

INTERPRETAÇÕES SOBRE A (GESTÃO DA) QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Fernando de Souza Coelho¹
Mauricio da Silva Correia²
Paulo Henrique Rocha Faleiro³

Resumo

Afinal, o que é qualidade no setor público? O conceito de qualidade na Administração Pública Contemporânea (APC) é polissêmico e está em constante (re)definição desde meados da década de setenta, com o advento do paradigma da *New Public Management* (NPM) pelo ideário do gerencialismo. Originalmente adaptada da gestão empresarial a partir de critérios como padronização de processos, excelência na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário, a qualidade no setor público é (re)interpretada para além do binômio parametrização-satisfação no modelo de Governança Pública difundido neste século XXI. Os atributos da *Public Governance*, tais como a confiança nas interações entre os atores da rede – com a centralidade do governo – e a coprodução de políticas públicas com foco no cidadão, gradativamente, interpenetram-se com o consumerismo da NPM para ressignificar a qualidade no setor público, incorporando o trinômio transparência-participação-*accountability*. Nesse diapasão, este artigo é *per se* um ensaio baseado, sobretudo, em uma revisão da literatura internacional e cujo objetivo é organizar essas interpretações sobre a (gestão da) qualidade na APC e desvelar, ilustrativamente, suas apropriações/aplicações no setor público brasileiro.

Palavras-chave: Qualidade. Nova Gestão Pública. Governança Pública. Brasil

Abstract

After all, what is quality in the public sector? The concept of quality in contemporary public administration (CPA) is polysemic and has been in constant (re)definition since the mid-1970s, with the advent of the New Public Management (NPM) paradigm based on the ideology of managerialism. Originally adapted from business management in the matter of criteria such as standardization of processes, excellence in the provision of public services and user orientation, quality in the public sector is (re)interpreted beyond the parameterization-satisfaction binomial in the Public Governance model disseminated in this 21st century. The attributes of Public Governance, including the trust in the interactions between network actors – with the centrality of the government – and the co-production of public policies focused on the citizen, gradually interpenetrate with the NPM consumerism to re-signify quality in the public sector, incorporating the trinomial transparency-participation-accountability. In this context, this paper is an essay written, above all, by reviewing the international literature and whose purpose is to organize these interpretations on quality (and its management) in CPA and reveal, illustratively, its appropriations/applications in the Brazilian public sector.

Keywords: Quality. New Public Management. Public Governance. Brazil.

¹ Docente da EACH-USP, no curso de graduação e no mestrado acadêmico em Gestão de Políticas Públicas. Coordenador do Laboratório de Gestão Governamental (LabGov). Doutor e Mestre em Administração Pública pela EAESP-FGV.

² Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) da Prefeitura Municipal de São Paulo. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP, com mestrado em Administração Pública pela EAESP-FGV e pós-graduação em Liderança e Gestão Pública pelo MLG-CLP.

³ Gestor Governamental do Governo do Estado de Goiás. Pós-graduado em Liderança e Gestão Pública pelo MLG-CLP e em Análise e Projeto de Sistemas de Informação pela UFG.

INTRODUÇÃO

A palavra qualidade entrou, definitivamente, no vocabulário da Administração Pública Contemporânea (APC) no Brasil durante a década de 1990; citam-se, ilustrativamente, a criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) em 1990 e a institucionalização da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ) em 1991 como manifestações desse processo na agenda governamental na ocasião (LIMA, 2007).

Decorridos 30 anos, políticos e gestores públicos usam e, às vezes, abusam do termo “qualidade” para descrever suas realizações/ações, englobando tanto os planos e programas idealizados para os âmbitos territorial e macrogovernamental, como os seus modelos de gestão e processos administrativos engendrados para as organizações públicas. Discursa-se em prol da qualidade nas políticas sociais (como os níveis de qualidade na educação e saúde), nos serviços urbanos (tais como os padrões de qualidade no transporte e saneamento), nas finanças públicas (pelo lema da qualidade do gasto público) e nos serviços ao cidadão – presenciais e digitais – em órgãos e entidades do setor público (pelo *standard* da qualidade dos sistemas de atendimento). Afora, em alusão ao regime político do país e à confiança nas suas instituições, conjectura-se sobre a qualidade da democracia.

Em contrapartida, a sociedade brasileira, diante da precariedade – histórica e recorrente – de diversos serviços públicos, ocasionada pelo subdimensionamento de oferta (insuficiência de um quantum e de um padrão mínimo, bem como a baixa qualidade percebida) e veiculada pela mídia como se fosse o retrato de toda Administração Pública nacional, introspecta o senso comum de que inexistente qualidade no setor público, induzindo os cidadãos a desconfiarem, inexoravelmente, do Estado e associarem seu constructo à práxis da gestão empresarial, sem refletir sobre a sua aplicação na gestão governamental e nas políticas públicas.

Ademais, na academia de Administração/Gestão/Políticas Pública(s) no Brasil, a qualidade, como objeto de estudo, ora é secundarizada na agenda de pesquisa, ora é abordada por um mimetismo da administração de empresas – circunscrevendo-se aos sistemas de gestão qualidade, programas de qualidade (e suas ferramentas) e processos de melhoria contínua em organizações públicas ou serviços públicos; uma visita à plataforma *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell), que congrega os nossos periódicos de negócios e gestão pública, evidencia essa ocorrência. Em outras palavras, as investigações sobre o tema no país são insuficientes e parciais. Esse diagnóstico é ratificado por autores como Marin (2012), que complementa com a assertiva de que: “[...] o debate [nacional] sobre qualidade na área da administração pública está marcado por seu caráter vago, pela imprecisão dos conceitos e por certa dose de mistificação.” (MARIN, 2012, p. 6).

Eis, portanto, que emerge a questão: Afinal, o que é qualidade no setor público? E, em adição, como o conceito de qualidade é interpretado na APC? Internacionalmente, a APC abrange uma linha do tempo de 50 anos, desde as primeiras reformas administrativas orientadas pelo paradigma da *New Public Management* (NPM) a partir da década de setenta, até o *boom* do modelo de Governança Pública neste século XXI. Oferecer alguns indícios para responder a essas perguntas é o objetivo deste artigo, organizado como um ensaio baseado, sobretudo, em uma revisão da literatura internacional. Salienta-se que não se trata de uma revisão sistemática com metodologia e critérios para a escolha das fontes que, na sequência, são descritas e analisadas. Todavia, os *papers*, obras, capítulos de livros e documentos abordados perfazem uma produção científica sobre o tema que, frequentemente, é citada em métricas como a do Google Acadêmico.

Logo, sem a pretensão de esgotar a bibliografia, a contribuição deste texto é de apresentar, didaticamente, as ideias sobre qualidade no setor público que, na nossa academia de Administração Pública brasileira, carecem de uma organização. Como justificativa deste trabalho, pressupõe-se que conhecer as interpretações sobre a (gestão da) qualidade na APC é bem-vindo para desvelar as apropriações e/ou aplicações de seus referenciais no setor público brasileiro.¹

Para compendiar a polissemia do conceito de qualidade e as variações semânticas do termo na APC, o artigo está organizado em três seções – além desta introdução (SEÇÃO 1) e das considerações finais (SEÇÃO 5) – que relacionam o conceito de qualidade no setor público com os paradigmas ou modelos organizacionais de gestão pública, quais sejam: a Administração Pública Tradicional (APT) baseada no ideal da *Weberian Bureaucracy*; a NPM orientada pelo gerencialismo; e a Governança Pública multifacetada pelos submodelos de *New Public Governance*, *Network Governance* e *Digital Era Governance*.

Essa estrutura de descrição e análise é clássica na literatura sobre APC, a qual, comumente, apresenta o desenvolvimento da gestão pública entre o final do século XX e o início do século XXI a partir de narrativas de reformas administrativas – lineares e não lineares e, por vezes,

¹ Este texto é derivado de uma monografia da turma IV do Curso de Especialização Master em Liderança e Gestão Pública (MLG), do Centro de Liderança Pública (CLP), intitulada “*Qualidade no Setor Público: conceitos e interpretações na gestão pública contemporânea*”. O trabalho, aprovado em dezembro de 2018, foi elaborado pelo segundo e terceiro autores deste artigo (em conjunto com uma colega), sob a orientação do primeiro autor. Em 2019, um *working paper*, oriundo da monografia, foi apresentado e publicado como artigo convidado nos anais do VIII Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG), tendo, na ocasião, quatro autores. E, recentemente, esse manuscrito foi revisado e atualizado pelo primeiro autor, originando esta publicação nesta edição da revista Campo de Públicas: conexões e experiências. Um dos autores da monografia e, posteriormente, do *working paper*, devido às cláusulas de seu contrato de trabalho – na atualidade –, optou por não ser coautora desta vez, mas consentiu a sua publicação.

híbridas – principiadas pelos diversos *tipos ideias* supramencionados (SECCHI, 2009; COELHO, 2012).

Com esse *framework*, argumenta-se, a seguir, referenciado em diversas bibliografias, que o conceito de qualidade no setor público: explicita-se como padronização de processos (atendimento de requisitos e especificações do serviço público) nos anos 1970 na confluência entre a APT com a emergência da NPM; alarga-se com a satisfação do usuário (pelo ideário de excelência e de contratualização de resultados) entre as décadas de oitenta e noventa, no apogeu da NPM; e incorpora algumas variáveis sociopolíticas inerentes à qualidade da democracia (foco no cidadão e transparência, por exemplo) sob os auspícios da Governança Pública desde os anos 2000.

ORIGENS DO CONCEITO DE QUALIDADE NA GESTÃO EMPRESARIAL E SUA ADAPTAÇÃO NA APT

A qualidade como aplicação no *management* remete, primariamente, à influência da escola clássica pela criação dos departamentos de inspeção taylorista na indústria norte-americana. A racionalização da linha de produção e a padronização da produção industrial requeriam referências e especificações para garantir a conformidade dos processos e a uniformidade dos produtos. Todavia, é no pós-segunda guerra mundial, influenciada pelas escolas contemporâneas como a Teoria dos Sistemas, que a qualidade se estrutura como sistema de gestão, originalmente no Japão, inspirando modelos organizacionais na administração de produção e de operações. Na ocasião, com a multinacionalização das empresas e a intensificação da concorrência nos mercados, a abordagem da qualidade tornou-se, paulatinamente, tática na produção industrial. Adiante, no bojo do processo de globalização e na ampliação da economia de serviços, a qualidade é considerada, adicionalmente, como estratégica na gestão empresarial.

Para os negócios, a qualidade do serviço tornou-se importante por uma razão diferente – devido ao aumento da concorrência nacional e global, que as obrigou a se diferenciar de seus concorrentes por meio da concorrência marginal pelo uso da qualidade (por exemplo, entrega rápida de serviços). (BLACK *et al.*, 2001, p. 400, tradução nossa).

Essas diversas aplicações da qualidade na gestão empresarial no século XX moldaram – dialeticamente – interpretações sobre o termo que se traduziram em diferentes definições. Trata-se de um conceito polissêmico cujo constructo científico (ou acadêmico) é multidimensional: “[...] o significado de qualidade mudou ao longo do tempo. Podemos, portanto, dizer com confiança que não existe uma definição consensual de qualidade.” (LÖFFLER, 2002, p. 23, tradução nossa). Ilustrativamente, autores como Crosby, Deming e Juran,

precursores do conceito de qualidade, definem o termo, respectivamente, como conformidade dos produtos aos padrões, satisfação do consumidor e adequação ao uso. Processo de relacionamento e criação de valor são dimensões que, igualmente, se justapõem ao conceito de qualidade na literatura de administração de empresas na atualidade. O Quadro 1, abaixo, apresenta alguns autores e suas ideias sobre qualidade que, comumente, tem como lócus as organizações privadas.

Quadro 1: Rol de autores e ideias-chave sobre qualidade no setor privado no século XX

Autor	Significado da Qualidade na Gestão Empresarial
Frederick Taylor	Padronização dos processos; Inspeção ou controle do produto (correção de defeitos).
Philip Crosby	Conformidade dos produtos aos requisitos da administração; Padrão gerencial de “zero defeitos”.
William Deming	Ideal de satisfação do consumidor; “Orgulho pelo trabalho bem feito”.
Joseph Juran	Atendimento das necessidades dos clientes (qualidade percebida); Adequação ao uso.
Peter Drucker	Criação de valor para o cliente.

Fonte: Dados básicos: CARR; LITTMAN, 1992.

Elaboração própria.

Aliás, o desdobramento de alguns desses conceitos de qualidade pioneiros no ambiente corporativo originaram modelos de gestão de qualidade como o *Total Quality Management* (TQM), com um conjunto de doutrinas e técnicas de processos gerenciais, engajamento dos funcionários, orientação para o cliente e melhoria contínua (*kaizen*), circunscrevendo o *modus operandi* de produção e organização de trabalho toyotista, divulgado como *benchmark* na década de 1980. Destarte, a gestão da qualidade se organizou pelo: “[...] princípio de que todo processo produtivo pode ser concebido como um sistema e que a qualidade perpassa todos os componentes do sistema e do ambiente no qual ele está inserido.” (PARENTE FILHO, 1991, p. 10).

A disseminação da TQM suscitou a elaboração de normas para a gestão da qualidade nos processos organizacionais como a ISO 9001 e suas derivações, determinando requisitos – em diferentes versões desde a década de 1990 – para a padronização da produção e das operações e o controle da qualidade na acepção de adequação ao uso. A consolidação de normas como a ISO e a certificação da gestão da qualidade no setor privado popularizou a *qualidade* como um movimento nas empresas que imbricou conceitos e práticas em torno de

atributos como especificações, regularidade e excelência para a padronização dos produtos e a satisfação dos clientes.

No setor público, por sua vez, durante o século XX, o conceito de qualidade, de fato, esteve implícito como atendimento aos princípios burocráticos na gestão governamental da APT. Segundo Junco,

As Administrações Públicas [até aos anos oitenta] continuaram a responder ao tipo ideal weberiano, modelo historicamente fundamental para a sua institucionalização, mas que comportava um funcionamento puramente burocrático, onde o cumprimento dos procedimentos administrativos regulamentados prevalecia sobre o desenvolvimento da atividade finalística. (JUNCO *et al.*, 2014, p. 4, tradução nossa).

Löffler (1995) corrobora com a interpretação de que a evolução do conceito de qualidade no setor público inicia-se sob o ideal de respeito às normas e procedimentos. Tal como os departamentos de inspeção tayloristas que demarcavam o paradigma da qualidade como “correção de erros” pós-produção nas empresas privadas, no setor público, por seu turno, o controle de procedimentos *ex-post* cumpria, indiretamente, a gestão da qualidade como averiguação da legalidade.

Com a crise do modelo burocrático de Administração Pública desde a década de 1980, reverberada pelas disfunções da organização racional-legal do Estado – como o insulamento burocrático, a inflexibilidade organizacional e a falta de padrão (ou variabilidade) dos serviços públicos –, além da crise fiscal e de legitimidade do *Welfare State*, o conceito de qualidade entrou na agenda das reformas administrativas como um dos instrumentos tanto para a parametrização dos serviços públicos quanto para o aumento da produtividade no setor público, influenciado pela gestão empresarial, como afirmam os autores: “A melhoria da qualidade foi uma das várias ideias que foram introduzidas nos serviços públicos nos últimos vinte anos, muitas das quais foram desenvolvidas e utilizadas no setor privado” (OVRETVEIT, 2007, p. 637, tradução nossa). E ainda:

“As razões pelas quais esse conjunto de métodos de melhoria da qualidade, como ferramentas para garantir processos e dinâmicas que favorecem a inovação, passaram do campo empresarial para o entorno da gestão pública têm muito a ver com a própria situação da Administração Pública na década de 1980.” (JUNCO *et al.*, 2014, p. 4, tradução nossa).

Emergia, na época, um movimento de “reinventando o governo” que buscava transformar o modelo de gestão do aparelho do Estado, almejando um *upgrade* de sua capacidade administrativa pelos fundamentos da produtividade e qualidade. Diversos governos

começaram a experimentar modelos gerenciais de *performance management* sob a narrativa de minimizar o mau desempenho das organizações públicas e de suas políticas públicas; o referencial de Governo Empreendedor de Osborne e Gaebler (1992) elucida tal ímpeto nos Estados Unidos e sua afluência na reforma administrativa de Bill Clinton em 1993 (REZENDE, 1998).

Enfim, o advento do gerencialismo na Administração Pública, com o ideário da NPM, explicitou a gestão da qualidade no setor público pela primeira vez; a adoção das ferramentas da TQM em governos e organizações públicas, sobretudo nos países anglo-saxônicos, imbricava-se com o processo – precedente e correlato – que se avolumava vertiginosamente no setor privado:

[...] desde a década de 1980, tem havido um interesse acelerado em modelos de melhoria da qualidade (por exemplo, gestão da qualidade total, incluindo melhoria contínua), técnicas (por exemplo, mapeamento de processos), certificação (por exemplo, *British Standards Institution Standards*) e prêmios (por exemplo, *Charter Marks*) nas empresas. Estas iniciativas se relacionam, pelo menos em parte, com questões de qualidade de serviço. (BLACK *et al.*, 2001, p. 40, tradução nossa).

No Brasil, por exemplo, anteriormente à gênese do PBQP e da FPNQ, no limiar da década de noventa, supramencionados na introdução deste artigo, pode-se considerar como prenúncio da “qualidade” no setor público o Programa Nacional de Desburocratização, o qual tinha como primeiro objetivo – vide o artigo 3º do Decreto Nº 83.740 de 18 de julho de 1979 – “a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público”. Sob a égide da distensão da ditadura militar, que compatibilizava o autoritarismo com os direitos concedidos da “Estadania” (CARVALHO, 2003), assomava-se a visão “de pessoa como usuária” da Administração Pública ao laivo do “indivíduo como contribuinte” (e, de outrora, do “povo como conjunto de súditos”) do Estado.

A QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO NA *NEW PUBLIC MANAGEMENT*: A SATISFAÇÃO DO USUÁRIO

A NPM, como paradigma de gestão pública, apresentou-se como uma alternativa ao modelo organizacional da APT a partir de meados dos anos 1970. Ferlie (2017) usa um *framework* denominado “3 M” para analisar a NPM. O primeiro “M” refere-se aos mercados (*markets*) e analisa o movimento da NPM pelos processos de privatização e de lógicas de “quase mercado” de relação contratual entre agências públicas e usuários de serviços públicos. A ideia de qualidade nesse “M” relaciona-se com a mercantilização – hipótese de que a competição eleva a qualidade – e a contratualização de resultados através de objetivos/metast. O segundo “M” é

atinente à gestão (*management*) e compreende as concepções de flexibilidade e autonomia organizacional, além de instrumentos gerenciais de modernização administrativa – tal como a TQM e a modelagem de sistemas de atendimento. E o terceiro “M” concerne à mensuração (*measurement*) do desempenho; neste caso, a noção de qualidade inclui as regulações para parametrização do serviço público e as auditorias/avaliações para o controle dos resultados.

A TQM foi o primeiro eixo-orientador para estruturar a gestão da qualidade como política macrogovernamental e como programa nas organizações públicas. De fato, na década de 1990, sob a NPM, a qualidade não era “[...] um novo conceito para a administração pública, mas a noção de qualidade de serviços públicos decorria claramente do conceito empresarial de Gestão da Qualidade Total”. (LÖFFLER, 2002, p. 15, tradução nossa). Outrossim, com a NPM, implantar a gestão da qualidade na Administração Pública era reconhecer que o governo assemelhava-se a uma “indústria de serviços” e que a satisfação do usuário (ou cliente) era um objetivo na prestação do serviço público, seja o *delivery* realizado pelas organizações públicas ou, alternativamente, por agências do setor público não-estatal – o que no Brasil, Pereira (1998) chama de publicização a partir de contratos de gestão com organizações sociais (OS), idealizado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae) e normatizado pela Emenda Constitucional 19 no período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) I.

Como resultado, os serviços públicos foram induzidos a transformarem a sua conformação burocrática, moldando-se pela competência mercantil. E o cidadão se transfigurou em consumidor pela orientação no usuário-cliente, como apontado pelos autores:

Tais esforços para melhorar a qualidade nas administrações públicas são empreendidos na esperança de alcançar uma série de benefícios tangíveis para as organizações públicas envolvidas, tais como: uma cultura de melhoria contínua; melhor atendimento ao cliente; maior pensamento estratégico sobre missões e objetivos; níveis sustentados de desempenho. (CADDY; VINTAR, 2002, p. 10, tradução nossa).

A extensão do consenso dos partidos políticos sobre a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos [...] foi demonstrada pelo fato de que os Trabalhistas e os Liberais Democratas [no Reino Unido] terem publicado suas propostas de ‘carta cidadã’ no mesmo ano. Na prática, essa abordagem tem sido focada nos usuários e não nos cidadãos. (BLACK *et al.*, 2001, p. 400, tradução nossa).

Assim, o usuário-cliente do serviço público é, de fato, a idealização da NPM para reposicionar a qualidade na Administração Pública contemporânea. A competição entre organizações públicas constituiria a base para a melhoria dos serviços públicos, suportada por ferramentas de gestão da qualidade e implantada por gestores públicos inovadores cujo objetivo era a satisfação do destinatário: “À primeira vista, a qualidade nos serviços públicos é

simples – é garantir que o usuário desses serviços obtenha o que deseja e precisa” (OVRETVEIT, 2007, p. 631, tradução nossa). Ou seja, retornando aos 3Ms de Ferlie (2017), a lógica de mercado, os instrumentos de gestão sob o empreendedorismo público e a mensuração do desempenho orientado para o usuário consubstanciaram uma interpretação para a (gestão) da qualidade na NPM.

Nessa perspectiva, o modelo de qualidade dos serviços públicos, sobretudo na Europa Ocidental, inovou com a simplificação de processos, a elaboração de cartas de serviços, a implementação de sistemas de atendimento (*one-stop shop government services*), o desenho de programas de melhoria contínua e o desenvolvimento de métodos de avaliação da satisfação do usuário. Tais inovações da gestão da qualidade no setor público foram difundidas e adaptadas em diversos países – principalmente nas nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, ensejando modernizações na Administração Pública:

Nós acreditamos firmemente que a noção de melhor qualidade tem gradualmente entrado na agenda de todos os governos da região e que mais trabalhos de pesquisas comparativas no campo serão necessários para orientar a modernização da administração pública em cada um dos respectivos países. (LÖFFLER, 2002, p. 14, tradução nossa).

Logo, o movimento da gestão da qualidade na NPM teve três apropriações, a saber: a) a qualidade como cumprimento de regras, normas e procedimentos na Administração Pública, consagrada com as certificações como a ISO; b) a qualidade como atingimento de objetivos e metas, na acepção de eficácia da gestão governamental; e c) a qualidade como satisfação do usuário, relacionada à excelência da prestação do serviço público e ao consumerismo no setor público (OVRETVEIT, 2007).

A título de ilustração das aplicações da qualidade na onda da NPM à brasileira, isto é, a chamada Administração Pública Gerencial procedente do PDRAE (PEREIRA, 1996), pode-se mencionar algumas iniciativas como o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (1995) e o Programa da Qualidade no Serviço Público (1999) criados, respectivamente, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os Cadernos do Mare e a Coleção de Gestão Pública do MPOG são publicações que mostram, em algumas de suas edições, a apropriação do conceito de qualidade no setor público nacional e sua prática na União e nas esferas subnacionais naquela oportunidade.

De modo sumário, um texto de discussão da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), de 2001, intitulado “Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos”, discorre – na seção de apresentação – sobre a maneira de

entendimento e os vários usos do constructo da qualidade na Administração Pública federal de então:

O direcionamento das ações da administração pública brasileira para o atendimento das necessidades do usuário-cidadão vem sendo paulatinamente implementado pelo governo federal por meio de diversas ações. No âmbito do Programa de Qualidade no Serviço Público foi realizada a 1ª Pesquisa Nacional de Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, em 1999, e editado o decreto no 3.507, de 13 de junho de 2000, definindo diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade ao atendimento prestado por órgãos e entidades da administração pública federal que atendem diretamente aos cidadãos. Diversos programas do Avança Brasil [PPA do governo FHC II] apresentam o grau de satisfação do usuário como indicador, e a necessidade de mensurar a satisfação do usuário foi mencionada como o aspecto que mais caracteriza o respectivo programa por 42% dos gerentes de programas do PPA, em pesquisa de 1999 realizada pela ENAP. No Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão, realizado desde 1996 pela ENAP – o foco no usuário tem sido utilizado como critério para a escolha das experiências vencedoras. (ENAP, 2001, p. 4).

No entanto, a (gestão da) qualidade foi, igualmente, uma moda/modismo gerencial e, por vezes, uma panaceia em organizações públicas do país; tornou-se comum abordar a qualidade e suas tecnologias de gestão como “soluções procurando problemas” no estilo “*garbage can*”, sem sua ressignificação na ambiência do setor público (BERGUE; KLERING, 2010). Como exemplo, basta registrar o *boom* de certificação ISO 9001 de Câmaras de Vereadores no Brasil desde os anos 2000, em que, mormente, não se constata uma relação entre o sistema de gestão de qualidade do Parlamento com o nível de qualidade de sua função legislativa e/ou de sua representatividade dos municípios.

Voltando ao panorama do debate internacional, não tardaram as críticas à insuficiência do conceito de qualidade na Administração Pública baseado tão-somente na satisfação do usuário, bem como a predominância da função de controle na gestão da qualidade no setor público. Entre meados dos anos noventa e o início dos anos 2000, diversos autores apresentaram ressalvas à interpretação de satisfação do usuário em detrimento de critérios como equidade, focalização, percepção de justiça e disponibilidade de recursos na prestação do serviço público:

Um serviço público de qualidade não é aquele que apenas deixa os usuários-clientes satisfeitos, mas é aquele que deve atender outros padrões e fazê-lo com economicidade. Uma definição que vem sendo utilizada nos serviços públicos é a de atender aos desejos e necessidades de quem mais precisa dos serviços, sem desperdício e dentro das normas, recursos disponíveis e controle dos níveis de serviço. (OVRETVEIT, 1992 *apud* OVRETVEIT, 2007, p. 8, tradução nossa).

Muitos gestores públicos, quando convidados, ficariam relativamente à vontade com a definição de qualidade de serviço público como: fazer a coisa certa, na primeira vez, sempre. No entanto, a maioria identificaria o conceito de equidade como uma característica definidora fundamental do serviço público e consideraria sua omissão de tal definição como algo grave. (DONNELLY, 1999, p. 47, tradução nossa).

A assimilação desse debate pelos gestores públicos (*practitioners*) foi crucial para repensar o conceito de qualidade no setor público “fora da caixa” do consumerismo; quer dizer, o reconhecimento de que o usuário, às vezes, não consegue distinguir a qualidade percebida como cliente – baseada na sua satisfação de curto prazo – do impacto do serviço público sobre a sua vida no longo prazo². Neste sentido:

Uma questão relacionada é que os desejos e expectativas do cliente não devem ser o único objetivo: muitos serviços públicos são atividades profissionais [e complexas] em que os usuários, às vezes, não conhecem suas próprias necessidades. [...] Além disso, a qualidade só pode ser revelada algum tempo depois do consumo do serviço: alguns exemplos são creches, educação e programas de saúde pública. (OVRETVEIT, 2007, p. 20, tradução nossa).

Além disso, o aumento da satisfação do usuário do serviço público não promove por si a confiança no governo e tampouco desenvolve de forma sustentada a cidadania que requer que o conceito de qualidade na Administração Pública incorpore o trinômio transparência-participação-*accountability*, convertendo o “consumidor” em um sujeito de direitos que coproduz as políticas públicas por uma relação entre Estado e sociedade civil responsiva (LÖFFLER, 2001; DENHART, J.; DENHARDT, R., 2015). Essa resignificação da (gestão da) qualidade pela Governança Pública é discutida, na sequência, na Seção 3.

A QUALIDADE NO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA: A ÊNFASE NAS VARIÁVEIS SOCIOPOLÍTICAS

Diante das necessidades de uma sociedade, crescentemente, heterogênea e multicultural, dos clamores da população por transparência e participação, bem como das alterações acerca da legitimidade e representatividade dos governos neste século XXI, tornou-se imprescindível o

² Didaticamente, para esclarecer esse raciocínio, imagine uma situação em que alunos de uma escola pública estejam muito satisfeitos com a merenda escolar servida diariamente, cujo cardápio é composto por hambúrguer, batata frita e outras guloseimas que apeteçam as crianças e os adolescentes. Apesar da avaliação positiva da refeição pelos “clientes”, no futuro eles poderão sofrer alguns efeitos típicos de desequilíbrio nutricional como obesidade e doenças crônicas. Isto é, há uma diferença entre o entendimento de qualidade percebida no ato do consumo (a apreciação do sabor da comida) e a compreensão mais ampla da qualidade efetiva que abarca as consequências sobre o beneficiário no decorrer do tempo (os malefícios da ingestão recorrente desses alimentos).

poder público se adequar a essas transformações com novas ou renovadas formas de envolver os cidadãos e se relacionar com seus *stakeholders* (OSBORNE, 2010).

A literatura na APC tem relacionado essa adaptação ao desenvolvimento do modelo de Governança Pública, enfatizando a ideia da transição das estruturas hierárquicas e de mercado para uma disposição – relacional e horizontal – do Estado em rede (NEWMAN, 2001). Nessa metamorfose, verifica-se uma redução do poder dos governos, que passa a ser um dos vários atores que exercem influência na sociedade (RHODES, 1996). Grosso modo, diante da fragmentação e do dinamismo político, bem como da complexidade das demandas sociais, desfaz-se a ideia de uma autoridade soberana de um ator central:

No seu lugar, existe a multiplicidade de atores específicos de cada área ou setor da política; interdependência entre esses atores; objetivos compartilhados; fronteiras indistintas entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor; e a profusão de novas formas de ação, intervenção e controle. Governança é o resultado de formas sócio-políticas interativas de governar. (RHODES, 1996, p. 7, tradução nossa).

Com o avivar desse arquétipo de um domínio público ampliado, não é coerente atribuir unicamente aos políticos e agentes públicos a responsabilidade de decidir pela sociedade. Cabe, agora, um governo aberto que estimule os cidadãos a se expressarem e a cumprirem suas responsabilidades sob o esboço de um “Novo Serviço Público” (DENHARDT, J.; DENHARDT, R., 2015). Desse modo, tem-se observado uma contínua preocupação em envolver o cidadão na coprodução de serviços públicos – uma perspectiva que, na última década, tornou-se um dos principais objetos de estudo da Administração Pública (OSBORNE; RADNOR; STROKOSCH, 2016) – que se retroalimenta pelos ideais de capital social e cidadania ativa e, nos tempos correntes, ganha o contorno de refortalecer a democracia.

Nesse contexto de transformações na APC que sobrelevou o modelo de Governança Pública, a gestão da qualidade no setor público também experimenta mudanças desde a primeira década dos anos 2000:

Na última década, houve uma série de tendências de reforma do setor público que, quando consideradas em conjunto, fornecem o pano de fundo no qual a disseminação de iniciativas em prol da qualidade pode ser compreendida. Temos assistido mudanças nas regras para a capacidade de resposta, da hierarquia para a parceria, da auditoria para a avaliação. Estas tendências assentam na aplicação dos princípios chave da boa governança, nomeadamente: transparência, *accountability* e abertura. (CADDY; VINTAR, 2002, p. 10, tradução nossa).

Observa-se, portanto, que o sentido de qualidade na Administração Pública alargou-se neste século XXI; ela ultrapassou a ideia de atendimento de um nível de serviços prestados e de satisfação do usuário e se tornou multidimensional, enfatizando variáveis sociopolíticas:

[...] os conceitos comerciais convencionais de qualidade que consideram os órgãos públicos como prestadores de serviços e os cidadãos como clientes devem ser enriquecidos por um conceito democrático de qualidade que compreenda os órgãos públicos como catalisadores da sociedade civil. Este deve ser o foco do desenvolvimento da gestão da qualidade na nova era da governança pública. (LÖFFLER, 2002, p. 32, tradução nossa).

Esse novo espectro analítico ressalta, substantivamente, a qualidade democrática, segundo a qual a atenção deve se voltar ao empoderamento tanto dos prestadores quanto dos usuários, incentivando-os a participar ao longo do processo e a trabalhar em parceria, com o fito de se alcançar os objetivos compartilhados (NEWMAN, 2001). À vista disso, um órgão público excelente não corresponde simplesmente a um extraordinário prestador de serviços, mas também deve ambicionar a responsabilidade política e social do seu público; “[...], por exemplo, a excelência na prestação de serviços não garante que as ruas estejam limpas se os cidadãos continuarem jogando lixo nas ruas.” (LÖFFLER, 2001, p. 15, tradução nossa).

Por conseguinte, a qualidade tem se revelado um conceito bastante plurifacetado no setor público nas últimas duas décadas, correspondendo a um processo cada vez mais participativo que impele pelo envolvimento de diversas áreas e de múltiplos atores que são interdependentes. De acordo com Löffler (2002), se já não era trivial avaliar a qualidade isolada de serviços públicos, é ainda mais difícil mensurar a qualidade integral de políticas/programas ou mesmo de uma organização pública, uma vez que:

[...] as abordagens [mais recentes] do setor público para a qualidade tendem a aceitar que há uma necessidade de envolvimento de várias partes interessadas na avaliação da qualidade, com o *stakeholder* principal variando de serviço para serviço, dependendo de sua complexidade e se há efeitos externos importantes sobre outras partes interessadas além do próprio usuário. (LÖFFLER, 2002, p. 31, tradução nossa).

Outro prisma basilar para se refletir sobre a operacionalização da qualidade no setor público é o conceito de qualidade sustentável, o qual foi desenvolvido por Christopher Pollitt, Geert Bouckaert e Elke Löffler, por ocasião da 4ª Conferência de Qualidade para a Administração Pública na União Europeia em 2006. Esses autores sugerem que os cidadãos-usuários podem e devem participar de todo o processo de prestação dos serviços públicos, o qual inclui quatro fases: *codesign*, *codecisão*, *coentrega* e *coavaliação*. Segundo eles “[...] uma questão de fundamental importância para a sustentabilidade da melhoria da qualidade [no setor público] é

o nível de envolvimento das outras partes interessadas, particularmente do usuário-cidadão, durante todo o ciclo do serviço.” (POLLITT *et al.*, 2006, p. 6, tradução nossa).

Vale sublinhar que, nos anos mais recentes, essas inovações no conceito de qualidade no setor público advindas do modelo de Governança Pública pelos submodelos da *New Public Governance* e da *Network Governance* se ligaram – estreitamente – com o submodelo de *Digital Era Governance* (DEG). O DEG veio à tona com a transformação digital na gestão governamental e na prestação dos serviços públicos *online* desde as tradicionais políticas de governo eletrônico até as configurações em gestação de “governo como plataforma”, as quais acentuam o tripé de compartilhamento, simultaneidade e integralidade na Administração Pública pelo uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação. Entretanto, algumas investigações demonstram que a abordagem para o usuário – a *citizen-driven approach* (quando o governo antecipa as necessidades dos usuários) – predomina em relação à abordagem para o cidadão – a *citizen-centric approach*, na qual os usuários indicam suas necessidades a partir de colaboração com o governo. (DUNLEAVY *et al.*, 2006; TAN; CROMPVOETS, 2022).

De acordo com Pollitt *et al.* (2006), os obstáculos para se alcançar um *status* de cogoverno não se restringem à tecnologia, mas são socioculturais de (re)tecer a esfera pública. O horizonte para tal mudança é de longo prazo, pois envolve uma aprendizagem social do estado e uma educação política da sociedade. A Administração Pública, nesse contexto, deve compreender, invariavelmente, que “[...] os cidadãos devem ter todos os direitos dos clientes que recebem serviços, juntamente com direitos adicionais – acesso à informação, à influência e ao debate sobre o *design* e a entrega do serviço” (DONNELLY, 1999, p. 50, tradução nossa). Sem grandes pormenores, no modelo de Governança Pública, a significação da qualidade perpassa a preocupação nodal de aproximar Estado e sociedade na gestão da *res publica*, robustecendo à *accountability* e perseguindo a efetividade da ação governamental pela ótica da criação de valor público – propósito que se aproxima, guardada as devidas proporções, de um nascente desígnio de qualidade no setor privado, ao passo que algumas empresas são impelidas a calibrarem as relações de consumo com suas consequências na sociedade pelos sentidos de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável³ (COELHO; OLENSCKI, 2005).

Ao fim e ao cabo, na federação brasileira, a despeito do profuso experimentalismo de projetos/serviços que, certamente, incorporam o conceito de qualidade no setor público pelo modelo de Governança Pública – internalizando os preceitos de coprodução, participação social,

³ Algo que, nos dias de hoje, é propagado pelo acrônimo *Environment, Social and Governance* (ESG) que pressupõe práticas gerenciais com responsabilidade ambiental e social, bem como guiadas pela governança corporativa (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa) a favor do desenvolvimento sustentável.

transparência ativa, dentro outros –, vale sublinhar alguns exemplos de macroações como o extinto Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), que vigorou entre 2005 e 2017, e a Estratégia de Governança Digital (EGD) no Governo Federal, elaborada em 2016. Ambas as políticas públicas têm dispositivos de promoção da qualidade na conotação de gestão democrática como, por exemplo, o *design* do controle social e da e-cidadania. Para um *overview* da implementação e avaliação do Gespública e uma análise dos resultados da EGD veja, nessa ordem, a dissertação de mestrado de Veloso (2019) e o artigo de Santos (2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de qualidade no setor público subsistiu – tacitamente – durante o século XX como padronização de processos da organização racional-legal e sua interpretação foi se diversificando com o paradigma da *New Public Management* (NPM) e o modelo de Governança Pública nos últimos 50 anos. As ressignificações da (gestão da) qualidade nesse período da Administração Pública Contemporânea (APC) tiveram umnexo causal tanto com os processos de reformas administrativas do setor público em geral, quanto com o movimento de inovação nas organizações públicas.

Na NPM, o conceito de qualidade no setor público, sob a influência dos sistemas de qualidade do setor privado – *Total Quality Management* (TQM) –, consagrou a excelência na prestação de serviços públicos e orientação para o usuário pelo binômio parametrização-satisfação, a partir de critérios como a eficiência administrativa (cumprimento das normas e produtividade) e a eficácia gerencial (atingimento de objetivos e qualidade percebida). Com o advento do modelo de Governança Pública, o conceito de qualidade no setor público foi reinterpretado pela confiança no governo, foco no cidadão e coprodução de políticas públicas, incorporando o trinômio transparência-participação-*accountability*. Assim, a satisfação do usuário, como dimensão administrativo-gerencial, e os valores da democracia e cidadania, como dimensão sociopolítica, são as ideias-chave que se coadunam com a (gestão da) qualidade na APC.

O denominador comum que a qualidade no setor público tem na NPM e no modelo de Governança Pública é o mote do *people-driven*; na NPM as pessoas são usuárias-clientes de serviços públicos, orientadas pelo consumerismo; já no modelo de Governança Pública, as pessoas são coparticipes das políticas públicas com foco no interesse público pela cidadania. Assim, a interpretação da qualidade na APC amalgama desde a obediência às regras da Administração Pública Tradicional (APT), passando pela instrumentalização da prestação de serviços para o usuário na NPM, até o abraçamento de parâmetros de efetividade, equidade e sustentabilidade no modelo de Governança Pública.

Dito isso, não há uma definição uníssona de qualidade e uma fórmula mágica para a sua gerência no setor público; indubitavelmente, o conceito é polissêmico e sua prática tem várias dimensões. No Brasil, a produção acadêmica sobre o tema, longe de ser exaustiva (e de certo modo é até relativamente diminuta no campo do saber da Administração Pública), está voltada, predominantemente, para a descrição e análise da qualidade no setor público pelo enfoque da NPM.

Sobre essa constatação, é possível conjecturar dois sucintos pressupostos para estudos futuros sobre o tema no país:

- a) Por um lado, a longa permanência do viés consumerista na sociedade brasileira, algo simbolizado, em grande proporção, desde as jornadas juninas de 2013, quando – no âmbito de um movimento inicial amplo e difuso – as pessoas levavam nas passeatas muitos cartazes com dizeres “[...] queremos um padrão FIFA de qualidade na educação e na saúde”. Após a estabilização econômica da década de 1990 e a distribuição de renda com inclusão social dos anos 2000, medidas que fortaleceram a posição dos indivíduos como consumidores no mercado privado, as pessoas – consequentemente – exigiriam do setor público nacional, para além do acesso ao serviço público, um melhor padrão de qualidade na sua prestação que, na época, representava a lacuna a ser preenchida na direção de uma “cidadania completa”. Todavia, nos últimos 10 anos, o baixo crescimento da economia brasileira, a polarização política e a pandemia foram, muito provavelmente, ocorrências que atravancaram a melhoria do nível de serviços públicos (sob o ponto de vista de satisfação dos usuários) e retardaram, consequentemente, o avanço do modelo de Governança Pública no país.⁴
- b) E, por outro lado, a não adoção da palavra *qualidade* como predicado das variáveis sociopolíticas da Governança Pública na tradição das línguas portuguesa e espanhola nas Américas, uma vez que o termo é – historicamente – associado à gestão empresarial na região. Inclusive, subsiste um preconceito e certa negatividade no uso do vocábulo na seara de algumas políticas sociais como educação, assistência social e cultura, haja vista que a categoria da qualidade é interpretada por alguns autores como um discurso

⁴ Tanto a diminuição do acesso aos serviços públicos quanto o declínio do seu *standard* de qualidade, num cenário de baixo crescimento econômico durante a última década (2014-2023), podem ter acentuado o feitiço consumerista e provocado certa paralisia na sociedade – em termos de um gradualismo – rumo a uma compreensão cívica dos serviços públicos como extensão da cidadania pelos direitos sociais. Nessa conjectura, cabe ressaltar que o entendimento sobre as manifestações de 2013 é relativo às causas das primeiras ocorrências da mobilização como as lutas contra o aumento da tarifa do transporte coletivo e as indignações com as condições da educação e da saúde pública nos grandes centros urbanos; fenômenos que estavam na gênese do movimento e antecederam a captura dos protestos por grupos de direita e o incremento de um sentimento político antissistema em parcela considerável da sociedade brasileira.

neoliberal na reconversão do capitalismo no bojo da globalização econômica e/ou como ideia-força estritamente instrumental de natureza privada e mercadológica.⁵

Cabe destacar que, tanto no Brasil, como na América Latina, a agenda de pesquisa sobre a (gestão da) qualidade na Administração Pública segue latente:

A maior parte das investigações no campo da qualidade tem sido direcionada à gestão empresarial e somente uma pequena porcentagem tem sido desenvolvida na área da administração pública, em que é de vital importância orientar o desenho dos serviços públicos às demandas dos usuários-cidadãos. (JUNCO *et al.*, 2014, p. 2, tradução nossa).

Eis, portanto, um *front* de investigação oportuno e cuja questão, na nossa realidade, derivada deste artigo é: Como o conceito de qualidade no setor público é apropriado e aplicado pela Administração Pública brasileira, principalmente, nos últimos 10 anos (2014-2023)? Refletir sobre a construção das noções, sentidos e narrativas da qualidade na gestão governamental e nas políticas públicas no país, bem como apreender a sua miríade de ferramentas gerenciais (métodos, instrumentos, técnicas e indicadores) nos governos e nas organizações públicas, é o nosso convite para os leitores deste artigo exploratório.

⁵ Para uma amostra dessa compreensão crítica sobre a qualidade no campo da educação pública, por exemplo, veja a obra de Gentili e Silva (2015) e consulte a tese de doutorado de Silva (2008).

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 137-155, 2010.

BLACK, Stewart; BRIGGS, Senga; KEOGH, William. Service quality performance measurement in public/private sectors. **Managerial Auditing Journal**, [s.l.], v. 16, n. 7, p. 400-405, 2001.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, [s.l.], v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

CADDY, Joanne; VINTAR, Mirko. Building quality into public administration. *In*: CADDY, Joanne; VINTAR, Mirko. **Building better quality administration for the public: case studies from central and eastern Europe**. Slovak Republic: NISPAcee, 2002. p. 9-14.

CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos: gestão de qualidade total na década de 90**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COELHO, Fernando S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. *In*: CARNEIRA, José Mario B.; DANTAS, Humberto (org.). **Parceria social público-privado: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

COELHO, Fernando S.; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. Varejo de serviço público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, v. 4, n. 2, 2005.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. The new public service revisited. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 75, n. 5, p. 664-672, 2015.

DONNELLY, Mike. Making the difference: quality strategy in the public sector. **Managing Service Quality**, [s.l.], v. 9, n. 1, p. 47-52, 1999.

DUNLEAVY, Patrick. *et al.* **Digital era governance: IT corporations, the state and e-government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DŽINIĆ, Jasmina; MANOJLOVIĆ, Romea. Analysis of academic papers on quality and performance management in public administration. **Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu**, [s.l.], v. 68, n. 2, p. 243-273, 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, n. 42).

FERLIE, Ewan *et al.* Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution? **Public Administration**, [s.l.], v. 89, n. 2, p. 307-324, 2011.

FERLIE, Ewan. The new public management and public management studies. *In: Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. New York: Oxford University Press, 2017.

GENTILI, Pablo A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões e críticas. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

HARWICK, B. Terence; RUSSELL, Marty. Quality criteria for public service: a working model. *International Journal of Service Industry Management*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 29-40, 1993.

JUNCO, Susana Barrios *et al.* Gestión de la calidad en la administración pública: un reto para el futuro. *Ciencia y Técnica Administrativa*, La Matanza, v. 13, n. 3, 2014.

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

LÖFFLER, Elke. Defining and measuring quality in public administration. *In: CADDY, J.; VINTAR, M. (ed.). Building better quality administration for the public*: case studies from central and eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, 2002.

LÖFFLER, Elke. Defining quality in public administration. *In: ANNUAL CONFERENCE OF THE NETWORK OF INSTITUTES AND SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE*, 9., 2001, Riga. *Anais [...]*. Riga: NISPAcee, 2001. p. 1-18.

LÖFFLER, Elke. **The modernization of the public sector in an international comparative perspective**: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1995.

MARIN, Pedro de Lima. Sistemas de gestão da qualidade e certificação ISO 9001 na administração pública: uma análise crítica. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, 5., 2012, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília: Consad, 2012.

NEWMAN, Janet E. Modernizing governance? *In: NEWMAN, Janet E. Modernizing governance*: new Labour, policy and society. London: Sage, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Basic Books, 1992.

OSBORNE, Stephen P. Introduction the (new) public governance: a suitable case for treatment? *In: OSBORNE, Stephen P. (ed.). The new public governance?*: emerging perspectives on theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; STROKOSCH, Kirsty. Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, [s.l.], v. 18, n. 5, p. 639-653, 2016.

OVRETVEIT, John. Public Service Quality Improvement. *In: FERLIE, Ewan. The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PARENTE FILHO, José. **Gestão da qualidade no setor público**. Brasília: IPEA, 1991.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PERRY, Guillermo; NAQVI, Ramona Angelescu (ed.). **Improving access and quality of public services in Latin America: to govern and to serve**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert; LÖFFLER, Elke. **Making quality sustainable: co-design, co-decide, co-produce and co-evaluate**. Tampere: Ministry of Finance Finland, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performance Review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 93-140, jan./abr. 1998.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, London, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 25, p. 331-356, abr. 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Vandrê Gomes da. **Por um sentido público da qualidade na educação**. 2008. 120 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TAN, Evrim; CROMPVOETS, Joep (ed.). **The new digital era governance: how new digital technologies are shaping public governance**. The Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2022.

VELOSO, Giovana Rocha. **Implementação e avaliação de políticas públicas de gestão: o caso Gespública**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.