ANÁLISE HISTÓRICA E O IMPACTO DA ESTRATÉGIA NA MELHORIA DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A HISTORICAL ANALYSIS OF THE IMPACT OF STRATEGY ON ENHANCING THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES

ANÁLISIS HISTÓRICO Y EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EN LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Mauro Bruno da Silva Sampaio[1]
Jéssica Cristina Makioszec[2]

Resumo

O presente artigo descreve os principais conceitos da qualidade e sua evolução, analisando cada uma de suas fases ou "eras". Descreve ainda, concomitantemente, as principais escolas do pensamento administrativo e suas diferentes abordagens, desde a perspectiva clássica até a administração gerencial, passando pela teoria da burocracia e suas disfunções. Durante essa transição, verifica-se a mudança de paradigmas: na "era" da Inspeção o foco da qualidade estava na produção em si; na Gestão Estratégica da Qualidade o foco está no cliente. Se durante o período clássico da administração a ênfase recaia sobre a estrutura interna da organização e sobre o trabalho individual do operário na linha de produção, na administração gerencial o foco recai sobre a visão sistêmica da organização, o trabalho em equipe e o atendimento aos anseios do cliente. Como consequência, o artigo destaca ainda a estratégia da inovação e a avaliação da qualidade como indutores do crescimento e necessárias à sobrevivência da organização em ambientes competitivos e com mercados consumidores com níveis de exigência cada vez maiores. Nesse cenário, o presente estudo evidencia o desafio que as organizações públicas têm de abandonar velhas práticas patrimonialistas, reduzirem drasticamente os excessos da burocracia e desenvolverem uma filosofia gerencial de atendimento orientada ao cliente-cidadão. Na prática, conclui-se que as organizações precisam agregar valor aos seus produtos e serviços, detectando e eliminando as perdas no processo, e, para garantir o sucesso do atendimento, constatou-se que a gestão por processos e as ferramentas da qualidade auxiliam nesse sentido.

Palavras-chave: administração pública; estratégia; gestão da qualidade; teoria da administração.

Abstract

This article describes the main concepts of quality and their evolution, analyzing each of its phases, or "eras." It also examines the principal schools of administrative thought and their different approaches, ranging from the classical perspective to managerial administration, including bureaucracy theory and its dysfunctions. Throughout this transition, a shift in paradigms can be observed: during the Inspection Era, the focus of quality was the production process itself, whereas in Strategic Quality Management the focus is centered on the customer. While the classical period of management emphasized the organization's internal structure and the individual work of employees on the production line, managerial administration emphasizes a systemic view of the organization, teamwork, and responsiveness to customer needs and expectations. Consequently, the article highlights innovation strategy and quality assessment as drivers of growth and as essential factors for organizational survival in competitive environments characterized by increasingly demanding consumer markets. Within this context, the study underscores the challenge faced by public organizations in abandoning outdated patrimonial practices, significantly reducing bureaucratic excesses, and developing a customer-citizen-oriented management philosophy. In practical terms, the study concludes that organizations must add value to their products and services by identifying and eliminating process inefficiencies. To ensure service excellence, the findings indicate that process management and quality management tools play a crucial role in achieving this objective.

Keywords: public administration; strategy; quality management; administrative theory.

[1] Graduado em Gestão da Tecnologia da Informação pelo Centro Universitário Internacional – Uninter e pós-graduando em MBA em Administração e Qualidade pelo Centro Universitário Internacional – Uninter.
[2] Professora e Orientadora de TCC do Centro Universitário Internacional – Uninter.

DOI: 10.22169/cadjud.v9n1.3991

Resumen

El presente artículo describe los principales conceptos de la calidad y su evolución, analizando cada una de sus fases o "eras". Asimismo, describe, concomitantemente, las principales escuelas del pensamiento administrativo y sus diferentes enfoques, desde la perspectiva clásica hasta la administración gerencial, pasando por la teoría de la burocracia y sus disfunciones. Durante esta transición, se observa un cambio de paradigmas: en la "era" de la Inspección, el enfoque de la calidad estaba en la producción en sí; en la Gestión Estratégica de la Calidad, el enfoque está en el cliente. Se durante el período clásico de la administración el énfasis recaía sobre la estructura interna de la organización y sobre el trabajo individual del operario en la línea de producción, en la administración gerencial el enforque a las necesidades del cliente. Como consecuencia, el artículo destaca también la estrategia de innovación y la evaluación de la calidad como inductores del crecimiento y necesarias para la supervivencia de la organización en entornos competitivos y con mercados consumidores con niveles de exigencia cada vez mayores. En este escenario, el presente estudio evidencia el desafío de que las organizaciones públicas abandonen antiguas prácticas patrimoniales, reduzcan drásticamente los excesos de la burocracia y desarrollen una filosofía gerencial de atención orientada al cliente-ciudadano. En la práctica, se concluye que las organizaciones necesitan agregar valor a sus productos y servicios, detectando y eliminando las pérdidas en el proceso y, para garantir el éxito de la atención, se constató que la gestión por procesos y las herramientas de calidad contribuyen en este sentido.

Palabras clave: administración pública; estrategia; gestión de la calidad; teoría de la administración.

1 Introdução

Modernamente, qualidade significa o atendimento dos desejos e aspirações dos consumidores. Essa definição aponta, como modelo principal, o conceito da qualidade formulado por Juran (1991, p. 11): "A qualidade consiste nas características do produto que vão ao encontro das necessidades dos clientes e, dessa forma, proporcionam a satisfação em relação ao produto".

Não obstante a relevância da qualidade atualmente, a busca pela melhoria e pelo aperfeiçoamento sempre foi uma constante. A qualidade não é tema novo e sempre esteve presente na vida do homem. (...) Técnicas relacionadas à qualidade existem há milhares de anos (Aildefonso, 2006).

De forma análoga, as organizações públicas necessitam reinventar-se, continuamente, a fim de cumprir sua missão institucional, qual seja, o atendimento das demandas da sociedade. O governo, sob a ótica do empreendedorismo, deve ter a estratégia como essência, a fim de atingir a excelência em suas operações e garantir produtividade e competitividade aos cidadãos.

Portanto, esse trabalho visa identificar a estratégia utilizada, no âmbito da gestão da qualidade e de processos, para o alcance da excelência na gestão. Busca, ainda, fazer uma análise histórica das diferentes abordagens do conceito de qualidade, destacando a estratégia da inovação como motor da qualidade e responsável pela sobrevivência e competitividade das organizações.

Com fundamento na evolução do pensamento administrativo observada ao longo do século XX, destaca-se, ainda, o processo de transição da gestão pública para um novo modelo, adaptado a mercados competitivos, demandas crescentes e novas exigências dos cidadãos.

2 Qualidade

2.1 Conceitos e evolução

Segundo Marshall Jr:

> Nos primórdios da era industrial e até meados do século XIX, quase tudo era fabricado por artesãos, que ainda praticavam os procedimentos tradicionais e históricos. As quantidades produzidas eram pequenas e havia participação do trabalhador em praticamente todas as fases do processo (Marshall Jr. *et al*., 2010, p. 23).

Até a eclosão da Revolução Industrial, toda a produção era artesanal e predominantemente manual e centralizada na figura do artesão. No geral, um único artesão ficava responsável por todo o processo produtivo, desde a obtenção de matéria-prima até a comercialização do produto acabado (Cruz, 2015, p. 26).

Entretanto, com a expansão do comércio europeu e dos mercados e o surgimento das fábricas, operários e máquinas substituíram os artesãos e suas produções baseadas em pequenas quantidades. Segundo Carvalho *et al* (2012, p. 2), "veio então a Revolução Industrial, que trouxe uma nova ordem produtiva, em que a customização foi substituída pela padronização e produção em larga escala".

A partir do advento da produção em massa, o conceito de qualidade tornou-se mais plural. Nesse cenário, a inspeção formal fazia-se necessária, isto é, o controle de qualidade, que antes era realizado pelo próprio artesão, passou a ser realizado externamente à produção.

Essa pluralidade de conceitos está associada ao subjetivismo no emprego do termo, isto é, cada pessoa (consumidor) possui uma noção diversa do que é qualidade. Isso explica a evolução pela qual o conceito de qualidade passa ao longo do século XX, assumindo diferentes significados.

A esse respeito, Paladini ensina:

> Entendida e adotada, a noção de multiplicidade cria uma linha de atuação da Gestão da Qualidade: direcionar toda a organização, e o processo produtivo em particular, para o atendimento do consumidor, tendo em vista os múltiplos itens que ele considera relevantes. Como se constata que, ao longo do tempo, este conjunto de itens vai se alterando, por força de mudanças de opinião, de postura, das preferências e dos desejos do consumidor, cria-se a necessidade de que a Gestão da Qualidade monitore, continuamente, o comportamento de cada faixa de mercado

> atendida pela organização. Está, assim, configurado o conceito de evolução, segundo o qual o consumidor se mantém fiel ao longo do tempo se suas novas expectativas forem sendo satisfeitas (ou, melhor, superadas) pelos produtos oferecidos (Paladini, 2018, p. 27-28).

Garvin (1992, p. 03), por sua vez, definiu quatro "eras da qualidade": (a) Inspeção; (b) Controle Estatístico da Qualidade; (c) Garantia da Qualidade; e (d) Gestão Estratégica da Qualidade. Segundo o autor, a Inspeção formal só passou a ser necessária com o surgimento da produção em massa e a necessidade de peças intercambiáveis (Garvin, 1992, p. 04).

Já o Controle Estatístico da Qualidade surgiu diante da impossibilidade de se inspecionar a totalidade de produtos que saíam aos milhares das linhas de montagem. Ao invés de se inspecionar todos os produtos, selecionavam-se certas quantidades com base em técnicas de amostragem (Aildefonso, 2006, p. 06).

Na era da Garantia da Qualidade, o envolvimento é de toda a cadeia de fabricação, desde o projeto até o mercado, e todos os grupos funcionais contribuem para impedir falhas de qualidade. (Carvalho *et al*, 2012, p. 8).

Segundo Marshall Jr.:

> Em 1954, Joseph M. Juran visitou o Japão, introduzindo uma nova era no controle de qualidade. Ele liderou a passagem de uma fase, na qual as atividades relativas à qualidade baseavam-se nos aspectos tecnológicos das fábricas, para uma nova, em que a preocupação com a qualidade passou a ser global e holística, abarcando todos os aspectos do gerenciamento e toda a organização (Marshall Jr., 2010, p. 26).

Toledo apresenta algumas distinções entre as eras da Garantia de Qualidade e da Gestão (Gerência) Estratégica da Qualidade (GEQ):

> Uma das diferenças entre a Garantia e a Gerência Estratégica da Qualidade (GEQ) está no fato de que, enquanto a primeira relaciona a qualidade aos níveis tático e operacional da organização, a segunda relaciona a qualidade ao nível estratégico. Outra diferença está no fato de que a GEQ passa a considerar o ambiente além da organização para determinar as políticas, metas e padrões da qualidade, fazendo do cliente/consumidor o mais importante colaborador (Toledo, 2017, p. 34).

Garvin sintetizou a abordagem estratégica da qualidade da seguinte forma:

> A produção sem defeitos, objeto tanto da garantia da qualidade quanto do controle estatístico da qualidade, era muito limitada em seu escopo. Era preciso uma visão perspectiva mais voltada para fora para se conseguir o comprometimento da alta gerência, cujos interesses eram estratégicos e competitivos. A solução foi definir qualidade do ponto de vista do cliente (Garvin, 1992, p. 28).

Garvin justifica, assim, a primazia que o cliente possui em relação às especificações internas do produto. O conceito de qualidade, agora, relaciona-se, primordialmente, aos anseios e às expectativas do consumidor.

A era da GEQ evidencia o impacto estratégico da qualidade dos produtos e processos, considerando as necessidades do consumidor como uma oportunidade de diferenciação competitiva da organização. Sobre isso, Toledo ensina que:

> De simples conjunto de ações operacionais, localizadas em pequenas melhorias do processo produtivo, a qualidade passou a ser vista como um dos elementos fundamentais do gerenciamento das organizações, tornando-se fator estratégico para sua sobrevivência no mercado (Toledo, 2017, p. 60).

William Edward Deming, um dos pioneiros, publicou 14 princípios da qualidade, que, até hoje, são largamente difundidos em organizações do mundo inteiro. Segundo Carvalho (2012, p. 11), "nesses 14 pontos, Deming buscou sintetizar sua experiência no Japão, como preleção para a mudança organizacional necessária, com ênfase na liderança e na participação de todos na organização".

Em um deles, Deming sustenta que a constância de propósitos é um ponto crítico para a competitividade e para a sobrevivência das organizações:

> 1. Crie constância de propósitos para a melhora do produto do serviço. Há dois problemas – (1) os problemas de hoje; (2) os problemas de amanhã – para toda empresa que deseja manter-se em atividade. Os problemas de hoje englobam a manutenção do nível de qualidade do produto atualmente produzido (...). Os problemas de amanhã referem-se primordialmente à constância de propósitos e à dedicação à melhora da posição competitiva a fim de manter a empresa viva e proporcionar emprego a seus funcionários (Deming, 1990, p. 19).

2.2 Avaliação

A avaliação da qualidade representa um diferencial competitivo na gestão estratégica das organizações. O dinamismo do mundo contemporâneo e a constante mudança dos diversos cenários moldam, além dos próprios conceitos da qualidade, os processos de avaliação da qualidade.

Laurindo e Rotondaro ampliam o conceito de qualidade, enfatizando a importância de agregar valor ao produto ou serviço oferecido ao cliente:

> Qualidade significa, além de fazer um bom produto e prover um bom serviço, acompanhar o que o cliente valoriza. Se o projeto do produto atende de perto às necessidades do cliente, o resultado é um valor superior percebido pelo cliente (Laurindo; Rotondaro, 2015, p. 19).

Dessa forma, ambientes cada vez mais competitivos demandam das organizações ações contínuas e permanentes de monitoramento, no sentido de se determinar o grau de diferenciação ou de agregação de valor aos produtos e/ou serviços oferecidos. O cliente, no instante da decisão de adquirir o produto ou serviço, tem buscado e valorizado, cada vez mais, características de diferenciação entre as empresas. Da aceitação de seus produtos e serviços pelo mercado dependerá a sobrevivência da organização. Acerca do tema, Paladini ensina que:

> A extrema dinamicidade de conceitos e métodos da Gestão da Qualidade se reflete na Avaliação da Qualidade. Assim, há sempre, a cada momento, novas informações e novas análises a se fazer. Abordagens inéditas sempre são acrescentadas às abordagens tradicionais. Mudanças de valores e de práticas na situação e no momento atuais sempre são incorporadas nas ações da avaliação da qualidade e, por isso, a adaptação e a inovação são ações comuns nesta área (Paladini, 2011, p. 6).

Nesse contexto, Laurindo e Rotondaro (2015, p. 19) nos ensinam que: "somente criando valor para o cliente, a empresa irá criar valor para o acionista e obter vantagem competitiva, dessa forma interligando estratégia competitiva, valor ao cliente e objetivos da organização".

2.3 Qualidade e inovação

Acerca da inovação, Porto afirma que:

> (...), as organizações devem estar preparadas para inovar não só nos produtos e serviços, mas, complementarmente, no modelo de negócios. No caso de organizações estabelecidas em ambientes muito dinâmicos, onde há numerosas mudanças causadas por inovações de ruptura, deve-se apresentar uma maior e particular propensão a rever constantemente os modelos de negócios (Porto, 2013, p. 19).

Sobre o reflexo da inovação no ganho de qualidade, Tigre argumenta que:

> A reorganização dos processos de negócios constitui uma importante ferramenta competitiva, pois potencializa as oportunidades abertas pelas tecnologias incorporadas em máquinas e equipamentos. As inovações organizacionais permitem diferenciar uma empresa da outra, aumentando a qualidade e a produtividade (Tigre, 2014, p. 201).

De acordo com Maximiano (1992, p. 12), "uma organização é uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar esforços coletivos". Dessa maneira, todos na empresa são igualmente responsáveis pelos esforços de qualidade e inovação, e não apenas a alta gerência.

Para Drucker,

> Inovação é o ato de atribuir novas capacidades aos recursos (pessoas e processos) existentes na empresa para gerar riqueza. É o esforço para criar mudanças objetivamente focadas no potencial econômico ou social de um empreendimento (Drucker, 1985, p. 23).

Ou seja, esse esforço coletivo será determinante para a permanência da empresa em ambientes competitivos. Sem a participação de cada colaborador no aspecto da inovação e na prática de novas abordagens de gestão, a empresa poderá ceder à estagnação operacional e permitir o avanço crescente da concorrência.

Segundo Laurindo e Rotondaro (2015, p. 3), "Hammer e Champy (1994) indicaram três forças que teriam criado um mundo para as empresas: os clientes, a concorrência e a mudança".

Sobre estas três forças, Laurindo e Rotondaro ensinam que:

> Os clientes passaram a pressionar mais acerca dos produtos que desejam, no que concerne a características, preços, condições e forma de obtê-los. A concorrência passou a ser muito mais acirrada em termos de qualidade, escolhas, serviços e rapidez de entrega, em um ambiente de competição em escala global. As mudanças que ocorrem nestas circunstâncias são imprevisíveis e envolvem inovações tecnológicas, mercados, produtos, serviços e as próprias pessoas. Há a necessidade de novas práticas de gestão, que possam fazer com que as empresas tratem adequadamente essas três forças (Laurindo; Rotondaro, 2015, p. 3).

3 Evolução do pensamento administrativo

No final do século XVIII, a Inglaterra assistiu a uma revolução que simbolizou o marco de um avanço tecnológico sem precedentes. Dentre muitas transformações ocasionadas pelo surgimento da Revolução Industrial, a substituição do trabalho manual pelo trabalho mecanizado foi uma das mais notáveis. Sobre essa constatação, Chiavenato ensina que:

> Com a invenção da máquina a vapor por James Watt (1736-1819) e sua posterior aplicação à produção, surgiu uma nova concepção de trabalho que modificou completamente a estrutura social e comercial da época, provocando profundas e rápidas mudanças de ordem econômica, política e social que, em um lapso de século, foram maiores do que todas as mudanças ocorridas no milênio anterior (Chiavenato, 2003, p. 33).

Dessa forma, o autor aponta a Revolução Industrial como propulsora de mudanças, tais como: o aparecimento das fábricas e das empresas industriais, a substituição do artesão pelo operário especializado, o crescimento das cidades e o aumento da necessidade de administração pública (Chiavenato, 2003, p. 36).

3.1 Perspectiva clássica da administração

O surgimento e a ascensão das fábricas modernas e, consequentemente, o incremento da produção industrial trouxeram inúmeros problemas relacionados à gestão. Um deles se constituiu no crescimento acelerado e desorganizado das empresas, fato que ocasionou uma gradativa complexidade em sua administração e exigiu uma abordagem científica e mais apurada que substituísse o empirismo e a improvisação até então dominantes. Outro desafio se revestia da necessidade de aumentar a eficiência das organizações, com o propósito de se obter o melhor rendimento possível frente à crescente competição e concorrência que cresciam entre as empresas (Chiavenato, 2003, p. 49).

Devido a essa complexidade organizacional, a Abordagem Clássica da Administração se preocupou, fundamentalmente, com a anatomia (estrutura) e a fisiologia (funcionamento) das organizações. Segundo Chiavenato (2003, p. 48), "os postulados da Abordagem Clássica dominaram as quatro primeiras décadas do século XX no panorama administrativo das organizações".

3.1.1 Administração científica

Frederick W. Taylor (1856-1915) foi um dos pioneiros nos estudos da administração e fundador da Administração Científica – primeiro momento da Escola Clássica da Administração. Seus princípios consistiam em substituir o empirismo dos métodos de trabalho por procedimentos baseados em estudos científicos das tarefas e selecionar e capacitar cientificamente os trabalhadores, retirando-lhes, assim, a autonomia de que dispunham para realizar tarefas como bem entendessem.

Antes da Revolução Industrial, o domínio das técnicas de trabalho pertencia aos artesãos, que possuíam total autonomia sobre como realizar seu trabalho. Segundo Coltro (2015, p. 59), "a ruptura com esse *modus operandi,* provocada pela Administração Científica, tirou muito dessa autonomia e transformou o artesanato qualificado em uma série de postos de trabalho simplificados".

Assim, Chiavenato elenca alguns alicerces da Administração Científica:

> 1. *Comando e controle.* A gerência funciona como uma ditadura benigna inspirada nos modelos militares. O gerente planeja e controla o trabalho; os trabalhadores o executam. Em suma, o gerente deve pensar e mandar; os trabalhadores obedecer e fazer de acordo com o plano.
>
> 2. *Única maneira certa (the one best way).* O método estabelecido pelo gerente é a melhor maneira de executar uma tarefa. O papel dos trabalhadores é utilizar o método sem questioná-lo (Chiavenato, 2008, p. 11).

Taylor formulou, ainda, o princípio da exceção, através do qual os superiores manteriam o foco nas tarefas mais importantes e de alcance estratégico, direcionando as tarefas remanescentes – padronizadas e de rotina – para os subordinados. Chiavenato (2003, p. 66) detalha esse princípio, ensinando que "tudo o que ocorre dentro dos padrões normais não deve ocupar demasiadamente a atenção do administrador. Esse deve estar preocupado com as ocorrências que se afastam dos padrões – as exceções – para que sejam corrigidas".

A Administração Científica tem como pressuposto a ênfase nas tarefas e, portanto, não engloba a integração e a coordenação dos níveis mais altos da organização, como fazem as teorias da Burocracia e da Administração (Silva, 2008, p. 115). O gerente, nesse contexto, tinha pouco ou nenhum contato com o "chão de fábrica". Isto porque, segundo Coltro:

> As melhorias de gestão que Taylor (Administração Científica) almejava deveriam acontecer de baixo para cima, ou começando com as unidades mais elementares da atividade, tornando cada trabalhador mais eficiente. O foco era no aperfeiçoamento do trabalhador (Coltro, 2015, p. 81).

3.1.2 Teoria clássica da administração

Contrapondo-se à Administração Científica, que enfatizava as tarefas e a racionalização do trabalho individual, a Teoria Clássica da Administração priorizou a estrutura, numa visão holística ou do todo, visando à eficiência em um nível maior, organizacional. Henri Fayol (1841-1925), fundador da Teoria, afirma que:

> A administração não é nem privilégio exclusivo nem encargo pessoal do chefe ou dos dirigentes da empresa; é uma função que se reparte, como as outras funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social" (Fayol, 1989, p. 26).

Fayol chamou de funções essenciais seis grupos de operações que existem em toda organização, de qualquer porte ou grau de complexidade, e que são interdependentes. São elas: operações técnicas; comerciais; financeiras; de segurança; de contabilidade; e administrativas – na visão dele, as mais importantes.

Segundo Maximiano,

> Fayol foi o pioneiro no reconhecimento de que a administração deveria ser vista como função separada das demais da empresa. O maior impacto dessa ideia está em identificar o trabalho dos administradores e separá-lo das atividades operacionais da empresa (Maximiano, 2012, p. 79).

O autor ainda descreve o papel dos gerentes, na visão de Fayol:

> O trabalho do dirigente consiste em tomar decisões, estabelecer metas, definir diretrizes e atribuir responsabilidades aos integrantes da organização, de modo que as atividades de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar estejam numa sequência lógica. Uma vez organizada a empresa, seus colaboradores necessitam de ordens para saber o que fazer, suas ações precisam de coordenação e suas tarefas precisam de controle gerencial (Maximiano, 2012, p. 78).

Fayol salientou, ainda, que os administradores necessitavam de qualidades físicas, mentais e morais; conhecimento geral, relacionado a temas diversos da função desempenhada, e conhecimento especial, comum à função; e, experiência. Para Silva (2008, p. 134), "a Teoria Administrativa e a Teoria da Burocracia são muito relacionadas(...) Ambas defendem organizações formais que teriam vantagens com a especialização, um elemento fundamental das organizações formais".

3.1.3 Teoria da burocracia

Durante a primeira metade do século XX, o crescimento das empresas e da complexidade de suas operações e a necessidade de um novo modelo de organização apontaram para o modelo burocrático de gestão desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920). De acordo com Silva (2008, p. 145), "era necessário um modelo de organização racional que abrangesse muitas variáveis envolvidas e o comportamento dos participantes, aplicável não só à fábrica, mas a todas as áreas e formas de atividades das empresas". Nesse sentido, a organização burocrática buscava a racionalidade, ou seja, o equilíbrio entre os meios e recursos utilizados e os objetivos – ou fins – almejados.

Segundo Chiavenato,

> As burocracias surgiram a partir da era vitoriana [1837-1901] como decorrência da necessidade que as organizações sentiram de ordem e de exatidão e das reivindicações dos trabalhadores por um tratamento justo e imparcial. O modelo burocrático de organização surgiu como uma reação contra a crueldade, o nepotismo e os julgamentos tendenciosos e parcialistas, típicos das práticas administrativas e desumanas e injustas do início da Revolução Industrial (Chiavenato, 2003, p. 254).

3.1.3.1 Tipos de autoridade, emergência do Estado moderno e o aparato administrativo

Weber aponta três tipos de sociedade: tradicional; carismática; e legal, racional ou burocrática. A cada tipo de sociedade, por sua vez, corresponde um tipo de autoridade. A autoridade representa o poder institucionalizado e oficializado. Poder significa o potencial para exercer influência sobre outras pessoas. Em outras palavras, ter autoridade é ter poder. A autoridade é legítima quando é aceita. O poder, então, conduz à dominação, isto é, a vontade

do dominador influencia a conduta dos dominados, revelando-se em obediência pelos subordinados às ordens emanadas.

A dominação, quando é exercida, principalmente, sobre um grande contingente de pessoas e em um vasto território, necessita de aparato administrativo, ou seja, pessoal administrativo para executar as ordens e servir como ponto de ligação entre governo e governados (Chiavenato, 2003, p. 259). Ainda segundo Weber, dependendo da natureza da sociedade em que se aplica, há três tipos ideais (puros) de autoridade legítima: tradicional; carismática; e racional ou burocrática.

A autoridade tradicional não é racional, e sim, patriarcal e patrimonialista. O poder é herdado ou delegado. A dominação tradicional assume a forma patrimonial de aparato administrativo, ou seja, os funcionários que preservam a dominação tradicional são os servidores pessoais do senhor (Chiavenato, 2003, p. 260).

Em contraposição, a autoridade carismática resulta da rejeição à tradição e contra a ordem social vigente. Concentra-se na aceitação de uma "ordem" encarnada em uma pessoa. Figuram como exemplos os partidos políticos e os grupos religiosos (Silva, 2008, p. 149).

Já a autoridade do tipo legal, racional ou burocrática é orientada pela meritocracia, e não por preferências pessoais, e pela impessoalidade. As normas sociais são a base desse tipo de autoridade e são previamente e racionalmente definidas por escrito, imprimindo-lhes um caráter formal. A lei rege e julga o comportamento das pessoas. Com a emergência do Estado Moderno e o crescimento de suas tarefas administrativas, o modelo burocrático se disseminou rapidamente em busca de uma maior eficiência.

Para alcançá-la, adotou-se a divisão do trabalho, distribuindo-se os cargos de forma impessoal e hierarquizada, com rotinas e procedimentos padronizados e comportamento previsível dos membros da organização. Diferentemente da forma patrimonial de aparato administrativo, há uma total separação da propriedade pertencente à organização (esfera pública) da que pertence ao funcionário (esfera privada). Exemplos de autoridades legais: os Estados Modernos e a administração pública; as empresas; e o exército.

3.1.3.2 Disfunções da burocracia

A burocracia de Weber, em sua forma pura ou ideal, não teria previsto os impactos do elemento humano ou da organização informal que conduzem a resultados ineficientes. Essas consequências imprevistas, Robert. K. Merton denominou de disfunções da burocracia. Uma

dessas anomalias diz respeito à dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público, devido à falta de flexibilização da burocracia.

Para Chiavenato,

> O funcionário está voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Essa avaliação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais (Chiavenato, 2003, p. 270).

Ainda, segundo o autor,

> Com essas disfunções, a burocracia torna-se esclerosada, fecha-se ao cliente, que é o seu próprio objetivo, e impede a mudança, a inovação e a criatividade. As causas das disfunções da burocracia residem no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe em todo tipo de organização humana (...) (Chiavenato, 2003, p. 271).

3.2 Evolução da administração pública no Brasil

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995, p. 15), a Administração Pública brasileira "evoluiu através de três modelos básicos: patrimonialista, burocrático e gerencial".

O Estado e a Administração Pública brasileira tiveram sua gênese no modelo patrimonialista, marcado pelo funcionamento do aparelho do Estado como uma extensão do poder do soberano. Em face disso, a corrupção e o nepotismo eram comuns. Esse modelo de administração marcou o Estado Colonial e o período da República Velha, e predominou até 1930. De acordo com Paludo (2016, p. 67), "nesse período histórico, o Estado-Administração não pensava de forma coletiva e não procurava prestar serviços à população, que era relegada ao descaso".

Mas, com o avanço do capitalismo e da democracia, o modelo patrimonialista tornou-se insustentável, e uma nova filosofia, baseada na racionalização e na eficiência, próprias da burocracia, fez-se necessária. Segundo Paludo,

> (...) o surgimento de organizações de grande porte, o processo de industrialização e as demandas sociais emergentes forçaram os governos a adotar um novo modelo de administração capaz de responder tanto aos anseios dos comerciantes e industriais, quanto aos da sociedade em geral. (Paludo, 2016, p. 68).

No entanto, nesse modelo, segundo o autor, o Estado volta-se para si mesmo, ao invés de servir à sociedade, que é sua missão básica. O controle rígido dos processos se transforma na razão de ser da administração pública, visando a afastar o nepotismo e a corrupção. Qualidade na administração burocrática significava a efetividade no controle dos abusos (Paludo, 2016, p. 75). Assim, com o passar dos anos, as disfunções da burocracia ficavam mais evidentes que as suas funções.

Até que em 1995, com a edição do PDRAE, o Brasil dá o primeiro passo rumo à administração gerencial. Segundo Chiavenato,

> O modelo gerencial, em sua fase inicial, implica administrar a res publica de forma semelhante ao setor privado, de forma eficiente, com a utilização de ferramentas que consigam maximizar a riqueza do acionista, ou a satisfação do usuário(...) (Chiavenato, 2008, p. 98).

Assim, a principal diferença entre a administração burocrática e a gerencial está na forma de controle: enquanto aquela enfatiza o controle rígido dos meios e dos processos, esta se concentra nos resultados. De acordo com o PDRAE (1995, p. 16), "a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações".

4 Gestão estratégica e de processos e as ferramentas da qualidade

No mesmo compasso da evolução do pensamento administrativo, a evolução da qualidade direcionou as organizações, em nível estratégico, na busca da satisfação das necessidades dos clientes. Segundo Toledo, essa evolução

> ... culmina com o envolvimento das áreas e decisões estratégicas da empresa no objetivo de se gerenciar a qualidade, contribuindo para o desempenho estratégico da empresa, passando a englobar preocupações mais contundentes em relação à qualidade para o cliente (...) (Toledo, 2017, p. 48).

O estático modelo burocrático, baseado na previsibilidade de condutas, não acompanha as mudanças dos ambientes interno e externo. Segundo Costa (2007, p. 26), "as organizações excessivamente burocráticas têm grandes dificuldades de visualizar o futuro, pois isso não consta em seus manuais ou procedimentos...".

A gestão estratégica da qualidade, pelo contrário, baseia-se na visão de futuro e na premissa de que o foco no cliente, o *empowerment* – ou empoderamento – de todos os

funcionários da organização e a agregação de valor gerada através da melhoria contínua dos bens e serviços são fatores que determinam a conquista de mercados e a permanência neles. Para De Sordi (2018, p. 100), "processos de negócios com geração de produtos de valor agregado implicam a entrega de benefícios aos seus clientes".

Assim, atributos da qualidade que agreguem valor aos bens e serviços devem advir das necessidades dos clientes e contribuir para a satisfação destes (Toledo, 2017, p. 51). Kaplan e Norton, nesse sentido, ensinam que

> As oportunidades para criação de valor estão migrando da gestão de ativos tangíveis para a gestão de estratégias baseadas no conhecimento, que exploram os ativos intangíveis da organização: relacionamentos com os clientes, produtos e serviços inovadores, além de capacidades, habilidades e motivação dos empregados (Kaplan; Norton; 2000, p. 12).

Costa corrobora essa afirmação e ensina que,

> A gestão estratégica visa a assegurar o crescimento, a continuidade e a sobrevivência da instituição por meio da adaptação contínua de sua estratégia, de sua capacitação e de sua estrutura, possibilitando-lhe enfrentar as mudanças observadas ou previsíveis no seu ambiente externo ou interno, antecipando-se a elas (Costa, 2007, p. 56).

A participação de todos os colaboradores na busca da qualidade é um dos fundamentos da Administração da Qualidade Total – ou TQM (*Total Quality Management*) –, introduzida por Feigenbaum, em 1957. Segundo Slack *et al.* (2006, p. 506), a TQM "tenta mover o foco da qualidade de uma atividade puramente operacional, transformando-a em responsabilidade de toda uma organização".

Na Administração Pública, as ações da Qualidade foram estruturadas no Programa de Qualidade e Participação, do PDRAE. Esse programa cumpre a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. A ênfase na participação representa o envolvimento de todos os servidores, independentemente de nível, cargo ou função, com a melhoria do serviço público. Já a qualidade tem no processo o seu centro prático de ação e compreende a definição clara dos clientes – usuários do serviço público – e dos resultados esperados.

Nesse sentido, trabalhar com processos implica identificar um conjunto de tarefas que, independentemente das funções, gere produtos e serviços que agreguem valor ao cliente (Mare, 1997). Para De Sordi (2018, p. 25), processos são definidos como "fluxos de trabalhos que atendem a um ou mais objetivos da organização e que proporcionam agregação de valor sob a óptica do cliente final".

Portanto, são imprescindíveis a análise e o diagnóstico dos efeitos indesejados dos processos ou fluxos de trabalho. Para a melhoria da qualidade é de fundamental relevância identificar a percepção do cliente ao receber o serviço.

A transição dos modelos tradicionais para o modelo atual de Gestão da Qualidade ocorre através do Planejamento Estratégico da Qualidade, cujas ações, entre outras, são: minimizar continuamente os elementos e os recursos cujas ações não agreguem valor ao produto, eliminar causas que comprometam o alcance de determinados níveis de satisfação do cliente; e focar esforços na eliminação de perdas, entendendo-se como perda tudo o que não contribui para manter ou aumentar a adequação do produto ou do serviço ao uso (Paladini, 2018, p. 169).

Assim, o gerenciamento de processos surge para aprimorar os processos e agregar valor aos produtos e serviços prestados aos clientes. Por meio do mapeamento de processos, é possível visualizar a sequência das atividades dentro do processo de trabalho. Para analisar fluxos de trabalho e identificar oportunidades de melhoria, utiliza-se o fluxograma, pois a ferramenta permite ampla visualização do processo e facilita a participação das pessoas (Toledo, 2017, p. 111).

De acordo com Carpinetti (2017, p. 81), existem diversas ferramentas da qualidade, que podem ser categorizadas de acordo com a sua finalidade:

Tabela 1: Ferramentas da Qualidade e suas Finalidades

Finalidade	Ferramenta
Identificação e priorização de problemas	Amostragem e Estratificação
	Folha de Verificação
	Histograma, medidas de locação e variância
	Gráfico de Pareto
	Gráfico de tendência, gráfico de controle
	Mapeamento de processo
	Matriz de priorização
	Estratificação
	Diagrama espinha de peixe
	Diagrama de afinidades
	Diagrama de relações
	Relatório das três gerações (passado, presente e futuro)
Elaboração e implementação de soluções	Diagrama árvore
	Diagrama de processo decisório
	5W1H
	5S
Verificação de resultados	Amostragem e estratificação
	Folha de verificação
	Histograma, medidas de locação e variância
	Gráfico de Pareto
	Gráfico de tendência, gráfico de controle

Fonte: elaborado pelos autores

É pacífica a aceitação dos modelos de qualidade total. Porém, para a sua efetiva implementação, fez-se necessário o aperfeiçoamento de ferramentas, que, por serem simples e eficazes, possibilitaram a aplicação dos conceitos de qualidade total na prática e no dia a dia das mais variadas organizações.

Assim, segundo Carvalho (2012, p. 352), "o sucesso da Gestão da Qualidade deve-se às ferramentas e estratégias que viabilizaram sua efetiva utilização".

Quanto à metodologia do trabalho, utilizou-se a pesquisa bibliográfica para a coleta de informações, tendo como fonte primária a bibliografia básica e complementar sugerida pelas disciplinas cujos conteúdos constituem o objeto deste artigo, além de outros títulos bibliográficos relacionados ao tema. Do ponto de vista da abordagem e do tipo, utilizara-se o método de pesquisa qualitativo e descritivo, respectivamente.

5 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo retratar a evolução dos conceitos de qualidade no âmbito das organizações – públicas e privadas –, identificando, ao mesmo tempo, a evolução do pensamento administrativo no decorrer do século XX.

Ambas as abordagens enfatizam o foco no cliente como fundamento da inovação de produtos e serviços e da melhoria contínua dos processos. Com o crescimento exponencial do número de empresas e da complexidade de suas operações, desde a Revolução Industrial, foi necessário adotar uma estratégia de gestão e internalizar uma consciência da qualidade, ambas visando manter a competitividade e a sobrevivência dessas organizações diante de mercados consumidores cada vez mais exigentes.

Constatou-se, ainda, no decorrer deste estudo, que a gestão estratégica da qualidade possibilitou o estabelecimento de metas de qualidade no nível mais elevado – ou estratégico – da organização, e não mais apenas nos níveis tático e operacional, como outrora. Adota-se uma visão sistêmica da qualidade, na qual seus atributos não são mais analisados isoladamente, mas como parte de um sistema, considerado como um todo. Com efeito, antes a organização voltava-se para si mesma e seus problemas internos, agora, ela analisa o ambiente externo e o impacto das decisões dos seus clientes, seus colaboradores.

Nas organizações públicas, não foi diferente: o Estado, antes voltado para si mesmo e focado no rigor excessivo nos manuais e procedimentos típicos da burocracia, agora assume uma postura orientada ao atendimento dos anseios do cidadão-cliente. Em um contexto de demandas crescentes da sociedade, o desafio imposto ao Estado é o de aprimorar-se, fazendo mais com

menos, ou seja, ser mais eficiente operacionalmente. Em outras palavras, a máquina pública precisa ser moderna e aprimorar-se continuamente, a fim de alcançar a confiança do cidadão.

Referências

AILDEFONSO, E. C. Gestão da Qualidade. **Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo** - ES, 2006. Disponível em: https://silo.tips/download/centro-federal-de-educaao-tecnologica-do-espirito-santo-gestao-da-qualidade-prof#. Acesso em: 01 out. 2026.

CARPINETTI, L. C. R. **Gestão da qualidade:** conceitos e técnicos. São Paulo: Atlas, 2010.

CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade:** teoria e casos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Disponível em: https://repositorio.usp.br/directbitstream/78e23d11-8b04-40c7-a4ad-ae221b610689/Carvalho-2012-gestao.pdf. Acesso em: 01 out. 2026.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, 7ª ed.

COLTRO, A. **Teoria Geral da Administração**. Curitiba: InterSaberes, 2015.

COSTA, E. A. da. **Gestão Estratégica:** da empresa que temos para a empresa que queremos. São Paulo: Saraiva, 2007, 2ª ed.

CRUZ, T. **Sistemas, métodos & processos:** administrando organizações por meio de processos de negócios. São Paulo: Atlas, 2015, 3ª ed.

DE SORDI, J. O. **Gestão por processos:** uma abordagem da nova administração. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, 5ª ed.

DEMING, W. E. **Qualidade:** a revolução da administração. São Paulo: Marques Saraiva, 1990.

DRUCKER, P. F.; **The discipline of innovation.** Boston: Harvard Business Review, 1985.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral:** previsão, organização, comando, coordenação e controle. São Paulo: Atlas, 1989.

GARVIN, D. A. **Gerenciando a qualidade.** A visão estratégica e competitiva. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

JURAN, J.M.; GRYNA, F.M. **Controle da Qualidade – *handbook***. São Paulo: Makron Books, 1991, 10v.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia:** como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LAURINDO, F. J. B.; ROTONDARO, R. G. Unindo Tecnologia da Informação e Gestão por Processos. *In:* LAURINDO, F. J. B.; ROTONDARO, R. G. (Coord.). **Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação**. São Paulo: Atlas, 2015, 1ª ed., 5ª reimpressão.

MARSHALL Jr., I. *et al*: **Gestão da Qualidade.** Rio de Janeiro: FGV, 2010, 10ª ed.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 1992, 3.ed.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração:** da revolução urbana à revolução digital. São Paulo: Atlas, 2012, 7ª ed.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública**. Brasília: MARE, 1997.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado PDRAE. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado MARE**. Brasília: Mare, 1995.

PALADINI, E. P. **Avaliação Estratégica da Qualidade**. São Paulo: Atlas, 2011, 2ª ed.

PALADINI, E. P. **Gestão Estratégica da Qualidade:** princípios, métodos e processos. São Paulo: Atlas, 2018, 2ª ed.

PALUDO, A. V. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2016, 5ª ed.

PORTO, G. **Gestão da inovação e empreendedorismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, R. O. da. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SLACK, N. *et al*: **Administração da produção**. São Paulo: Atlas, 2006.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação:** a economia da tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

TOLEDO, J. C. de. *et al*: **Qualidade:** Gestão e Métodos. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

Data de submissão: 15/06/2026
Data de aceite: 16/07/2026