

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

QUALITY MANAGEMENT IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

André Kohl e Josele Nara Delazeri de Oliveira

RESUMO

Este artigo tem por objetivo debater as práticas de gestão da qualidade nos órgãos públicos Brasileiros. Para tanto, apresenta-se informações sobre a gestão da qualidade, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro – PDRAE, e a certificação ISO no serviço público. O PPA – Plano Pluri Anual, a LDO – Lei Diretrizes Orçamentária a LOA – Lei Orçamentária Anual e a LRF – Lei de responsabilidade Fiscal, auxiliaram na compreensão da gestão da qualidade no âmbito financeiro. A pesquisa para atingir o objeto do estudo foi bibliográfica, onde apresenta-se históricos, consolidações sobre os respectivos assuntos. Mesmo com pouca evidência nos estabelecimentos públicos, a gestão pela qualidade está despertando uma nova consciência nos gestores públicos. Com isso conclui-se que o processo de implantação da gestão pela qualidade em órgãos públicos é longo e demorado, deve ser executado em escalas, e depende do comprometimento dos servidores, pois a cultura organizacional não está amparada para reconhecer este tipo de procedimento administrativo. No entanto práticas legais como a implantação do PPA, LDO, LOA e LRF, proporcionaram uma mudança de paradigma, forçando aos órgãos públicos a adequarem-se a novas formas de gestão, com um planejamento de médio, longo prazo.

Palavras-Chave: Gestão da qualidade, Órgãos públicos Brasileiros, Certificação ISO

ABSTRACT

This article aims to discuss the practice of quality management in the Brazilian public agencies. To this end, we present information on quality management, the Master Plan for Reforming the Brazilian State - PDRAE, and ISO certification in public service. PPA - Multi Annual Plan, the LDO - LOA Budget Guidelines Law - Annual Budget Law and LRF - Fiscal responsibility Act, helped in the understanding of quality management in the financial field. The research to achieve the object of study was literature, which presents historical consolidations on their subjects. Even with little evidence in public facilities, quality management is awakening a new consciousness in public administrators. Thus it is concluded that the process of implementation of quality management in public bodies is long and time consuming, must be performed on scales, and depends on the commitment of the servers, because the organizational culture is not supported to recognize this type of administrative procedure. However legal practices such as the implementation of the PPA, LDO, LOA and LRF provided a paradigm shift, forcing public bodies to adapt to new forms of management, with a planning medium term.

Keywords: Quality Management, Brazilian public bodies, ISO Certification

1 Introdução

Prática comum das empresas privadas a gestão pela qualidade começa a fazer parte do dia a dia dos órgãos públicos. A noção de qualidade tem ocupado posição de destaque no contexto gerencial, firmando-se como espaço teórico e prático de produção de conhecimento em especial desde a década de 80 do século passado, no Brasil com mais ênfase a partir da década seguinte, influenciando fortemente a organização e o controle do trabalho. O setor público não ficou alheio a esse fenômeno revelando-se sensível ao movimento da gestão pela qualidade, não somente pela adoção de programas de gestão amparados, mas, no caso brasileiro respaldados pela emenda constitucional 19/1998 da constituição federal que estabelece outro modelo interno para esta estrutura. O "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" propôs a divisão da Administração Pública em setores: "Núcleo Estratégico", "Atividades Exclusivas", "Atividades Não-Exclusivas" e de "Produção para o Mercado". (BERGUE, 2011)

Segundo Morgan (1995) na década de 80 a gestão pela qualidade transpõe os limites da área da produção, com foco na inspeção e no controle estatístico de processos, se organizando como um modelo de gestão mais amplo, integrando outras dimensões como capacitação de pessoas, empoderamento, liderança, motivação e pensamento sistêmico. Ademais destaca-se que a gênese da gestão pela qualidade está no setor público norte-americano, mais precisamente no ministério da agricultura dos EUA desde a década de 20, quando Shewhart desenvolveu o uso de métodos estatísticos na administração da qualidade. Na década de 40 a gestão da qualidade estrutura-se como tecnologia gerencial no Japão, e na década de 80 difunde-se pelo ocidente, chegando ao Brasil apenas no início dos anos 90 e no setor público em meados da mesma época, ganhando efetivo impulso a partir da configuração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. (PEREIRA, 1999)

Para compreensão da gestão pela qualidade em uma organização do setor público requer inicialmente que se defina qualidade. Segundo Juran (1992) a qualidade é adequação ao uso, que resulta da combinação de um produto (bem ou serviço) das características que respondem as necessidades dos clientes e ausência de deficiências. Pode-se destacar uma orientação geral para o resultado e para o destinatário. – O cliente. A perspectiva de adequação ao uso tem no setor público o significado que orienta-se para a noção de efetividade em sua expressão e convergência com a demanda legitimada pela sociedade ou pelo segmento interessado no impacto da política pública. Mais precisamente no campo da administração pública, a definição de qualidade surge originalmente na literatura estrangeira. Deming (1990) ao referir-se ao setor público afirma, “Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar de forma econômica, o serviço prescrito na legislação vigente. O objetivo deveria ser destacar-se por um serviço bem executado.”

No Brasil, uma definição pioneira de qualidade foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA nos seguintes termos, “Qualidade do serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço sem distinção de ser prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída no resultado a ser otimizado, primordialmente a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte a qualidade será ainda melhor. (IPEA, 1991).

Neste trabalho concentrar-me-ei inicialmente a responder o seguinte problema de pesquisa, - Os órgãos públicos a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, estão motivados a implantar a gestão pela qualidade? Especificamente pretende-se avaliar dados históricos referente às mudanças sofridas pelo Estado a partir do PDRAE; o que

é o Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP ; a certificação ISO em âmbito publico; e por fim correlacionar os métodos orçamentários e leis fiscais com a gestão da qualidade. Para contemplar os objetivos propostos anteriormente apresenta-se aspectos históricos sobre a modernização e a reforma da gestão publica Brasileira, descrita no Plano diretor do aparelho do Estado Brasileiro. Pós esta breve seção com informações específicas do plano diretor do aparelho do estado Brasileiro apresenta-se informações que referenciam à gestão da qualidade, referindo-me ao Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, e a certificação ISO no serviço publico. Ainda neste universo, descreve-se considerações a respeito das finanças publicas que sob aspectos econômicos está diretamente relacionada à gestão da qualidade. Por fim apresenta-se um diagnóstico conclusivo que remete a reflexão da cultura organizacional e a gestão pela qualidade.

2. Fundamentação Teórica

A efetividade da qualidade nos serviços públicos é concebida a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formalmente aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, que teve como objetivo principal a retomada da capacidade de governança do Estado, fundamentada na introdução de metodologias de modernização da gestão pública, na revisão do sistema jurídico/legal e das formas de propriedade do Estado. Nesse Plano, o Programa da Qualidade e a Participação na Administração Pública cumpre a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico, necessários à implementação de um novo modelo de Estado: participação, reconhecimento do potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e a opção pela cidadania; estando associado aos processos educacionais que conduzem a uma renovada visão do mundo.

2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do estado Brasileiro

Em 1995 teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas.

O Brasil, ao iniciar em 1995 sua reforma da gestão pública, foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas. Desde então a Reforma da Gestão Pública de 1995 vem avançando no país, principalmente ao nível dos estados e municípios. Como a reforma da gestão pública é historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno, mais cedo ou mais tarde ela ocorrerá em todos os países. E, uma vez iniciada, não há alternativa senão prosseguir-la. (PEREIRA, 1998)

Segundo o ex-ministro Bresser Pereira (1998) o objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações

sociais; b) uma dimensão definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados (APO), a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada a própria administração gerencial.

Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.

A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno.

Embora enfrentando paralisações previsíveis, a Reforma da Gestão Pública de 1995 está sendo bem sucedida em tornar gerencial o Estado brasileiro. Sua implementação deverá durar muitos anos como nos outros países duraram as reformas burocráticas.

No entanto segundo Pereira (1998) ao comparar as fases de tramitação do projeto que resultou na EC 19/98, destaca a diferença entre a redação aprovada no segundo turno da câmara dos deputados e a redação final da Emenda, no que diz respeito a substituição da palavra qualidade do serviço prestado pelo termo eficiência, a designar o novo princípio de administração pública que passaria a ser prevista no art. 37 da CF. Tratam-se, pois qualidade e eficiência de conceitos cujos conteúdos são essencialmente distintos. A autora compara os conceitos concluindo que a substituição da palavra qualidade por eficiência, parece não ter sido a melhor escolha, já que esta tem sentido mais restrito que aquela, como visto.

Modesto (2000) entende ser redundante e desnecessária a adoção do conceito de qualidade como princípio constitucional, propondo que figure o termo eficiência no lugar de qualidade, argumentando que a qualidade dos serviços prestados teria restrição à esfera de prestação de serviço, não tendo o alcance geral dos demais princípios enunciados no caput do art. 37 da Constituição da República.

Com isso, existe de fato uma perda de oportunidade de levar os conceitos de eficácia e de efetividade, estes mais relacionados com a noção de qualidade e convergentes ao espírito de resultados a um ponto de maior destaque a administração pública.

2.2 Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade

Por sua vez, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, frente às novas diretrizes governamentais, promoveu profundas reformulações em suas orientações estratégicas, no sentido de seu fortalecimento institucional, privilegiando a maior integração dos esforços junto às diversas áreas de governo e junto à sociedade. Dentro dessas novas orientações, e considerados os objetivos da Reforma do Aparelho do Estado, a implantação da Qualidade na Administração Pública foi destacada como importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, aliada imprescindível para a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Muito embora os projetos do PBQP guardem entre si uma unidade de objetivos estratégicos, o esforço de implantar a qualidade no campo da Administração Pública apresenta algumas especificidades decorrentes da natureza da atividade pública, ausentes no setor privado, que desaconselha à mera reprodução, para o setor público, das diretrizes e ações adotadas na absorção da metodologia no setor privado. Assim, preservadas as características do PBQP, as ações da Qualidade na Administração Pública foram estruturadas em um programa denominado Qualidade e Participação. A Reforma do Estado, de uma forma geral, e o Programa da Qualidade e Participação, de uma forma particular, têm sido orientados pela decisão estratégica da Opção pelo Cliente-Cidadão. (CADERNO MARE, 1998)

Segundo Ovretveit (2005) questionamentos acerca da relação entre o movimento pela qualidade e um novo taylorismo, da intensificação do trabalho, e sobretudo do significado dessa tecnologia no setor público, as definições clássicas desenvolvidas pelos pioneiros e orientadas para o campo privado não respondem as necessidades do setor público. O autor destaca que a orientação da gestão pela qualidade, para redução ou eliminação da variação, pode não ajustar ao serviço público, no qual é possível se demandar justamente o oposto, uma flexibilidade e o atendimento de demandas específicas de diferentes usuários desses serviços. Nesse particular, Ovretveit (2005) refere-se que em alguns serviços públicos, não existe um usuário individual, mas diferentes interessados distribuídos em distintos níveis de proximidade com o organismo ofertante do bem ou serviço público.

2.3 A certificação ISO no serviço público

Outro mecanismo utilizado pelos órgãos públicos para garantir a qualidade é a certificação ISO. A série de normas ISO é uma normatização baseada em padrões dirigida à gestão e a garantia da qualidade. Recorrente em organizações públicas, esta norma trata de consolidar práticas estruturantes de um sistema de gestão que tenha como fundamento a qualidade, entendida conforme parâmetros de satisfação do cliente e observância as especificações deste, alcançado e aperfeiçoando um ciclo de melhoria contínua. A certificação do tipo ISO constitui um agregado de orientações genéricas das melhores práticas de gestão, que podem ser adotadas pelas organizações que desejarem. Esse conjunto de princípios gerenciais pode ser apropriado pela organização, no todo ou em parte, segundo as suas necessidades, alcançando e evidenciando, portanto um conteúdo preponderadamente técnico na organização.

A norma ISO 9001, é um dos elementos da família ISO 9000, constitui um agregado de orientações genéricas das melhores práticas de gestão. (Mello et. al., 2002; Maranhão, 2001) que podem ser adotadas pelas organizações que desejarem. Em geral, o estágio subsequente do programa, mas não obrigatório, é a certificação de gestão segundo as diretrizes da norma. No caso dos entes governamentais, um empresa é licitada para avaliar e certificar a incidência desse conjunto de padrões normativos – a NBR ISO 9001 – sobre o sistema de gestão pela qualidade – a certificação – é claramente orientada para fora; e dada a natureza do conteúdo externado. No entanto no campo das relações concorrenciais, a evidenciação de um diferencial de gestão pode gerar vantagens competitiva, devendo, por

óbvio, ser explorado pelo gestor, no campo das organizações públicas – notadamente naquelas que operam na esfera da administração direta – espaços de interação em que vigora um regime de monopólio das competências institucionais, a evidenciação desse atributo revela-se desnecessária do ponto de vista técnico.

Para Azevedo, (2006) a certificação ISO 100015/2001 é o modelo de certificação mais adequado para ser aplicado em organizações pública, pois o foco está no processo de capacitação de agentes. Porém é importante informar que esta certificação não foi desenvolvida especificamente para os departamentos públicos, podendo ser aplicado a todo tipo de organização e sendo essencialmente prescritivo, principalmente quando um dos propósitos de sua adoção é a subseqüentemente a certificação do sistema de gestão da organização.

Azevedo (2006) complementa que a NBR 10015 define competências conforme as definições da NBR ISO 8402, que são competência a aplicação de conhecimento, habilidades e comportamento no desempenho. O treinamento é o processo para desenvolver e prover o conhecimento, habilidades e comportamentos para atender requisitos. Percebe-se que no conceito de competência, e de treinamento, um foco acentuado aplicado à transformação de comportamentos e desempenho. Sobre o treinamento mais especificamente se denota uma perspectiva mais operacional – sugere-se, que na administração pública, seja empregada, tendo em vista a natureza do trabalho e por vezes a expressão das carreiras e profissionais envolvidos, a denominação mais genérica de ações de educação ou capacitação. O senso de capacitação, aqui, abrangeria as perspectivas de treinamento (operacional e instrumental) e de desenvolvimento (gerencial e substantivo).

Em relação às ações de capacitação, especial destaque pode ser dado ao ciclo evidenciado na norma que envolve as fases da: Definição das necessidades; o projeto de planejamento; a execução; e a avaliação dos resultados. (RAMOS, 1996; AZEVEDO 2006)

De fato, a norma contempla o que foi entendido, e geralmente aceito, como melhores práticas, constituindo um referencial interessante de análise e eventualmente aplicações nas ações de educação, promovidas na organizações públicas.

Alguns aspectos importantes a considerar, na apropriação desse referencial ISO referente á realidade da administração pública são: há compatibilidade normativa, ou seja, a administração pública é intrinsecamente prescritiva e normatizada. Logo é possível, recomendar a resignificação de conceitos contidos nessas norma; o senso de que o desempenho das pessoas é influenciado por múltiplos fatores.

2.4 O PPA – Plano Pluri Anual, a LDO – Lei Diretrizes Orçamentária a LOA – Lei Orçamentária Anual e a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A verdadeira estratégia para o novo estado, como fator de sustentação das transformações no processo da evolução da civilização e da sociedade , passou por enormes reformas. Contudo, esse processo de transformação encontra-se em uma fase em que as mudanças estão ocorrendo com muita rapidez. Nas ultimas décadas do século XX uma onda de leis e reformas dos governos varrerá o mundo, levando ao surgimento de um novo conceito de Estado. Um dos principais fatores de aceleração no processo de transformação do Estado é o atual contexto das grandes tendências mundiais relacionadas à globalização, a progressos na tecnologia da informação e a emergência da sociedade civil organizada.

Neste novo conceito de Estado há que se considerar que os cidadãos esperam que os governos produzam resultados, não sendo mais tolerada a ineficiência, a lentidão a administração pouco responsável. Portanto, nesse novo conceito de Estado, espera-se que os governos apresentem uma administração pública ágil, eficiente, e responsável, onde o cidadão

participe da vida do Estado, interferindo nas decisões cobrando resultados, num exercício de plena cidadania ativa onde o fim maior seja o bem do cidadão contribuinte e conseqüentemente de toda a sociedade.

2.4.1 PPA – Plano pluri anual, a LDO – Lei diretrizes orçamentária e a LOA – Lei orçamentária anual

O Plano Pluri Anual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA são instrumentos orçamentários interligados entre si que auxiliam os órgãos públicos em suas gestões financeiras. O PPA é um planejamento de longo, médio prazo feito por cada uma dos governos federais, estaduais e municipais individualmente, para atingir metas estabelecidas no plano de governo. Então o atributo do PPA é cumprir com as diretrizes, os objetivos e as metas para o período de quatro anos, relativas às despesas de capital¹, para programas de duração continuada e outras despesas delas decorrente. Todo investimento a ser feito tem que ser incluso no PPA. (CARVALHO, 2012)

Segundo o professor Carvalho (2012) para melhor organizar os orçamentos a LDO divide as metas de quatro anos em metas anuais. De modo que o somatório das metas de quatro anos do LDO contemplem PPA. Na LDO as metas e prioridades são planejadas para o exercício subsequente. A LDO orienta a LOA, informando ano a ano como ela será elaborada.

A LOA é o orçamento propriamente dito, vai ter as receitas previstas despesas fixadas e normas orçamentárias. A LOA é dividida em três sub-orçamentos, o fiscal a seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

É importante destacar que PPA, LDO e LOA se complementam, proporcionando além do controle financeiro, um planejamento de curto, médio e longo prazo, que até pouco tempo era inexistente nos órgãos públicos, demonstrando que a gestão da qualidade está diretamente relacionada às questões financeiras e estratégicas onde os entes públicos, aos poucos estão se profissionalizando afim de que tenham além de um planejamento financeiro e estratégico, a excelência na gestão e no atendimento ao cidadão.

2.4.2 LRF – Lei de responsabilidade fiscal

Com base na constituição federal de 1988, uma lei complementar prevista no artigo 163 chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para nortear os princípios das finanças públicas no Brasil. Esta lei foi concebida com base em um diagnóstico fiscal onde na ocasião haviam déficits, dívidas elevadas e altos gastos com pessoal em todos os níveis do governo. Sendo necessário a criação de uma âncora fiscal, então a LRF veio estabelecer regras e limites para estas variáveis. (PEIXE, 2008)

Segundo o mesmo autor, a LRF orienta o gestor a planejar suas ações. Esse planejamento começa pelo Plano Pluri Anual – PPA, que é um planejamento de quatro anos que será composto por ações que deverão ser cumpridas para atingir ao objetivo. Esse programa baliza as ações da administração em determinada área, após elaboração do PPA, o gestor desenvolve a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, essa lei constitucionalmente norteia a elaboração dos orçamentos, nesta lei deve conter um anexo de metas e riscos fiscais. Estas metas tem cinco variáveis que são: as receitas, as despesas, o resultado nominal, o resultado primário e a dívida pública, além destas variáveis deverá ser elaborado um orçamento, para que se possa cumprir as metas físicas e fiscais estabelecidas.

¹ são despesas que o Estado efetua em bens duradouros (escolas, pontes, hospitais, etc.)

Estas metas são programações financeiras ao longo do ano onde deve ser analisada a sazonalidade das receitas e despesas em exercícios anteriores fazendo-se uma programação da execução orçamentária que deverá ser publicada resumidamente. Esta publicação serve para ver se de fato o programado está sendo efetivado, servindo como base para projetar o final do exercício. Caso identifica-se que as metas fiscais não serão cumpridas até o final do exercício, faz-se necessário a execução de cortes também chamado de limitação de empenho e movimentação financeira. Isso visa limitar a execução do orçamento durante aquele exercício, fazendo com que exista uma limitação financeira aos restos a pagar. (CARVALHO, 2012)

Segundo Carvalho (2012) a trajetória da LRF, a programação financeira deve preocupar-se com as regras e com o limites tanto das receitas quanto das despesas. No âmbito das receitas o órgão deve instituir, prever e arrecadar todos os impostos de sua competência. E no âmbito da despesa as peças orçamentárias devem ser absolutamente respeitadas, conforme o artigo 16 e 17 que tratam das despesas autorizadas e a obrigatoriedade de caráter descontinuado deverá ser estabelecido as condições para a realização da despesa.

A ordem orçamentária e financeira que é Licitar, empenhar, contratar, liquidar e pagar deverá ser seguida. Essa ordem segue um ordenamento jurídico, e deve ser obedecida.

Alem da questão do regramento com as receitas e despesas a LRF estabelece limites as despesas com pessoal. Estas estão limitadas por poder e órgão. órgão autônomos dos termos da constituição onde cada um dos órgãos judiciário e legislativo autônomos, exemplo no caso dos estados o poder legislativo e os tribunais de conta.

2.4.1.1 Resolução 40, 43 e 48 da LRF – Lei de responsabilidade Fiscal

Resolução 40: Os estados tem um limite para suas divida consolidada de 200% da sua receita corrente liquida, e os municípios terão o limite de 120% da sua receita corrente liquida. Alem de a lei estabelecer uma trajetória de regras e limites ela apresenta mecanismos de compensação e correção de desvios a serem adotados. Exemplo: Se na despesa de pessoal for ultrapassado o limite a lei diz quando e como fazer, dando prazo e tempo para o ajuste. (FERREIRA, 1987)

Limite de restos a pagar - Artigo 42 da LRS, é vedado contrair obrigação de despesa desde que ela seja integralmente cumprida e exista disponibilidade de caixa suficiente para fazer frente a essa despesa. Caso o prefeito deixe restos a pagar, é necessário a disponibilidade de caixa a esta obrigação (Regra de final de mandato). Um exemplo de regras de final de mandato, é a proibição de contratações até 180 dias antes do final do mandato pois aumentam a despesa com pessoal. A LRF, dispõe de regras, entre elas estão as gerais, as duras as flexíveis e as que estão em situações especiais (crises econômicas, monetárias, cambial são exemplos de situações especiais...). Após os mecanismos de compensação e correção de desvios a LRF vai estabelecer uma série de relatórios que deverão ser publicados. Os relatórios são: o relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. Os manuais da secretaria do tesouro trazem os demonstrativos que devem compor os relatórios, que devem ser apresentados ao publico e aos tribunais de contas. Os tribunais de contas são os órgãos de controle e são responsáveis em verificar se os entes de fato cumpriram os limites e as regras da LRF, caso estes órgãos não tenham cumprido com a lei são penalizados pelas regras previstas na LRF. Restrições institucionais, correspondem a operações de créditos, garantias e transferências voluntárias. Se a entidade ajustar, os fluxos são retomados. (PEIXE, 2008)

Penalidades sansões pessoais decreto 201 aplicam aos prefeitos, infrações políticas administrativas que são punidas pelo, omissão pelo ajuste da situação. Código penal, infrações políticos administrativo. Conjunto de restrições institucionais e pessoais que se

aplicam em caso de descumprimento dos limites. E falta de adoção das medidas necessárias pelo gestor.

A LRF tem uma abrangência nacional ao poder executivo, legislativo ao judiciário e ao ministério publico. Alem disso a união, aos estados e aos municípios. Administração diretas e indiretas, fundos, autarquias e fundações públicas. Objetivo da lei de RF: Garantir o equilíbrio fiscal numa seqüência de exercícios. o gestor não deverá gastar mais que arrecada.

Variáveis chave da LRF: renuncia de receita, despesa obrigatória de caráter continuado, despesa de pessoal, dividas, operações de crédito. Variáveis que dificilmente seriam controladas apenas através do orçamento. O orçamento passa a ser uma peça importante do cenário da LRF, pela mas não a única pois a LRF transcende a anuidade do orçamento. Outras preocupações alem das questões patrimoniais.

3. Metodologia

Para atingir os objetivos propostos por este estudo, a metodologia adotada foi uma pesquisa bibliográfica exploratória, realizada através de consultas em livros, artigos e sites.

4. Discussão dos Resultados

Com base do que foi extraído do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, procurando responder ao problema de pesquisa pode-se afirmar que este contribuiu, para a implantação da gestão da qualidade na Administração publica. No entanto não de forma única e exclusiva, apresentando de forma mais ampla uma nova proposta de Serviço Público, onde o gestor público - administrador - enxerga o cidadão como cidadão, e não meramente como um consumidor de bens e serviços públicos. Como sugestão, surgem três propostas básicas de mudanças para a nova administração: A mudança do hábito mental do gestor - o cidadão é mais que um ser consumidor de bens e serviços, no contexto da cidadania cabe a necessária participação que necessita ser oportunizada a todo tempo; - O servidor deve demonstrar o real interesse e responsabilidade pelo cargo ou função que ocupa, isso resulta em maior confiança por parte do cidadão pois percebe que suas demandas tem, na figura do gestor, um buscador de soluções atinentes aos direitos do cidadão. - A responsabilidade do envolvimento do gestor não é personalistica, não se envolve especificamente com o direito de um único indivíduo, mas de todos, quanto possa alcançar determinado direito. Estas propostas tendem a uma relação mais democrática para soluções de problemas públicos. Afinal o cidadão tem que estar em primeiro lugar.

Já o Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP e a certificação ISO em âmbito publico referem-se à aplicação de modelos utilizados em empresas privadas, com um comprometimento dos colaboradores, servidores. Podemos exemplificar a implantação do modelo PBQP, seguindo uma seqüência de procedimentos conforme apresentado a seguir: Definir o grupo interno de coordenação das ações de Qualidade (comitê interno da Qualidade); Adotar a Estratégia da Melhoria Contínua da Gestão ou Ciclo da Melhoria Contínua. (Ciclo PDCA); Avaliar a Gestão; Elaborar o Plano de Melhoria da Gestão; Acompanhar e avaliar o Plano de Melhoria; Reavaliar a Gestão; Manter a Coordenação-Executiva informada a respeito do andamento das ações do programa interno da Qualidade; Adotar as práticas da colaboração institucional e da troca de experiências (benchmarking.) com outros órgãos e entidades públicos.

Os métodos orçamentários e leis fiscais³ proporcionam através do PPA, LDO, LOA e LRF a disciplina fiscal, pois codifica os órgãos e unidades orçamentárias, e as ações

governamentais, tornando homogêneo o detalhamento de receitas e despesas, permitindo que as contas públicas consolidem-se.

5. Considerações Finais

A reforma do Estado tem sido um assunto extremamente discutido, bastante polemizado e pouco esclarecido no meio de tantas correntes ideológicas. Desde o início deste artigo, enfatiza-se a perspectiva sob os prismas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, para que se pudesse levantar significantes contextualizações das mudanças no âmbito público que ajudaram a conformar o movimento de reestruturação estatal no Brasil contemporâneo.

Fundamentalmente, ficaram mais perguntas que respostas, mas já se pode, ao menos, delinear uma via de entendimento para a questão introdutória, que já foi discutida, visto que só caberia dimensionar o incremento da eficiência no aparelho do Estado como instrumento efetivo de uma mudança positiva na forma de atuação do Estado.

No limiar da possibilidade as organizações públicas ensejam uma série de desafios, seja porque de fato pouca coisa tenha-se colocado em prática a respeito do que foi proposto. – Seja porque o grau de mudança esperado é definitivamente muito elevado?

Ou se reformula de modo a induzir e introduzir a eficiência na gestão pública ou se estará, apenas sob o discurso da reforma do Estado, a contenção de custos da Administração Pública.

Neste sentido, à implementação da gestão da qualidade nos serviços públicos, coloca-se em um complexo desafio para o Estado e para a sociedade, na medida em que tais entidades deverão, antes de mais nada, perceber que existem situações que dificultam a eficiente administração pública, entre elas destaca-se: A administração pública oferece serviços dos quais detém o monopólio, o que propicia que sejam produzidos de maneira ineficiente, o controle dos eleitores sobre os políticos é normalmente imperfeito, uma vez que organizações públicas destinadas a representar os eleitores dificilmente trabalham sem atrito, a dificuldade dos políticos em controlar os funcionários, bem como em definir e medir com exatidão os resultados da administração pública.

Então segundo Matias-pereira (2010) toda organização recebe influência do contexto cultural em que se insere. Nesse sentido, assevera que as características existentes na cultura de organizações públicas – que em geral possuem burocracias centralizadoras e estruturas rígidas – tendem a se refletir na forma de atuar e de comportar dos seus servidores. Destacam-se entre essas características os aspectos que envolvem a regras, as rotinas, o poder, a excessiva valorização da hierarquia, a centralização, o corporativismo, o forte paternalismo na relações funcionais, a desconsideração dos avanços conquistados, a descontinuidade administrativa, a perda de tecnologia e a desconfiança generalizada. Esses aspectos impactam na decisão sobre os processos internos e nas propostas de mudança. Esse quadro torna-se preocupante, na medida em que a cultura tende a se perpetuar, caso não ocorram mudanças que interfiram nessa trajetória. Tal fato explica por que os resultados obtidos ficam a baixo das expectativas dos cidadãos.

Constata-se, desse modo, que as características e distorções culturais que são peculiares as organizações públicas representam enormes obstáculos no esforço de promover mudanças.

No setor público, o desafio que se coloca para a nova administração pública é como transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e quem tendem a um processo de insulamento a uma ruptura com os modelos tradicionais de administração e introduzir-se uma nova cultura de gestão onde deve-se orientar o servidor a atender as necessidades do cidadão com eficácia e efetividade. Para tanto, difundem-se no setor público inovações consideradas exitosas no setor empresarial, sem que se considerem objetivos e valores predominantes na administração pública.

Os principais pontos são a mudança da forma de controle das atividades administrativas públicas que deviam mudar de um controle de processos para um controle de resultados, com o devido cumprimento de metas e não mais o mero preenchimento de vias e protocolos e a perspectiva de maior participação popular, seja através de novos mecanismos de controle, seja através da transferência propriamente dita de atividades prestadas pelo Estado para a sociedade organizada.

6. Referências

- AZEVEDO, Ariston. A sociologia antropocêntrica de Alberto Guerreiros Ramos. 2006. Tese (Doutorado) – UFSC, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2006.
- BERGUE, Sandro Trescastro. Modelos de Gestão em organizações públicas. Teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. EDUCS. Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2011.
- BRASIL. Constituição federal. 5 ED. São Paulo: Revista dos tribunais, 2000.
- BRASIL. Lei da Responsabilidade Fiscal. Lei 101, maio/2000
- CADERNO MARE. Programa da qualidade e participação na administração pública. Ministério da Administração e da reforma do estado, 1999.
- CARVALHO, Luis Carlos de. Administração Pública. Disponível em: http://www.laconcursos.com.br/desc_curso.php?cod=111 acessado em: 08 mar. 2012
- COSTALDELLO, Angela Cassia. O Regime Jurídico dos Agentes Públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998. RESENHA ELEITORAL - Nova Série, v.6, n.1 (jan./jun. 1999). Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/publicacoes/artigos-doutrinarios-publicados-na-resenha-eleitoral/resenhas/v6-n1-janjun-1999/o-regime-juridico-dos-agentes-publicos-e-a-emenda-constitucional-n-191998/index.html>, acessado em: 07 mar. 2012
- DEMING, W. Edwards. Qualidade: A revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques-saraiva, 1990.
- FERREIRA, A. C. de Souza. Orçamento público municipal como instrumento de controle gerencial: um estudo de caso. Dissertação de mestrado, FGV/ISEG, Rio de Janeiro, 1987.
- IBICIUS, Sergio de. Contabilidade Gerencial. São Paulo: Atlas, 1993.
- IPEA. Instituto de pesquisa econômica aplicada. Critério para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público. Outubro, 1991.
- JURAN, J. M. A qualidade desde o projeto: os novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços. São Paulo: Pioneira, 1992.
- MARANHÃO, Mauriti. ISO série 9000: Manual de implementação. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2001.
- MELO, Celso Henrique P.; SILVA, Carlos Eduardo S. da; TURRIONI, João Batista; SOUZA; Luiz Gonzaga M. ISO 9001:2000: sistema de gestão a qualidade para operações de produção e serviço. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORGAN, Colin. MURGATROYD; Stephen. Total quality management in the public sector: na international perspective. Buckinham/Philiadelphia: Open university Press, 1995.
- OVRETVEIT, John. Public service improvement, In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence Jr.; POLLIT, Christopher. The Oxford nadbook of public management. Osford: Oxford University, 2005.
- PEIXE, Blenio César Severo. Finanças Públicas. Controladoria Governamental. Em Busca do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5 Ed, Curitiba, 2008.
- PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. Reforma administrativa: O estado, o serviço público e o servidor. Brasília: Brasília jurídica, 1998

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. Revista do serviço publico, v. 50, n. 4, p5-30, out./dez. 1999b.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração publica burocrática a gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e da administração publica gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Da FGV 1999^a.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania. Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

PINTO, Élide Graziane. Plano diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais. Uma discussão dos pressupostos do "modelo" de reforma do Estado Brasileiro Disponível em:

http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/00.10.ElidaPlano_diretor_Organiza%C3%A7%C3%B5es_sociais.pdf acessado em: 11 mar. 2012

RAMOS, Alberto Guerreiro. A redução sociologica. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ, 1996.

RONCHI, Luciano. Controladoria Financeira. São Paulo 3. Ed. Atlas, 1977.

SILVA, Lino Martins. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. São Paulo, Atlas, 1991.