT” não é facilmente condensável em um receituário único. De fato, há bastante variação entre as diversas propostas de GQT (VINNI, 2007). A própria norma ISO 9001 pode ser considerada um subtipo de GQT, conforme abordaremos mais adiante.

Essa imprecisão conceitual que circunda a ideia de qualidade torna-se ainda mais complexa quando confrontada à realidade do setor público. Não obstante a pretensão de universalidade do ideário GQT, embutida na própria norma ISO 9001⁵, há diferenças significativas entre o setor público e privado que necessitam ser levadas em conta ao analisar a possibilidade de aplicação de tais conceitos ao setor público. Não se trata de negar os possíveis benefícios da gestão da qualidade no setor público. De fato, há pesquisas que demonstram resultados positivos da aplicação da norma ISO 9001 nos balcões de atendimento ao público de municípios portugueses (SOUSA, 2007) e em escolas na Indonésia (SUMAEDI, BAKTI, 2011), além de outros relatos. No entanto, igualmente frequentes são relatos, por parte de gestores e consultores, segundo os quais a implementação da ISO 9001 esbarra em aspectos particulares das organizações públicas que emperram ou prejudicam a efetividade do sistema de gestão da qualidade.

Ao se deparar com situações desse tipo, é comum que os consultores, auditores e teóricos da qualidade critiquem os aspectos particulares das organizações públicas, como a “cultura governamental” (RAGO, 1994), pelos fracassos do SGQ. Parte-se do pressuposto que a organização pública deve adaptar-se à ferramenta desenvolvida para o setor privado, nunca o contrário. Conforme demonstrado por RAINEY e CHUN (2007), os setores público e privado apresentam semelhanças o suficiente para permitir que ferramentas desenvolvidas em um setor sejam usadas no outro, mas também possuem suficientes particularidades para que haja necessidade de adaptações.

⁵ A noção de que a norma ISO 9001 seria aplicável a qualquer tipo de organização está presente no próprio texto da norma: “Todos os requisitos desta Norma são genericos e se pretende que sejam aplicáveis a todas as organizações, independente do seu tipo, do seu porte e produto que fornecem” (ABNT, 2008, p. 1)



Além dos aspectos referentes às diferenças entre gestão pública e privada, é importante levar em conta que o debate acadêmico mais amplo sobre gestão pública possui tradições e paradigmas próprios, nos quais estão em jogo propostas distintas para o aparelho estatal. Mais centralidade hierarquia ou mais flexibilidade para os gestores públicos? Reforçar controles burocráticos de procedimentos ou focar na mensuração de resultados? Estas são apenas algumas das questões que se apresentam para os estudiosos da gestão pública. É fundamental compreender de que forma a norma ISO 9001 dialoga com essas e outras questões tão próprias da esfera pública.

Assim, o presente artigo tem por objetivo problematizar a reivindicação de que a norma ISO 9001 traga benefícios idênticos e uniformes a qualquer tipo de organização, tendo em vista as especificidades da gestão pública, seus paradigmas e sua trajetória específica. Vale reiterar que o objetivo não é negar os benefícios da gestão da qualidade em organizações públicas, mas sim compreender em que contextos e sob quais condições esses sistemas tenderão a gerar quais tipos de benefícios. Para tanto, tomaremos como ponto de partida o trabalho de VINNI (2007), que buscou categorizar o ideário da GQT em distintas propostas para trabalhar o tema qualidade nas organizações e estabeleceu comparações entre as diversas propostas e os dois principais paradigmas da gestão pública (burocracia e Nova Gestão Pública). Em seguida, partiremos da reflexão sobre um caso concreto, o da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, para tentarmos identificar, de forma preliminar, pontos de contato entre a norma ISO 9001 e o pensamento sobre gestão pública.

QUALIDADE: HISTÓRICO E CONCEITOS

O seguinte artigo partiu de uma necessidade de reflexão acerca da efetiva aplicabilidade da norma ISO 9001 ao contexto público. Para dar conta de uma reflexão dessa natureza, faz-se necessário, inicialmente, dar um passo atrás e buscar uma sistematização, ainda que de forma breve, a evolução do tema “qualidade” no campo da administração. Além disso, qualquer discussão de cunho teórico sobre qualidade nas organizações requer algum grau de precisão conceitual.



Dessa forma buscaremos identificar no que constituem as diferentes abordagens deste tema e sua aplicação pelas organizações, a partir do trabalho de YONG e WILKINSON (2001).

Inicialmente, é importante fazer menção à própria definição de “qualidade”. Há um intenso debate no campo da administração de empresas acerca da definição que melhor apreende o conceito abstrato de qualidade. Algumas das definições mais aceitas, incluem:

- **Qualidade como atributo da percepção do cliente:** segundo DEMING (1986), a qualidade de um produto é definida por meio da percepção do cliente final daquele produto. Um produto pode atender a todas as especificações técnicas e ser vendido a um preço apropriado, mas se não for valorizado pelo cliente, não tem qualidade.
- **Qualidade como “adequação ao uso proposto”:** para JURAN (1989), a qualidade de um produto é definida a partir das expectativas colocadas pelas necessidades dos usuários finais. Dessa forma, as necessidades dos clientes devem ser traduzidas em especificações e incorporadas ao processo de produção.
- **Qualidade como dimensão relacional:** “Qualidade é o processo contínuo de construir e manter relacionamentos mediante a verificação, antecipação e realização de necessidades explícitas e implícitas.”⁶ (WINDER, 1993)
- **Qualidade como atendimento a requisitos:** para CROSBY (1979), o gestor não deve se preocupar com percepções subjetivas de qualidade como “agradar o cliente”, mas sim focar-se no atendimento aos requisitos e especificações do produto. A satisfação do cliente seria consequência direta do atendimento a esses requisitos.⁷

⁶ Tradução livre do autor, assim como todas as demais citações traduzidas da língua inglesa.

⁷ A definição de qualidade presente na norma ISO 9001 é compatível com a visão de GROSBY (1979). A norma ISO 9000:2005, que apresenta as definições da terminologia da norma ISO 9001, define qualidade da seguinte maneira: “grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos” (ABNT, 2005).



Embora haja variações significativas entre essas tentativas de definição do conceito de qualidade, é possível identificar características em comum entre elas, em especial as ideias de monitoramento constante e foco no cliente.

A preocupação com a qualidade nas organizações tem como ponto de partida a revolução industrial e o início da produção de bens em série. É possível resumir a “história” da qualidade em cinco etapas principais (SOUSA, 2007): inicialmente, a qualidade dos itens produzidos era aferida mediante inspeções da qualidade, em que se buscava identificar visualmente eventuais produtos defeituosos que seriam reencaminhados para correção. Na segunda fase, conhecida como “controle de qualidade”, passou-se a valorizar a correta definição das especificações dos produtos, fazendo uso de métodos e controles estatísticos para detectar e medir desvios. Em meados da década de 1950, desenvolveu-se a chamada “garantia da qualidade”, em que o controle de processos e procedimentos ganhar maior importância, de forma a prevenir erros e defeitos. A quarta fase, a da gestão da qualidade em toda a organização, corresponde à década de 1970, e se refere à extensão dos métodos de planejamento e controle ao todo da organização, não apenas para a linha de montagem. Por fim, temos a fase da Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management, ou TQM, em inglês), iniciada nos anos 80 a partir dos trabalhos dos primeiros “gurus” da qualidade como Deming, Juran e Crosby e inspirada em filosofias como o “kanban⁸”, método que contribuía para justificar o sucesso comercial das grandes empresas japonesas até então.

Mas o que é a Gestão da Qualidade Total? Conforme abordado anteriormente, trata-se de um conceito ambíguo: há muito pouca clareza nas definições em torno do tema. Uma das definições mais abrangentes, e que por isso abarca um conjunto bastante amplo de conceitos e propostas relacionadas à GQT, é a de que ela consistiria em “um método abrangente e integrado de gerir uma organização de forma a atender consistentemente as necessidades dos clientes e obter a melhoria contínua em todos os aspectos das atividades da organização” (JEFFREY et al, 1996, p.15).

⁸ A palavra “kanban” significa “placa”. Nos sistemas Just in Time desenvolvidos por empresas japonesas como a Toyota, havia uma placa nas paredes da linha de produção que comunicava aos funcionários o que, quando e quanto produzir.



Uma definição deste tipo não permite enxergar as múltiplas variações de abordagem sobre o tema. YONG e WILLKINSON (2001) agrupa as mais diversas propostas que se desenvolveram sob a alcunha “GQT” em uma tipologia que as divide em 5 grandes grupos principais . São elas:

- **GQT como gestão da qualidade:** refere-se às técnicas desenvolvidas e adotadas durante a fase histórica do “controle de qualidade”, ou seja, o uso de ferramentas estatísticas para a o controle e melhoria de processos no contexto de fábricas de produção em massa.
- **GQT como sistema de gestão da qualidade:** reconhecida como o *approach* mais “duro” de gestão da qualidade, este modelo de GQT está baseado no uso de sistemas e procedimentos sistematizados para controlar a qualidade. Sistemas deste tipo implicam a existência de uma estrutura organizacional bem delimitada, com uma definição clara de responsabilidades, procedimentos documentados e instruções de trabalho que devem ser seguidos à risca. A preocupação desse tipo de sistema é com a padronização dos processos e atividades, garantindo que cada vez que um processo for realizado, os mesmos *inputs* (materiais, metodologias, habilidades, informações) sejam utilizados, garantindo assim a uniformidade dos *outputs* (produtos, serviços). Os sistemas baseados na norma ISO 9001 são exemplos de um modelo de GQT baseado em sistemas⁹ (VINNI, 2007).
- **GQT como gestão de pessoas:** Este modelo de GQT é considerado mais “soft”, uma vez que seu foco é na conscientização dos funcionários para que atuem de forma mais responsável e com mais foco no cliente. Para tanto, o principal objetivo é a capacitação e envolvimento da força de trabalho e um processo de transformação organizacional de tipo “de baixo para cima” (*bottom-up*).

⁹ Há autores das vertentes menos rígidas de GQT que defendem que os sistemas de gestão da qualidade baseados nas normas ISO 9001 não podem ser considerados como iniciativas de GQT, uma vez que seu foco em conformidade de requisitos seria mais restrito que o ideário da qualidade total. MAGD e CURRY (2003) se contrapõem a essa visão, demonstrando os muitos aspectos semelhantes entre as abordagens.



- **GQT como reengenharia organizacional:** este modelo se confunde com as propostas da chamada reengenharia de processos de negócio (Business Process Reengineering), segundo as quais a organização deve atuar promovendo a descontinuidade, repensando e redesenhando radicalmente seus processos para alcançar melhorias de performance.
- **GQT como um novo paradigma de gestão:** ainda de acordo com YONG e WILKINSON (2001), a GQT tem se transformado em uma filosofia que incorporou os aspectos “duros” e “leves” da gestão da qualidade, com foco na promoção da qualidade não mais de produtos ou processos, mas da gestão e, por consequência, dos gestores.

Assim, enquanto os sistemas de gestão ISO 9001 se identificam com propostas de GQT como sistema de gestão da qualidade, uma iniciativa como o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública se assemelha mais a uma metodologia “soft” de GQT, incorporando aspectos de GQT como gestão de pessoas e GQT como novo paradigma de gestão.

QUALIDADE E SETOR PÚBLICO

Feita essa distinção entre os diversos tipos de GQT, o debate em torno da qualidade no serviço público adquire novos contornos, mais definidos. No entanto, esse “desdobramento” do conceito de qualidade das propostas para trabalhá-la no interior das organizações acarreta necessariamente um maior grau de complexidade para a análise. Não se trata mais de transplantar uma metodologia única de GQT à realidade do setor público. Conforme vimos, essa metodologia única é inexistente: muitos são os modelos de implantação e os *approaches* possíveis ao abordar o tema qualidade, mesmo no setor privado. Sendo assim, a questão que se apresenta é: como melhor trabalhar a questão da qualidade no setor público?

Podemos buscar tentativas de resposta no debate mais geral sobre a gestão pública. O avanço do ideário da GQT se deu de forma concomitante ao surgimento e evolução do movimento que ficou conhecido como Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM). O NPM defendia que a melhoria da



qualidade dos serviços públicos poderia ser alcançada mediante, entre outros aspectos, a adoção pelo setor público de metodologias de gestão do setor privado. Não é, portanto, nenhuma coincidência que diversos aspectos do ideário da GQT tenham sido incorporados pelos defensores do NPM, em especial o conceito de foco nos clientes (OSBORNE, 1993).

No entanto, a adoção da gestão da qualidade na administração pública tem dado ensejo a críticas. SWISS (1992) defende que as metodologias de GQT devem ser adaptadas ao contexto da administração pública, uma vez que “em sua versão não-modificada ou ortodoxa, a GQT é notavelmente inadequada ao ambiente governamental” (SWISS, 1992, p. 358), sendo inclusive incompatível com o ideal de uma gestão focada nos resultados na forma proposta pelo ideário NPM. Muito embora o autor não faça as devidas diferenciações entre os vários modelos de GQT, suas críticas parecem bastante adequadas ao contexto dos sistemas de gestão da qualidade, especialmente os baseados na norma ISO 9001.

O autor identifica quatro problemas que explicariam essa inadequação: a ideia de que as metodologias de GQT foram elaboradas com foco na produção de bens e não de serviços; o problema da definição do “cliente” dos serviços governamentais, processo que adquire contornos políticos em muitas organizações públicas; o foco desses sistemas em *inputs* e processos, o que tende a reforçar a tendência burocrática a concentrar a atenção nos controles procedimentais e negligenciar os *outputs* (ou resultados); e por fim o fato de que a constituição de uma cultura da qualidade efetiva depende de constantes intervenções da alta direção, sendo que no contexto governamental, as mudanças de direção são muito mais frequentes do que no setor privado.

Mas nem tudo são críticas para SWISS. O autor reconhece que a GQT tem aportes importantes para a gestão pública, em especial as ideias de feedback do cliente, monitoramento de performance, melhoria contínua e envolvimento dos funcionários. Cabe aos gestores adaptar esses conceitos amplos à realidade de suas organizações.



Com o objetivo de melhor qualificar essa discussão, VINNI (2007) contrapôs os modelos de GQT identificados por YONG e WILKINSON (2001) aos dois principais paradigmas da administração pública contemporânea: a burocracia e o NPM (também conhecido no Brasil como paradigma gerencial). Seu objetivo era identificar pontos de semelhança e de conflito que permitissem prever de antemão a receptividade das organizações públicas a cada modelo de GQT.

Suas conclusões parecem reforçar aquelas apresentadas por SWISS. Muito embora a ideia de um sistema de gestão da qualidade seja apresentada, especialmente por consultores e gurus, como uma panaceia para combater os problemas característicos do paradigma burocrático, o autor identifica diversas semelhanças entre a abordagem de GQT como sistema de gestão da qualidade e o tipo ideal da burocracia descrito por Weber¹⁰. Ambos estão preocupados com a padronização de procedimentos, a construção de rotinas de trabalho e com o controle centralizado (ou hierárquico) da execução do trabalho. Em uma burocracia, os níveis de autoridade e as responsabilidades de cada funcionário devem estar previamente definidas e ações de todos estão reguladas por regras e procedimentos. Por sua vez, sistemas de gestão da qualidade também preveem a existência de controles de procedimentos que condicionam as ações individuais. Nas palavras do autor: “GQT (ou pelo menos algumas de suas formas) e a burocracia têm em comum a busca pela construção de um sistema estável e padronizado para a condução e desenvolvimento de uma organização” (VINNI, 2007, p.116).

¹⁰ Em sua análise, VINNI está preocupado em identificar o grau de receptividade das organizações aos diversos tipos de GQT. Sua conclusão é que organizações em que as características típicas da gestão pública (como a multiplicidade de *stakeholders*, a interferência de processos políticos na gestão, etc.) se apresentam com mais força serão mais receptivas à GQT do tipo “sistemas de gestão”, os quais compreendem os sistemas baseados na norma ISO 9001. Embora não haja discordância com relação às conclusões do autor, a presente análise está mais preocupada com os possíveis benefícios e malefícios da adoção de SGQs nas organizações públicas. Embora organizações com maior grau de “*publicness*” possam ser mais receptivas a SGQs baseados na norma ISO 9001, como defende o autor, essas organizações e suas burocracias bem constituídas são justamente as que menos têm a ganhar com a adoção de tais sistemas, conforme se demonstrará adiante.



Um sistema de gestão da qualidade, especialmente um baseado nas normas ISO, parte do pressuposto de que “existem regras para todos os aspectos da vida organizacional, não apenas para a produção de bens ou provisão de serviços” (VINNI, 2007, p. 117). Formas não regulamentadas de ação organizacional são necessariamente indesejáveis, muito embora a existência e relevância de mecanismos informais de vida organizacional sejam temas clássicos da teoria das organizações (SELZNICK, 1943).

Desse ponto de vista, os SGQ parecem antagonizar a proposta de que deve-se “deixar os gerentes gerenciar” (KETTL, 1997), muito embora essa ideia seja frequentemente associada à GQT¹¹. De fato, a gestão da qualidade já foi caracterizada como uma metodologia que, essencialmente, promove novas formas de controle político e administrativo no interior da organização (TUCKMAN, 1995 apud McCABE et al., 1998).

ISO 9001: O MELHOR APPROACH PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO?

Conforme foi visto, a norma ISO 9001 constitui um subtipo de GQT como sistema de gestão da qualidade. Da comparação entre sistemas de gestão da qualidade e as características inerentes ao modelo burocrático, tiramos uma primeira característica desses sistemas que merece uma análise mais aprofundada. Conforme argumentamos acima, há muito em comum entre a abordagem ISO 9001 e o paradigma burocrático de gestão pública. A uniformidade da legislação que regulamenta o setor público no Brasil faz com que muitos dos procedimentos obrigatórios exigidos pela ISO 9001 já estejam definidos de antemão. É o caso do grupo de requisitos referente aos processos de aquisição (grupo de requisitos 7.4, atendido em grande parte pela Lei 8.666/96), de gestão de pessoas e de controle de documentos e registros.

¹¹ KETTL (1997) é um dos autores a fazer essa associação, afirmando que a filosofia do “*let managers manage*”, que orientou a reforma do serviço público em países como Suécia e Austrália, seria consequência direta das propostas de GQT de Deming.



O fato de haver essa coincidência de alguns princípios entre o paradigma burocrático e os sistemas ISO 9001 é um dado precioso na mão de gestores que buscam enveredar pelos caminhos da qualidade. A partir dessa informação, é possível concluir, por exemplo, que um sistema do tipo ISO 9001 pode trazer imensos benefícios para uma organização em que o paradigma burocrático não esteja suficientemente difundido ou quando se julgue desejável obter um maior grau de centralidade gerencial.

Em 1996, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo iniciou a implantação de um sistema de gestão da qualidade visando à certificação na norma ISO 9001 das atividades de suporte ao processo legislativo. À época, a organização passava por uma abrangente reforma administrativa com o objetivo de modernizar as práticas e processos de trabalho, uma vez que, até então, os trabalhos eram desenvolvidos de forma marcadamente desorganizada. O conhecimento das rotinas e tarefas de trabalho era individual e usado como moeda de barganha por muitos funcionários.

O processo de certificação exigiu, conforme discutido anteriormente, a documentação dos procedimentos e instruções de trabalho, o que obrigou os funcionários que detinham consigo o conhecimento a registrá-lo por escrito, abrindo caminho para um grau maior de profissionalização e padronização das tarefas.

Essa quebra dos “monopólios do conhecimento” constitui apenas um exemplo dos potenciais benefícios da implantação de um sistema de gestão da qualidade ISO 9001 em uma organização em situação semelhante. A pressão e as demandas de certificação podem garantir que princípios burocráticos como hierarquia, controle de procedimentos, previsibilidade, impessoalidade sejam disseminados em uma organização marcada por práticas pré-burocráticas ou patrimonialistas.

Por outro lado, a gestão pública tem evoluído justamente no sentido de superar o paradigma burocrático. Valores como controle de procedimentos, rigidez hierárquica e departamentalização estão sendo revisitados e adaptados a novas necessidades como eficiência, celeridade, qualidade e foco em resultados.



É importante destacar que os sistemas de gestão da qualidade ISO 9001 também trazem aportes interessantes nesse sentido. Gestão por processos, melhoria contínua, gestão baseada em fatos e monitoramento da satisfação dos clientes são alguns dos princípios que orientaram a elaboração dessa norma. Todos estes são aspectos que poderiam ser incorporados a uma tentativa de reforma do modelo burocrático de gestão pública.

Exatamente aí reside um dos principais problemas da norma ISO 9001 no contexto público: sua irredutibilidade. Em outras palavras, não é possível obter a certificação sem atender a todos os requisitos da norma, inclusive aqueles que pouco agregarão a um esforço de qualificação da gestão em uma burocracia bem constituída, como controle de documentos e registros. Muita energia e esforços serão dispendidos para garantir, por exemplo, que a organização defina “os controles necessários para a identificação, armazenamento, proteção, recuperação, retenção e disposição dos registros¹².”(ISO, 2008). Os esforços para melhoria da gestão pública têm advogado abordagens justamente contrárias: a diminuição dos controles de procedimentos e instituição de controles finalísticos, ou de resultados (PACHECO, 2008).

Assim, ao optar por implantar um sistema ISO 9001 passível de certificação, o gestor fica comprometido com o conjunto de requisitos previstos na norma, o que demandará tempo e esforços que poderiam ser direcionados aos aspectos mais desejáveis do sistema de gestão, como monitoramento da satisfação do cliente, melhoria contínua, etc.

Retomando o exemplo da Assembleia Legislativa de São Paulo, é possível verificar que, de 77 planos de ação¹³ abertos no período 2009 a 2011, 33 estavam relacionadas com os procedimentos de controle de registros ou documentos, ou ainda com a inexistência ou inadequação desses registros (ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). Isso significa que quase 42% das intervenções do sistema de gestão na organização tiveram que lidar com aspectos formais e de conformidade com as regras ISO e não com reclamações de clientes ou problemas que impactassem diretamente os objetivos da organização.

¹² Registros, para as normas da série ISO 9000, constituem documentos que evidenciam atividades realizadas. Eles permitem ao gestor (e aos auditores) verificarem se as atividades foram realizadas de acordo com os procedimentos pré-estabelecidos.

¹³ Em um sistema de gestão da qualidade, o plano de ação é o documento em que são detalhadas as ações a serem tomadas quando um problema ou uma oportunidade de melhoria são detectados.



Por fim, cabe uma breve reflexão acerca do próprio valor de uma certificação deste tipo para a administração pública. A ideia de “certificação”, cujo objetivo original é atestar às empresas compradoras a capacidade dos fornecedores de prover produtos e serviços conforme as especificações fornecidas, faz pouco ou nenhum sentido no mundo público, onde a relação entre cidadão e Estado possui contornos diversos e mais complexos do que aqueles que se desenvolvem nas relações fornecedor-cliente do setor privado.

Muitas empresas adotam as mais diversas modalidades de GQT, inclusive inspiradas no modelo ISO 9001, sem todavia buscar a certificação. No mundo privado, embora existam muitos motivos que levem as empresas a buscarem a certificação, em geral elas o fazem em busca de maior reconhecimento no mercado, seja por meio da melhoria de imagem trazida pelo certificado, seja pela possibilidade de contratação com outras empresas que exijam a certificação dos seus fornecedores.

Trata-se de uma lógica que faz pouco sentido no mundo público, em especial naqueles setores em que o serviço prestado pelo Estado se dá em regime de monopólio, ou seja, não há nenhum tipo de disputa por “fatias de mercado”. Sendo assim, um certificado ISO 9001 significa pouco ou nada para o cidadão-cliente receptor do serviço, uma vez que ele não tem alternativa a não ser seguir demandando o serviço da mesma organização.

Dado que a manutenção de um certificado deste tipo acarreta custos à administração pública que variam de acordo com o tamanho da organização, talvez seja razoável manter o sistema de gestão mas dispensar a certificação. Abandonando o afã de certificar-se, o setor público poderia retomar iniciativas como os prêmios de qualidade, que podem servir como elemento motivador e orientador das políticas de qualidade das diversas organizações.



CONCLUSÕES

Como vimos, o tema da qualidade no setor público pode ser abordado de diversos ângulos. A recente tendência de busca pela certificação ISO 9001 por parte dos órgãos públicos brasileiros representa uma saudável e bem-vinda onda de busca por qualidade no setor público.

No entanto, é necessário entender de onde vem e para que serve a ferramenta de gestão que pretende-se adotar, de forma a poder avaliar de forma racional sua aplicabilidade ao contexto em pauta e os prováveis benefícios e possíveis desafios a serem enfrentados no processo de implantação. Ou seja, não existe uma única ferramenta gerencial que dê conta de todos os problemas organizacionais e que seja adequada a todos os contextos.

Como vimos, os sistemas de gestão da qualidade baseados na norma ISO 9001 apresentam muitos pontos em comum com o paradigma burocrático de gestão. Essa afirmação pode surpreender muitos entusiastas do padrão normativo ISO 9001, mas não quer dizer que a ferramenta não possa trazer benefícios em determinados contextos e situações, ou que os princípios gerenciais que nortearam sua construção não devam ser perseguidos como princípios orientadores de uma nova gestão pública que atenda efetivamente as expectativas dos cidadãos.

Este artigo teve como objetivo propor uma reflexão crítica acerca da interface entre qualidade, normas ISO 9001 e administração pública. Trata-se de uma reflexão inacabada. Novas pesquisas baseadas em dados empíricos são necessárias para qualificar (ou refutar) as hipóteses aqui discutidas. Mas parece inegável que uma abordagem analítica e “desapaixonada” do tema qualidade, que invista em um maior grau de precisão conceitual, pode contribuir para o avanço da busca por um serviço público de maior qualidade.



REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 9000:2005. **Sistemas de Gestão da Qualidade** – Fundamentos e Vocabulário. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2005.

ABNT NBR ISO 9001:2008. **Sistemas de Gestão da Qualidade** – Requisitos. Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2008.

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

CROSBY, Phillip B. **Quality is Free**: The Art of Making Quality Certain. New York: McGraw-Hill Book Company, 1979.

DEMING, W. Edwards. **Out of the crisis**. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Center for Advanced Engineering Study, 1986.

ESTADO DE SÃO PAULO, Assembleia Legislativa. **Formulário**: controle de planos de ação. Acesso em: 5 maio 2012.

JEFFRIES, D., EVANS, B. and REYNOLDS, P. **Training for Total Quality Management**, 2nd ed., Kogan Page Practical Training Series, Kogan Page, London, 1996

JURAN, Joseph. **Juran on Leadership for Quality**. New York: Free Press, 1989.

KETTL, Donald F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol. 16, No. 3, 446-462, 1997.

McCABE, D., KNIGHTS, D., KERFOOT, D., MORGAN, G., and WILLMOTT, H. 1998. Making Sense of “Quality”- Toward a Review and Critique of Quality Initiatives in Financial Services. **Human Relations**, 51 (3): 389-411.

MAGD Hesham, CURRY Adrienne. ISO 9000 and TQM: are they complementary or contradictory to each other? **The TQM Magazine**, Vol. 15 Iss: 4 pp. 244 – 256, 2003.

OSBORNE, David. Reinventing Government. **Public Productivity & Management Review**, Vol. 16, No. 4, pp. 349-356, 1993.

PACHECO, Regina S. **Mensuração de desempenho no setor público**: os termos do debate. Trabalho apresentado no II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2008.



- RAGO, William. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View. **Public Administration Review**, Vol. 54, No. 1 (Jan. - Feb.), pp. 61-64, 1994.
- RAINEY, Hal G., CHUN, Y. Han. **Public and private management compared**. The Oxford Handbook of Public Management, 2007.
- SELZNICK, Philip. An Approach to a Theory of Bureaucracy. **American Sociological Review**, Vol. 8, No. 1 (Feb), 1943.
- SUMAEDI, Sik. BAKTI, I G. M. Yuda. The Students' Perceived Quality Comparison of ISO 9001 and Non-ISO 9001 Certified School: an Empirical Evaluation. **International Journal of Engineering and Technology**, Vol 11, No. 1. 2011.
- TUCKMAN, A. Ideology, Quality and TQM" In: **Making Quality Critical: New perspectives on Organizational Change**, eds. Wilkinson, A., Willmott, H. London: International Thomson Business Press. 1995.
- VINNI, Rauno. Total Quality Management and Paradigms of Public Administration. **International Public Management Review**. Vol. 8, Issue 1, 2007.
- WINDER, Richard E. Fulfilling Quality's Five Dimensions. **47th Annual Quality Congress Transactions**, May 24-26, 1993
- YONG, J., WILKINSON, A. 2001. Rethinking Total Quality Management. **Total Quality Management**, 12 (2): 247-58.

AUTORIA

Pedro de Lima Marin – Aluno de doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas.
Endereço eletrônico: pedromarin85@hotmail.com

