

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM REDE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ULYSSES SALGUEIRO BORGES

ISO 18091 NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA PESQUISA-AÇÃO NA CONTROLADORIA
GERAL DE MACEIÓ.

MACEIÓ-AL

2024

ULYSSES SALGUEIRO BORGES

ISO 18091 NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA PESQUISA-AÇÃO NA CONTROLADORIA
GERAL DE MACEIÓ.

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas, como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dr. José Rodolfo Tenório Lima

MACEIÓ-AL
2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

- B732i Borges, Ulysses Salgueiro.
 ISO 18091 na gestão municipal : uma pesquisa-ação na Controladoria Geral de Maceió / Ulysses Salgueiro Borges. – 2024.
 [105] f. : il.
- Orientador: José Rodolfo Tenório Lima.
Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Maceió, 2024.
- Bibliografia: f. 70-76.
Apêndices: f. 77-[105].
1. ISO 9001. 2. ISO 18091. 3. Gestão da qualidade total. 4. Governos locais - Maceió (AL). I. Título.

CDU: 35:658.56(813.5)



FOLHA DE APROVAÇÃO
ULYSSES SALGUEIRO BORGES



**ISO 18091 NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA PESQUISA-AÇÃO NA
CONTROLADORIA GERAL DE MACEIÓ.**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas, como parte das exigências do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em: ____ / ____ / 2024.

Maceió, ____ de setembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



JOSE RODOLFO TENORIO LIMA
Data: 02/10/2024 14:21:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. José Rodolfo Tenório Lima
Orientador e Presidente da banca examinadora
PROFIAP/UFAL

Documento assinado digitalmente



MILKA ALVES CORREIA BARBOSA
Data: 02/10/2024 14:51:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. Milka Alves Correia Barbosa
Examinadora interna
PROFIAP/UFAL

Documento assinado digitalmente



ALESSANDRA CABRAL NOGUEIRA LIMA
Data: 02/10/2024 18:41:11-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dra. Alessandra Cabral Nogueira Lima
Examinadora externa
PROFIAP/UFS

Documento assinado digitalmente



CLOVIS RICARDO MONTENEGRO DE LIMA
Data: 03/10/2024 16:56:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. Clóvis Ricardo Montenegro de Lima
Examinador externo
IBICT

AGRADECIMENTOS

Aos meus avós José Borges e Élia Ramos Brito Borges, que com amor parental sempre tiveram um zelo enorme pela minha educação e possibilitaram a concretização deste título, sendo os dois para mim a expressão do amor divino nesta terra.

Ao meu orientador, José Rodolfo Tenório Lima, que com uma paciência rara e inteligência inigualável, soube me orientar de forma objetiva e eficaz. Suas orientações sobre como devemos buscar entender um pouco mais sobre o que está por detrás dos processos administrativos jamais serão esquecidas por mim.

Aos professores e colegas do Mestrado em Administração Pública (Profiafp/Ufal), que após minha desistência em 2017, mais uma vez me receberam de braços abertos, transformando a Ufal em uma segunda casa. Ainda lembro e guardo com afeto as palavras de apoio e incentivo da Professora Milka Barbosa e do professor Gustavo Madeiro.

Aos meus colegas de trabalho da Controladoria Geral de Maceió, em especial ao Controlador Geral, José de Barros Lima Neto, que sempre com sua disponibilidade me possibilitou realizar este estudo e tantos outros trabalhos naquele órgão.

Por fim, a banca examinadora e a todos que, nesta mais de uma década de serviço público, me ajudaram a concretizar esta vontade de ser mestre em Administração Pública.

RESUMO

A nova administração pública (*New Public Management*) trouxe para os órgãos públicos a importância dos sistemas de qualidade em ofertar serviços com controle nas entregas e processos. Neste contexto, a norma ISO 9001 transbordou seu reconhecimento do ambiente privado para o público, se tornando uma ferramenta referência para a implantação de sistemas de qualidade em entidades governamentais. Identificando a necessidade de uma abordagem mais próxima ao ambiente governamental, a *International Organization for Standardization* – ISO elaborou e publicou a norma ISO 18091/2022, específica para os governos locais (prefeituras) implantarem sistemas de qualidade. Diante do panorama apresentado e da identificação da necessidade de implantar a ISO na Controladoria Geral de Maceió, esta investigação teve como objetivo a aplicação da ferramenta proposta no Anexo A da norma, de modo a produzir um diagnóstico do órgão através dos 39 indicadores propostos pela ISO. A investigação teve como seu produto final a entrega para a gestão local do diagnóstico da situação identificada por meio de um Relatório Técnico Conclusivo. Este estudo pode ser caracterizado como de natureza aplicada, caráter descritivo e abordagem qualitativa. Como meio de investigação qualifica-se a pesquisa bibliográfica, a documental e a observação participante. Para alcançar o objetivo proposto, após a fundamentação teórica foi realizado um workshop principal, que teve como procedimento técnico basilar a observação participante. Os dados foram analisados conforme a classificação estabelecida pela norma nas três categorias (aceitável, abaixo do aceitável, e inaceitável) para os 39 indicadores qualitativos a partir da “matriz tricolor” proposta. Os resultados alcançados validaram a importância de se iniciar a implantação de um sistema de qualidade em órgão público pela norma ISO 18091/2022 e demonstraram que a Controladoria Geral de Maceió apresentou resultados satisfatório em apenas 3 dos 39 indicadores avaliados. Assim, o produto técnico-tecnológico apresentado constitui-se de duas propostas de intervenções onde se sugere a criação de um plano de ação para mitigação dos pontos considerados frágeis e o mapeamento dos processos macro da Controladoria para a introdução da abordagem estabelecido no ciclo PDCA.

Palavras-chave: ISO 9001, ISO 18091, Gestão da Qualidade; Governos Locais.

ABSTRACT

The new public administration (New Public Management) has brought to public agencies the importance of quality systems in offering services with control over deliveries and processes. In this context, the ISO 9001 standard has been recognized from the private sector to the public sector, becoming a reference tool for implementing quality systems in government entities. Identifying the need for a closer approach to the government environment, the International Organization for Standardization (ISO) developed and published the ISO 18091/2022 standard, specifically for local governments (city halls) to implement quality systems. Given the scenario presented and the identification of the need to implement ISO in the General Comptroller's Office of Maceio, this investigation aimed to apply the tool proposed in Annex A of the standard, in order to produce a diagnosis of the agency through the 39 indicators proposed by ISO. The final product of the investigation was the delivery to local management of the diagnosis of the situation identified through a Conclusive Technical Report. This study can be characterized as applied in nature, descriptive in nature and with a qualitative approach. Bibliographical and documentary research, as well as participant observation, are used as means of investigation. To achieve the proposed objective, after the theoretical foundation, a main workshop was held, which had participant observation as its basic technical procedure. The data were analyzed according to the classification established by the standard in three categories (acceptable, below acceptable, and unacceptable) for the 39 qualitative indicators based on the proposed "tricolor matrix". The results achieved validated the importance of starting the implementation of a quality system in a public agency according to the ISO 18091/2022 standard and demonstrated that the General Comptroller's Office of Maceio presented satisfactory results in only 3 of the 39 indicators evaluated. Thus, the technical-technological product presented consists of two intervention proposals where it is suggested the creation of an action plan to mitigate the points considered weak and the mapping of the macro processes of the Comptroller's Office for the introduction of the approach established in the PDCA cycle.

Keywords: ISO 9001, ISO 18091, Quality Management; Local Governments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação entre as seções da norma ISO 9001:2015	29
Figura 2 - Capa da edição da norma ISO 18091 em português.	33
Figura 3 - Gráfico de Evolução	34
Figura 4 - 39 indicadores da norma ISO 18.091/2022	35
Figura 5 - Ferramenta de Avaliação para Gestão Integrada da Qualidade.	35
Figura 6 - Fluxo sugerido para aplicação da norma	41
Figura 7 - Apresentação do Workshop	47
Figura 8 - Gráfico da avaliação na Categoria 1	52
Figura 9 - Gráfico da avaliação na categoria 2	53
Figura 10 - Gráfico da avaliação na categoria 3	54
Figura 11 - Gráfico da avaliação na categoria 4	55
Figura 12 - Gráfico da avaliação geral	56
Figura 13 - Estrutura Organizacional da CGM	58
Figura 14 - Proposta de escala quantitativa de classificação para a ISO 18091/2022.....	61
Figura 15 - Estrutura “framework” de Gestão da Qualidade no Serviço Público.	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização da Pesquisa	39
Quadro 2 - Servidores convidados para o workshop	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelo de planilha para classificação dos pontos pelos participantes.	44
Tabela 2 - Marcação para a categoria 01 do Anexo A	90
Tabela 3 - Marcação para a categoria 02 do Anexo A	90
Tabela 4- Marcação para a categoria 03 do Anexo A	90
Tabela 5 - Marcação para a categoria 04 do Anexo A	91
Tabela 6 - Marcação geral do Anexo A.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABNT** – Associação Brasileira de Normas e Técnicas
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior
- CGM** – Controladoria Geral de Maceió
- CGU** – Controladoria Geral da União
- COSO** – Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
- FIDEGOC** – Fundação Internacional para o Desenvolvimento de Governos Confiáveis
- GESPUBLICA** – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
- ISO** – Organização Internacional de Normalização
- MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- NBR** – Norma Brasileira
- NGP** – Nova Gestão Pública
- NPM** – New Public Management
- ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da ONU
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PBQP** – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).
- PDCA** – Plan, Do, Check, Act
- SGQ** – Sistema de Gestão da Qualidade
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- TQC** – Total Quality Control
- TQM** – Total Quality Management

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema de Pesquisa	14
1.2 Objetivos da Pesquisa	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2. Objetivos Específicos.....	15
1.3 Justificativa e Relevância da Pesquisa	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 A Racionalização Produtiva e o Novo Papel do Estado no Mundo Neoliberal	17
2.2 Gerencialismo: A Necessidade Neoliberal da Administração do Estado	21
2.3 Modelos de Gestão da Qualidade na Administração Pública Brasileira	24
2.4 Modelo ISO 9001/2015	26
2.5 NBR ISO 18091/2019: Uma Proposta para os Governos Locais	30
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	38
3.1 Caracterização da Pesquisa	38
3.2 Proposta de Roteiro e Workshop	40
3.3 Levantamento, Coleta de dados e Relato da Experiência	44
3.4 Tratamento e Análise dos Dados	49
4. ANÁLISE E DISCUSSÕES	51
4.1 Resultados da Autoavaliação na CGM	51
4.2 Análise Situacional da CGM	57
4.3 Paralelos dos Resultados Encontrados	60
5. PRODUTO TÉCNICO -TECNOLÓGICO	64
5.1 Plano de Ação	64
5.2 Mapa de Processos para Prefeituras - Anexo B	65
5.3 Matriz de Funções e Responsabilidades	66
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS:	70
APÊNDICE A – FERRAMENTA DE AUTOAVALIAÇÃO	77
(Local government assessment tool for integral quality management).....	77
APÊNDICE B – MARCAÇÃO DAS CATEGORIAS DO ANEXO A APLICADO NA CGM	90
APÊNDICE C – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO	92

1.INTRODUÇÃO

Impulsionar a operacionalização da administração pública se tornou uma expectativa expressa no paradigma da *New Public Management* (NPM), por meio da qual se introduziu as práticas da administração do setor privado à gestão pública (Cwiklicki *et al*, 2020). Marin (2012) aponta que entre a primeira e segunda década dos anos 2000 foi observado o que ele chamou de “fenômeno novo na administração pública brasileira”, que seria a implementação de sistemas de gestão da qualidade (SGQ) baseados na norma ISO 9001, nos vários órgãos e entidades da administração pública nacional.

Há, portanto, identificada uma tendência por implementar sistemas de qualidade no setor público (Mendes; Crippa, 2013; Vitiello *et al.*, 2016). A implementação de sistemas de qualidade, especialmente em órgãos públicos ganhou corpo e, no que se refere a controle interno, ganhou também contornos de ferramenta auxiliar de gestão, sendo assim importante para auxiliar a governança pública.

Contudo, poucos trabalhos foram identificados em buscas feitas nesta pesquisa nas bases de dados reconhecidas no meio acadêmico. Buscou-se trabalhos e estudos que fazem referência ao esforço empreendido pela ISO na introdução da família de normas 9000 no setor público, através da norma 18091.

Em buscas para o termo ‘ISO 18091’ na base de dados Scopus (Elsevier), foi possível encontrar apenas cinco ‘05’ trabalhos. Na base de dados *Web of Science* (SciElo), a busca com o mesmo termo só apresentou um ‘01’ artigo. E na Speel (Anpad), não foi possível encontrar nenhum trabalho para o termo supracitado. Em contraste, ao buscarmos o termo ‘ISO 9001’, na base Scopus, foram encontrados 3.866 trabalhos. Na *Web of Science*, para a referida norma, foram encontrados 151 trabalhos e, por fim, na Speel foram encontrados 24. As buscas foram realizadas em 17 de maio de 2024.

Sendo a ISO 18.091 estabelecida, não como um padrão de certificação, mas como uma diretriz para apoiar a introdução da norma 9.001 pelos governos locais, é considerada como uma ferramenta de grande potencial para o setor público, tendo em vista seu caráter generalista e em consonância com a agenda global da ONU através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Cho; Pyun, 2022).

No contexto dos órgãos de controle a situação é ainda mais problemática, o que demonstra desafios ainda não identificados na proposta da norma aos governos locais e regionais, tendo em vista o recente lançamento da versão brasileira da norma 18.091 em 2022

pela ABNT e a aparente falta de aderência no cenário governamental nacional até o momento, diante do escasso material sobre a norma nas principais bases de dados.

Tendo em vista que na definição de Controle Interno por Franco e Marra (1992, p.267), o termo seria para designar: “todos os instrumentos da organização destinados à vigilância administrativa”, sistemas da qualidade como a NBR ISO 18091/2022, podem ser importantes ferramentas de gestão e auxílio no controle e governança nos órgãos responsáveis pelo controle interno.

O Tribunal de Contas da União, já havia identificado na atualização do modelo COSO I – do *The Comittee of Sponsoring Organizations* – em 2004 (INTOSAI, 2007), uma visão proativa dos controles internos governamentais através da ênfase em controles gerenciais e gestão de riscos, destacando assim os processos de gestão em detrimento ao antigo foco do controle interno em “mero avaliador da conformidade legal” (TCU, 2009).

Neste contexto, tendo em vista a reforma administrativa na Prefeitura Municipal de Maceió no ano de 2023, a Secretaria Municipal de Controle Interno se reconfigurou agora como Controladoria Geral do Município - CGM, tal enquadramento se deu através da necessidade imposta pelo cenário de autonomia imperativo dos órgãos de controle interno, que as legislações federal, estadual e municipal impõem ao poder executivo da sua respectiva esfera. Para ilustrar, temos os sucessivos apontamentos da importância do Controle Interno na nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei Federal nº 14.133/2021. Na nova lei de licitações o papel do controle interno é alçado ao patamar de importância da assessoria jurídica exercida pelas procuradorias ou a setores jurídicos de assessoramento direto dos órgãos do executivo, sendo importantes núcleos de combate a corrupção e controle burocrático.

Assim, na nova configuração do órgão de controle interno municipal, foi criado dentro da Diretoria de Prestação de Contas e Regulação, a Coordenação de Normas e Procedimentos, setor este responsável por acompanhar e disseminar na CGM legislações, normas e promover a confecção e assessoria de procedimentos e normas de controle internos em todos os órgãos do município. Além de trabalhar na confecção de Manuais de Normas e Procedimentos de Controle Interno, dentre as necessidades, identificou-se a necessidade de buscar ferramentas para a implementação do sistema ISO 9001 no órgão municipal, de modo que as atividades ganhassem um alto grau de resolutividade e se consolidasse um sistema de governança interna segura e eficiente.

Em julho de 2023, a cúpula estratégica da Controladoria Municipal de Maceió, observando que no cenário nacional, as controladorias gerais buscaram aprimorar sua

governança e normatização através do Sistema ISO de qualidade, em reunião interna, decidiram por implementar o referido sistema e adaptar toda a estrutura administrativa de modo a promover a efetivação do Sistema de Gestão da Qualidade pela Norma ABNT ISO 9001:2015.

Contudo, tendo em vista a análise do ambiente organizacional e as complexidades dos processos administrativos, originou a necessidade de contextualizar a gestão da qualidade a nova abordagem para o setor público com a derivação da norma ISO 18.091, que busca ser um degrau facilitador para a implementação da norma ISO 9.001 nos órgãos dos governos locais (prefeituras) em todo o mundo.

Assim, tendo em vista o caráter prático da norma e sua proposta de ser um caminho facilitador para a implantação da norma ISO 9001 em prefeituras e/ou órgãos de governo local, este trabalho tem como objetivo o estudo de caso da aplicação da autoavaliação proposta pela ISO, através da norma brasileira ABNT NBR ISO 18091/2022, anexo A, na Controladoria Municipal de Maceió e apresentar, em relatório conclusivo, os resultados e observações da aplicação de referida ferramenta em si naquele órgão de controle.

1.1 Problema de Pesquisa

A infinidade de conceitos ligados ao tema qualidade e a sua percepção pelos gestores públicos ao adotar modelos já consolidados em entidades e órgãos da administração pública, propicia uma série de questionamentos e lacunas teóricas a respeito do que é de fato gestão da qualidade no serviço público.

Implementar sistemas da qualidade em uma organização não é tarefa fácil, e ela se torna mais complexa e difícil em um ambiente cercado por regulações e mudanças diárias, como é o caso do setor público brasileiro, onde a Prefeitura Municipal de Maceió está inserida.

Com o panorama em tela surgem outros questionamentos relevantes como: Qual a importância da gestão da qualidade em órgãos de controle? Sistemas de qualidade são indispensáveis na governança pública? Como a gestão dos Sistemas de controle interno podem ser implementados nos órgãos públicos? Quais as premissas fundamentais que um governo local deve ter para implementar com sucesso a norma ISO?

Neste contexto, e diante de uma abordagem mais pragmática da qualidade no ambiente público, utilizou-se o conceito de qualidade da Organização Internacional de Padronização (ISO), que no Brasil tem suas normas tuteladas pela Associação Brasileira de Normas e Técnicas - ABNT, por meio da NBR ISO 18091/2022 (última versão).

Assim, diante do contexto apresentado e da necessidade de se fazer uma interface pragmática e operacional para a qualidade em um órgão de controle interno municipal, forma-se a questão orientadora deste estudo: **Em que nível de gestão integral da qualidade a Controladoria Geral de Maceió se encontra por meio da autoavaliação proposta no Anexo A da norma ISSO 18091/2022?**

1.2 Objetivos da Pesquisa

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar se a Controladoria Geral de Maceió está apta a implementar um sistema de gestão da qualidade da família ISO 9.001, a partir da autoavaliação dos 39 indicadores para uma prefeitura confiável na gestão integral da qualidade, conforme estabelecido na norma de apoio ISO 18.091/2022.

1.2. Objetivos Específicos

- a) Identificar através de autoavaliações individuais, junto a alta direção do órgão, os níveis de confiança para cada um dos 39 indicadores derivados dos eixos da Agenda 21 da ONU;
- b) Consolidar em um único questionário os registros elaborados pelo grupo de trabalho;
- c) Elaborar Relatório Técnico Conclusivo com o diagnóstico da autoavaliação na CGM, tendo como base a norma em estudo.

1.3 Justificativa e Relevância da Pesquisa

A Controladoria Municipal de Maceió é o órgão autônomo da Administração Municipal direta, que por força do Decreto nº9.427 de 11 de maio de 2023, tem como atribuição fundamental exercer as funções de órgão central do Sistema de Controle Interno dos órgãos municipais.

Está entre suas competências assegurar o fiel cumprimento das leis, normas e procedimentos através de auditorias e outros procedimentos que busquem supervisionar e fiscalizar os atos administrativos de todos os órgãos municipais.

Para tamanha atividade, cabe ao próprio órgão a necessidade de ter em sua gestão administrativa um sistema compatível com as necessidades de gestão da qualidade que venha

garantir a eficácia do cumprimento legal inerente a qualquer órgão de controle na administração pública.

Sendo a NBR ISO 9001:2015 referência mundial em sistema de gestão de qualidade e consolidada como uma ferramenta eficaz de gestão, a sua implementação em qualquer órgão da administração pública pode ser aplicada e serve como forte auxílio na gestão dos processos corriqueiros e críticos para a entrega de produtos e serviços ao cidadão, ao chefe do poder executivo local e aos órgãos de controle externo.

Tendo em vista a formulação pela ISO de uma norma específica para a introdução da família ISO nos órgãos governamentais e a proposição da norma 18091 como ferramenta de apoio a implementação do sistema ISO em governos locais, este trabalho se justifica não só pela demanda atual da Controladoria Geral de Maceió, em reconhecer suas condições atuais para implantar sistemas da qualidade, mas também pela necessidade de avaliar a ferramenta em si, tendo em vista a pretensa contribuição que a mesma propõe e pela escassa literatura encontrada sobre a norma de 2022.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Na construção do referencial teórico desta pesquisa são evocados os conceitos do neoliberalismo e da racionalização produtiva, e sua relação com a modulação da esfera política estatal à lógica neoliberal. Assim, se aborda como a visão atual do neoliberalismo enxerga a administração dos governos pelo prisma da regulação dos mercados e dos interesses econômicos, que remontam ao gerencialismo clássico utilizado para a racionalidade instrumental da Administração Pública.

Neste sentido, e para uma melhor compreensão e encadeamento lógico dos conceitos, o capítulo foi subdividido em cinco partes.

Na primeira subseção, aborda-se o nascimento do que conhecemos hoje como o novo papel do Estado no mundo neoliberal, e como essa visão de paradigma forjou a concepção dos posicionamentos dos governos e dos Estados atualmente, diante da estrutura dominante que tem por base o poder econômico e as relações empresariais. Na segunda subseção é apresentado como o contexto neoliberal introduziu nas empresas, governos e na sociedade, a visão estritamente racional das ações humanas, e de como esta visão, com a Nova Gestão Pública, promoveu o transbordamento das ferramentas e técnicas gerenciais do setor privado empresarial para as atividades e ações na esfera pública governamental.

Em seguida no terceiro tópico, desencadeando a visão neoliberal das ferramentas de gestão, é apresentado um breve histórico da introdução das ferramentas de gestão da qualidade na gestão pública brasileira, a partir do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade até o Gespública.

Na quarta e quinta subseções, são apresentados os modelos de gestão da qualidade ISO 9001/2015 e ISO 18091/2022, sendo o primeiro a referência para todos os sistemas de qualidade atualmente conhecidos no mundo e a norma 18091, como o esforço empreendido pela ISO para a confecção de uma norma auxiliar para os governos locais na implementação de sistemas da qualidade.

2.1 A Racionalização Produtiva e o Novo Papel do Estado no Mundo Neoliberal

O neoliberalismo deve ser visto em primeira ordem como uma teoria sobre práticas de política econômica onde postula que o bem-estar humano e social será promovido da melhor forma através da maximização das liberdades empresariais em um cenário institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio (Harvey, 2006).

Neste sentido, o papel do Estado seria o de criar e preservar um ambiente propício para a manutenção destas práticas econômicas, resumindo as intervenções do Estado no mercado em níveis mínimos necessários.

Misockyn, Abdala e Damboriarena (2017) criticam, contudo, a visão de que o neoliberalismo seria ‘apenas’ um programa de políticas com um projeto monolítico, afirmando que este pensamento se resume a uma falácia que atrapalha a compreensão do processo continuado das reformas do aparelho do Estado e de como tais reformas na verdade sempre buscaram, na visão dos autores, a manutenção da reprodução em todas as esferas do Estado neoliberal.

Assim, para os supracitados autores, o neoliberalismo se constitui atualmente como um programa político que propõe a reprodução da lógica de mercado em todas as dimensões da sociedade atualmente, sendo operacionalizado a partir do gerencialismo, que no Brasil, na esfera pública, começou oficialmente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Neste raciocínio, há o entendimento de que para entender que o gerencialismo atualmente é utilizado pelo neoliberalismo como mantenedor e promotor de seus postulados na sociedade atual, Misockyn, Abdala e Damboriarena (2017) explicam que se deve evitar o erro primário de tratar superficialmente o neoliberalismo como um resumo do Consenso de Washington.

Para Puello- Socarrás (2015) o neoliberalismo não se esgotaria apenas no Consenso de Washington. Tal ação ocultaria o seu verdadeiro significado sócio-político, pois na verdade, representaria um projeto de classe, que tem como base a estrutura capitalista, e promove a lógica “da acumulação incessante do capital”. Assim, a acumulação de capital se transfigura no termo ‘desenvolvimento’, que na verdade seria o avaliador do projeto econômico-político transnacional da classe capitalista, mas com uma visão que projeta a ideia de um ambiente puramente operacional e pragmático, propício para o ‘dogma’ de que o mercado deve ser o único critério ordenador das dinâmicas sociais.

Harvey (2007) aponta neste contexto o termo ‘naturalização’ do neoliberalismo. Explicando que para um pensamento se torne dominante, se faz necessário que seus conceitos fundamentais estejam profundamente enraizados no senso comum, de modo que ninguém ouse questionar qualquer ação fora desta plataforma de pensamento. Assim, os ideais políticos dos direitos individuais e da liberdade seria para o neoliberal algo considerado como dogmático, sacrossanto, ou seja, ‘valores centrais da civilização’.

Logo, diante deste novo mundo neoliberal, Misockyn, Abdala e Damboriarena (2017), apontam que não só as macropolíticas devem ser consideradas, pois todas as formas de expressão operacionais construídas nesta base estaria que como contaminadas com os princípios neoliberais. Neste quesito, especialmente as formas de atuação das políticas públicas e as ferramentas de gestão que compõem a Nova Administração Pública. A administração dos governos agora seria necessária para a regulação após a desregulamentação dos mercados, ou seja, o foco seria a economia social de mercado, de modo que o gerencialismo na Administração Pública se tornou uma reprodução da lógica de mercado na esfera pública. Isso pode ser constatado com a introdução nas últimas décadas da lógica da administração empresarial na administração pública (Misoczky, 2014).

Para a supracitada autora, a invasão desta lógica empresarial invadiu espaço público sem resistências e cita o ensaio seminal de Woodrow Wilson (1887), que já propusera a separação entre política e administração ainda no século XIX. Neste aspecto é que ainda persiste esse pensamento, de que de fato há uma separação fria e totalmente pragmática na gestão da coisa pública, como na visão dos postulados de Bresser-Pereira.

O ex-ministro do governo Fernando Henrique Cardoso em 1995 propusera a Reforma do Estado e na visão de Wilson, afirma que sua reforma gerencial foi um mero instrumento neutro, que poderia ser usado por uma administração conservadora ou progressista (Bresser-Pereira, 2008).

Misoczky (2014) traz a luz o pensamento cristalizado do que seria a ‘racionalidade instrumental da Administração Pública’, sugerindo que houve uma proposição de uma abordagem cientificista da administração, como se não houvesse em suas bases ideologias políticas. Neste aspecto, Misockzky (2016) traz a abordagem de Prestes Motta (2001), onde propõe o entendimento de que houve duas mutações nas Teorias Organizacionais que baseiam o entendimento da Administração. A primeira ocorrendo no pós guerra em 1945, tendo como contexto a evolução da sociedade e da política americana e a segunda seria pós 1970 na crise do capitalismo, que se baseou na passagem para o gerencialismo, onde a lógica de mercado permeou todos os aspectos da vida humana.

Assim, o Estado agora no contexto neoliberal deve ser avaliado em um espaço muito mais amplo e aberto do que o mero gerencialismo proposto nas ultimas reformas administrativas. Deve-se compreender o papel do Estado e o prisma da proposição ‘cidadão cliente’ e que esta não é uma pura ideologia operacional, mas esta imbuída de toda uma série

de implicações políticas e econômicas que a nova sociedade construiu sob os alicerces neoliberais dos países anglo-saxões dominantes no século passado.

Faz-se necessário neste contexto compreender o novo papel do Estado e de como a atual construção dos instrumentos gerenciais de governança foram formados, de modo que compreendamos a introdução de métodos da administração gerencial – como o sistema de gestão da qualidade – na esfera pública.

Dardot e Laval (2016) em sua obra “A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal” apresentam uma análise própria do neoliberalismo, afirmando que o conceito seria muito mais que uma doutrina econômica ou ideologia, mas sim uma nova racionalidade de mundo, que organiza e estrutura tanto as ações dos governantes como a própria conduta dos governados. Na sua obra os autores defendem a tese de que esta racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência, transformando esta como norma de conduta e a empresa como modelo de subjetivação.

Logo, neste pensamento, o neoliberalismo deve ser definido como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que definem o modo de governar entre os homens. Neste ponto os autores evocam o termo elaborado por Michel Foucault da “racionalidade política”, cunhado a partir das pesquisas do estudioso para as questões da “governamentalidade”.

Neste aspecto o conceito de governo não seria o de instituição, mas o de atividade responsável em reger a conduta dos homens com os instrumentos do Estado. Assim, Foucault apresenta esta visão da instrumentalização do poder sobre os homens nos governos, de modo que Dardot e Laval (2016) postulam que a questão neoliberal tem em sua origem sobre a reflexão política em relação ao modo de governar do Estado e de como este modo foi forjado no pensamento por “poderosos”, que universalizaram na economia e na sociedade, a lógica da concorrência e do modelo empresarial.

Por esta lente foucaultiana Dardot e Laval afirmam que a concepção de Estado foi reestruturada, mais precisamente entre as décadas de 1960 a 1980 nos governos neoliberais de Ronald Regan nos Estados Unidos e no governo de Margareth Thatcher na Inglaterra. Há nesse momento a introdução das práticas empresariais nos governos de modo que o Estado passa a se guiar por completo pelos pilares do neoliberalismo. Isto fica marcado no trecho da sua obra em que os autores iniciam com “Da governança de empresa à governança de Estado”.

Assim, segundo os autores, os Estados agora passam a ser vistos como uma “unidade produtiva” semelhante a qualquer outra na complexa rede de poderes político-econômicos, pois

se submete as normas semelhantes e tem seu controle submetido as mesmas ferramentas de gestão do setor privado, ou seja, ao gerencialismo e seus modelos de gestão da qualidade.

2.2 Gerencialismo: A Necessidade Neoliberal da Administração do Estado

Para introduzir o gerencialismo na Administração Pública, se faz necessário resgatar o contexto histórico para o seu surgimento. A ‘Nova Gestão Pública’ teve seu termo cunhado por Michel Messenet, na obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, publicada em 1975. Contudo, o texto fundador da expressão como a conhecemos atualmente se deu pelo artigo “*A public managment for all seasons?*”, de Christopher Hood em 1991 (Dasso, 2006). Neste panorama de pluralidade das concepções organizacionais, cabe salientar que foi o modelo gerencial, na sua proposta mais pura, o promotor das primeiras mudanças no modelo burocrático de Weber (Abrucio, 1997).

A transição do modelo econômico keynesiano pós crise do petróleo de 1970 buscava atender aos anseios das nações por geração de riqueza e pretendia focar no cidadão como apresenta Moreira Neto (1998):

“...A transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental europeia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das megaempresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão, do mesmo modo que, antes, a transição da administração patrimonialista, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado”(p.39).

A “Nova Gestão Pública - NGP”, portanto, tem seus precedentes nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Austrália e na Nova Zelândia do início dos anos 1980 (RAMIÓ, 2001).

Dasso Junior (2006) afirma que a expressão surgiu como uma crítica à Administração Pública burocrática, corroborando com Bresser Pereira (2011, p.03), que cita a NGP como uma “resposta às duas grandes forças que definiram as últimas duas décadas do século XX: a globalização e a democracia social”.

Para Misockyn, Abdala e Damboriarena (2017), contudo, como apresentado no subtópico acima, o gerencialismo seria de fato uma matriz teórico-ideológica que ofereceu o suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal de uma classe dominante – leia-se capital – no contexto do novo mundo globalizado capitalista. Sendo assim uma ferramenta indispensável para as novas relações de diálogo entre os cidadãos, empresas e estado.

Neste aspecto é interessante notar que no modelo gerencialista, mesmo no “Dissenso de Washington”, impregnou toda a agenda política por ter proposto uma mudança nas bases das teorias organizacionais e no paradigma econômico. Em um dos pontos do documento que fez alusão ao Consenso de Washington, está o de “serviços públicos orientados ao consumidor”. Ora, o termo consumidor vem carregado do conceito mercadológico próprio do modelo neoliberal, o que ratifica o apresentado por Klikauer (2013), que afirma no gerencialismo uma visão que combina os conhecimentos e ferramentas do *management* para fazer as instituições públicas e a sociedade funcionarem como meras corporações.

O gerencialismo pode ser melhor compreendido com o entendimento da metamorfose sofrida das teorias organizacionais a partir da crise do petróleo de 1970 e de como a classe média agora se constituía o foco do capitalismo, rejeitando de vez a sociedade operária (Tragtenberg, 1980).

Tragtenberg (1980) cita Peter Drucker, onde o estudioso considerado o pai da Administração moderna explica de certo modo como o contexto histórico e político levou ao que conhecemos hoje por gerencialismo. Tudo isso a partir do que ele veio a chamar de ‘sociedade de organizações’ em sua obra ‘A idade da descontinuidade’. Nesse contexto, Drucker explica que a nova sociedade pós segunda guerra e pós comunismo, usaria o livre mercado como ferramenta de integração econômica.

Compreender a mudança do que conhecíamos como administração pública para o gerencialismo parte destes pressupostos socioeconômicos colocados a mesa desde a década de 1970, e consolidados a partir dos anos de 1990 do século passado.

Assim, a Nova Administração Pública na verdade seria basicamente um conjunto de técnicas de gestão que operacionalizaria o aparelho do Estado, e o gerencialismo seria a base para a sua implementação, consolidando o projeto político neoliberal, como anteriormente apontado por Dardot e Laval (2016).

Para os supracitados autores, o intervencionismo neoliberal visou corrigir o que se chamava de “fracasso do mercado”, tendo em vista os objetivos políticos idealizados como importantes para o bem estar social da população. Neste aspecto, o pano de fundo é o ideal de que o ambiente de concorrência possibilitaria um conflito e este favoreceria os mais “aptos” e fortes. Neste aspecto o Estado deveria evitar o “fracasso”, tendo em vista que este possibilitaria mais estragos no mercado por ele regulado, que em uma organização privada.

Assim, no modelo neoliberal, se faz necessário a introdução das tecnologias do *management* privado como remédios eficazes contra os problemas de gestão. Os autores citam

Jack Hayward e Rudolf Klein, que por este aspecto apresentaram o modelo britânico como exemplo de implementação do modelo gerencial na Administração Pública.

Neste modelo, o gerencialismo se funde com uma visão mercadológica de condução da gestão pública, aglutinando características baseadas no neoliberalismo e na visão de um Estado regido pelas regras comerciais. (Dardot; Laval, 2017)

Molina (2022) afirma que isso se deve, essencialmente pela orientação para o mercado da abordagem da Nova Administração Pública, que considera os cidadãos como meros consumidores dos serviços públicos prestados, condicionando-os a políticas públicas baseadas em preceitos gerenciais. Este discurso é baseado na condição do ‘governo empresa’, que utiliza dos preceitos do neoliberalismo.

O pilar da crítica neoliberal ao Estado é como a esfera pública pecaria na falta de eficácia e produtividade, tendo em vista o dinamismo imposto pela globalização nos atuais mercados globais. O Estado no modelo antigo custaria caro demais se economicamente fossem considerados apenas resultados financeiros frente as entregas aos cidadãos. Portanto, é em última análise, uma visão da gestão pública meramente econômica, onde se busca submeter a ação pública ao objetivo final de um “Estado eficaz” ou “Estado gerencial” (Dardot; Laval, 2017).

Diante deste contexto, Dardot e Laval (2017) apontam que houve uma radical mudança da visão do que seria o Estado a partir do fim do século XX. O Estado agora não seria mais julgado por sua capacidade de assegurar sua soberania sobre um determinado território, de acordo com a concepção clássica ocidental, mas sim pelo respeito que este demonstraria às “boas práticas” econômicas de governança e as normas jurídicas vigentes. Logo, estas boas praticas de governança seria as originais do ambiente empresarial, acontecendo assim uma espécie de benchmarking entre o setor privado e público.

Os autores frisam como no modelo da nova gestão pública ocorre a ênfase por sistemas de controle, que se incluiriam nesta seara os de qualidade, já que os agentes públicos neste contexto são pressionados a utilizar ferramentas que busquem maximizar resultados, satisfazer clientes/cidadãos e reduzir custos: “Um dos aspectos importantes dessa nova gestão, além da ênfase no “desempenho”, é a importação do “critério de qualidade” utilizado pelas empresas privadas que desejam subordinar sua atividade à satisfação do consumidor (Dardot; Laval, 2017, p.294).

Portanto, a produção de serviços públicos no contexto neoliberal apresentado, tendo em vista a ausência de modelos alternativos para a Administração Pública, deve obedecer às

mesmas regras que conduziram o ambiente empresarial, a saber: redução de tamanho, foco em um “ofício” / “*business core*”, aumento da qualidade, descentralização da autoridade e horizontalização da linha hierárquica (Dardot; Laval, 2017). A quebra da visão da administração burocrática, para uma gestão pública voltada para a importação de modelos gerenciais do mercado baseado no neoliberalismo, no Brasil, foi marcada pela revolução que aconteceu no ambiente estatal na década de 90 do século passado, em uma espécie de benchmarking global dos modelos americano e inglês de Estado.

Em contraponto, para Ambrozewicz (2015), a Administração direta, através do poder executivo, deveria buscar sempre por um modelo de gestão que otimize os recursos públicos, propiciando aos cidadãos/clientes a produtividade e entrega compatíveis com o mercado competitivo neoliberal. Assim, o autor define a Gestão da Qualidade Total, na esfera pública, como uma estratégia de administração necessária e imperativa, que tem como foco a busca pela qualidade em todos os processos burocráticos básicos. Sendo, pois, esta última visão, a que de fato predomina no cenário institucional vigente no Brasil e no mundo.

2.3 Modelos de Gestão da Qualidade na Administração Pública Brasileira

Na área da Administração Pública brasileira, os modelos da qualidade passam a ter maior impacto a partir da década de 1990, com a criação pelo governo federal do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Mesmo o PBQP tendo inicialmente como foco o setor privado, já que na gestão Collor o programa de governo era totalmente neoliberal, a área pública também foi abarcada com recursos do programa, pois as agências governamentais ainda possuíam muito do modelo burocrático exacerbado e provocavam entraves objetivos ao desenvolvimento do setor privado (Carvalho e Tonet, 1994).

A partir de 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), a Administração Pública brasileira passou a desenvolver ações com propósito de transformar as organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão/cliente.

De 1991 a 1996, o programa passou por um período destinado a capacitação e sensibilização dos servidores integrantes da Administração Pública, com foco nas atividades internas e nas técnicas e ferramentas a serem aplicadas. No ano de 1996, o programa foi renomeado de Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), com foco interno e externo, principalmente na gestão e nos resultados (Brasil, 2005).

O Programa já no contexto do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, apresentava em sua introdução que buscava consolidar os ideários gerenciais em toda a administração pública federal:

“O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública é o principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, propondo-se a introduzir no Setor Público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas à sua maior eficiência e eficácia. O esforço de sua implementação assume na Administração Pública Federal caráter estratégico, em razão de seu fundamento básico que é o de gerar benefícios para todas as instâncias da sociedade: aos cidadãos, propiciar uma melhor qualidade de vida, ao setor produtivo, assegurar a infraestrutura necessária ao seu funcionamento e desenvolvimento; aos servidores públicos, proporcionar melhores condições de trabalho, incluindo oportunidades de participação e reconhecimento e, finalmente, aos órgãos públicos, possibilitar o resgate de sua legitimidade, perante a sociedade, como a instância responsável pela manutenção do bem-estar social e pelo desenvolvimento autossustentado do país.”(p.09)

No programa proposto, em seu objetivo fica claro a visão neoliberal do cidadão como cliente e de como o gerencialismo é fundamental para a nova conjuntura gerencial e econômica, além de estabelecer a ‘satisfação do cliente’ (interno e externo) como a diretriz primeira e norteadora. O objetivo central do programa foi:

“Contribuir para a melhoria da Qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos seus princípios, com ênfase na participação dos servidores. Apoiar o processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a definição clara de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados.” (p.16)

Essa obsessão pelo cidadão/cliente, representou uma mudança de paradigma em que a relação do Estado com a sociedade passou de uma relação de poder, onde há a supremacia do Estado sob o cidadão, para uma relação de complementaridade baseada no protagonismo do cidadão/cliente, que está cada vez mais ativo, participativo e exigente. Assim, o serviço público foi pressionado, junto com as demais organizações modernas, a aglutinar as ferramentas da qualidade e ao mesmo tempo que dá importância com o desempenho dos serviços que presta a sociedade (Paiva e Capela, 2002).

Em 2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – O GESPÚBLICA pelo Decreto nº 5.378 (BRASIL, 2005), com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e o aumento da competitividade do País. Sua missão principal era promover a gestão pública orientada para a entrega de resultados a sociedade. O programa visava contribuir para a melhoria da qualidade

dos serviços públicos prestados ao cidadão e o aumento da competitividade do País como um todo (BRASIL, 2006).

O Gespública foi formalmente encerrado em 2017, com a publicação do decreto que instaura o Comitê Nacional de Desburocratização e que orienta sobre a simplificação dos serviços públicos, após mais de doze anos de atividades. Assim, o programa foi o de maior longevidade no governo federal voltado para a implementação e disseminação da qualidade, com doze anos de atividades e representou o esforço contínuo da máquina pública em se auto aperfeiçoar aos desafios modernos demandados pela sociedade (Veloso, 2019).

Vários foram os problemas na manutenção em esfera federal da Gespublica, mas Veloso (2019) aponta que o programa na verdade era mais um entre tantos focado em políticas públicas de gestão, de modo que os resultados entregues por este não eram bem claros e perceptíveis, tendo, assim um baixo apelo eleitoral ou de *advocacy* por parte dos agentes políticos. Ou seja, além de todos os problemas inerentes a um programa desta complexidade, faltou liderança e clareza nas entregas, algo paradoxal se pensarmos que o programa foi pensado justamente para promover entregas factíveis a sociedade.

Por fim, Fowler, Mello e Neto (2011) citam no ambiente da administração pública os modelos para gestão e avaliação da qualidade existentes no Brasil mais usados sendo: normas NBR ISO 9001 e NBR ISO 15419, e os modelos de sistema de gestão do Prêmio Nacional da Qualidade e do extinto GESPÚBLICA, além dos prêmios setoriais e regionais da qualidade ainda existentes.

Neste contexto, dentre os modelos de qualidade atualmente usados e conhecidos, que se resumem a sistemas de certificação na busca constante pela excelência em seus produtos e serviços, o modelo que tem como base a norma ISO 9001 é, sem sobra de dúvidas, o mais conhecido e adotado (Vieira *et. al* 2022).

2.4 Modelo ISO 9001/2015

O conceito de Gestão da Qualidade, de acordo com Paladini é: “gestão da qualidade como sendo o conjunto de estratégias que, organizadamente desenvolvidas, visam produzir qualidade em processos, produtos e serviços” (Paladini, 1998, p. 169).

Nesta esfera e no caminho que abarca o conceito de Gestão da Qualidade Tota – GQT, Yong e Wilkinson (2001) apontam que este sistema abrange cinco grandes grupos conceituais, que poderíamos desdobrar em gestão da qualidade em si, sistema de gestão, gestão de pessoas,

reengenharia organizacional e novo paradigma de gestão. Todos, segundo os autores, podem ser encontrados e resumidos no Sistema ISO 9001.

A *International Organization for Standardization* é a responsável pelas normas ISO em todo o mundo e com sede em Genebra, é a organização referência mundial para a promoção de qualidade de qualquer organização. Fundada em 1946, tem como objetivo o desenvolvimento de normas técnicas para aplicação global, e se consolidou no estabelecimento de padrões para aplicação prática (Galbinsk, 2008).

A ISO 9001 - norma certificável, para a adoção e constatação de todos os requisitos exigidos no Sistema de Gestão da Qualidade – SGQ - é uma das séries de famílias de normas elaboradas pela organização ISO (CORREIA; MELO; MEDEIROS, 2006).

A ISO 9001 na versão 2015 atualiza e especifica os requisitos para um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), notadamente quando uma organização deseja demonstrar a suas capacidades para a oferta de produtos e serviços que atendam às necessidades de seus clientes. Assim como dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis inerentes a qualquer organização. O foco da norma é o de melhorar a satisfação do cliente por meio da execução efetiva do SGQ, incluindo processos de melhoria (PDCA) e garantia de conformidade com o cliente /requisitos legais aplicáveis (ABNT, 2015).

Qualquer organização, de qualquer porte, independentemente do seu campo de atuação, pode utilizar a ISO 9001. Segundo a própria ISO, mais de um milhão de empresas e organizações, em mais de 170 países, foram certificadas pela ISO 9001.

Atualmente a norma encontra-se dividida em dez seções de requisitos, além de dois anexos de caráter informativo. Além do PDCA ou Deming *Cicle* (ciclo Plan-Do-Check-Act) – referente a proposta de William Edwards Deming que norteia a norma – nota-se também a abordagem de processos, caracterizada pela lógica de entradas (organização e seu contexto; requisitos do cliente; necessidades e expectativas das partes interessadas), transformação ou processamento (SGQ) e saídas (satisfação do cliente; resultados do SGQ; produtos e serviços) (Andrade et al, 2018).

Há na norma sete princípios de gestão da qualidade em que a ISO 9001:2015 é baseada, sendo eles: foco no cliente; liderança; engajamento das pessoas; abordagem de processo; melhoria; tomada de decisão baseada em evidência; e gestão de relacionamento (ABNT, 2015).

O foco principal da norma atualizada ISO 9001:2015, em relação a versão antiga, é o da introdução do pensamento baseado em risco do negócio, auxiliando a compreender riscos e oportunidades organizacionais de forma estruturada. Há, portanto, um foco na liderança (alta

direção) da organização como forma de apoiar sua implementação, manutenção e eficácia do SGQ da empresa, sem abdicar da interação dos processos internos – abordagem de processos (ISO, 2023).

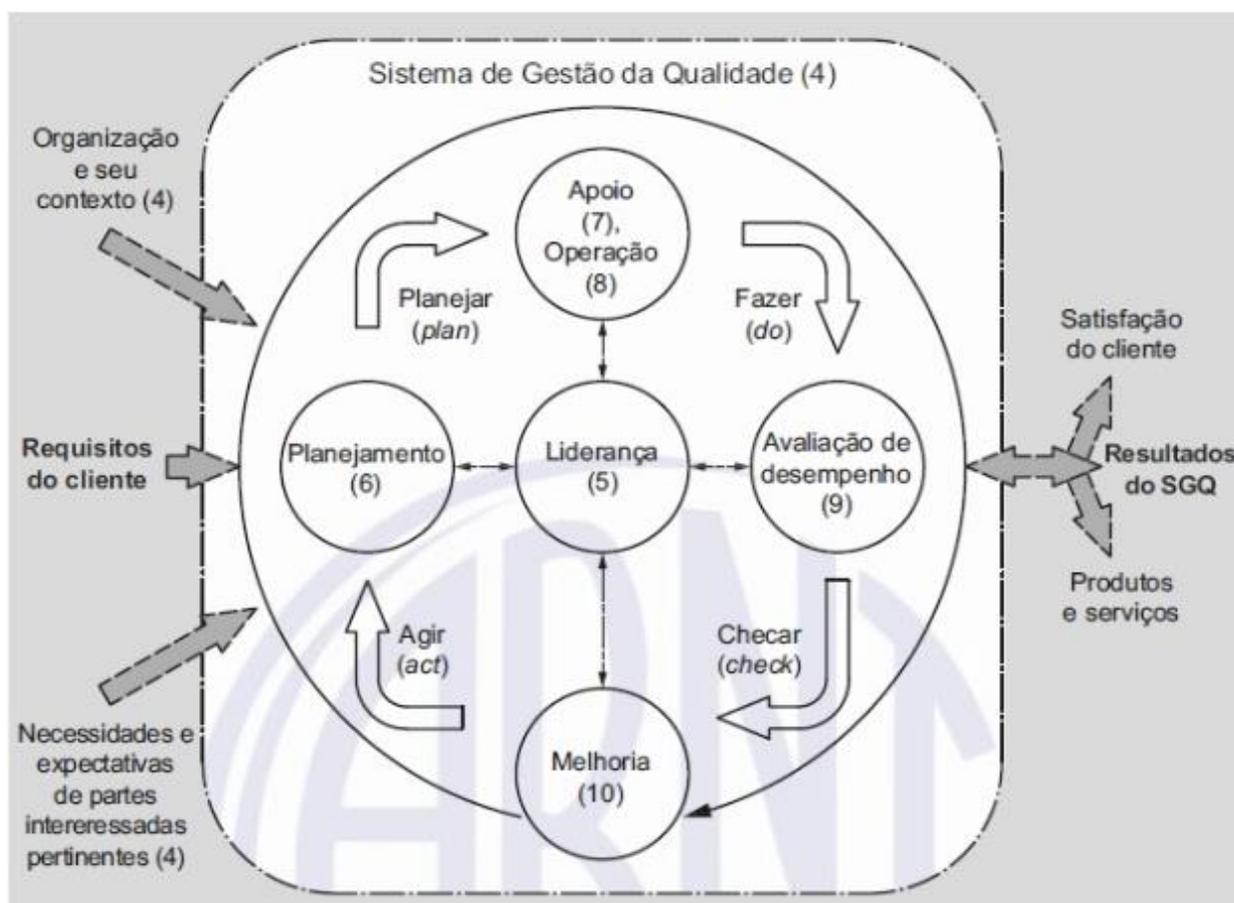
Para Ruamchat *et al* (2018), a ISO 9001 seria a mais extensa norma internacional para o estabelecimento e manutenção de sistemas de gestão da qualidade, pois seu foco estaria nos clientes por meio da liderança, trabalho em equipe, abordagem de processo, abordagem sistêmica de gestão, melhoria contínua, gestão de riscos, gerenciamento das partes interessadas e tomada de decisões baseada em dados.

A certificação da empresa com o seu SGQ baseado na norma NBR ISO 9001:2015 não é um requisito da norma, cabe, pois, à organização decidir pela avaliação de um organismo certificador externo e independente, para verificar as práticas organizacionais em relação aos requisitos exigidos da norma.

Após a implementação dos requisitos estabelecidos na norma, consolidação de um sistema de qualidade baseados nos requisitos e finalizado os processos com base no ciclo pdca, recomenda-se auditorias internas e posterior certificação externa com organismo reconhecido pela ISO como certificador oficial da norma, de modo a garantir que aquela organização esta pode ser certificada ou não na norma (ISO, 2023).

De acordo com a última versão da norma, são 10 os requisitos sendo eles: 1- escopo; 2- referencias normativas; 3- termos e definições; 4- contexto da organização; 5- liderança; 6- planejamento; 7- suporte; 8- operação; 9- avaliação de desempenho e 10- melhoria. Há na norma uma ideia de fluxo no processo de gestão da qualidade na organização que queira implementar o Sistema ISO, como é possível observar na figura abaixo:

Figura 1 - Relação entre as seções da norma ISO 9001:2015



Fonte: ABNT (2015).

No geral, como fica claro no fluxo proposto na própria norma e com base no já identificado no ciclo PDCA, temos:

- Planejar: estabelecer os objetivos do sistema e de seus processos, além dos recursos necessários para entregar os resultados estabelecidos nos requisitos predefinidos para os clientes e na política da organização;
- Fazer: implementar o que foi planejado;
- Verificar: monitorar e medir os processos, produtos e serviços e se os mesmos se encontram alinhados com as políticas, objetivos e requisitos; e,
- Agir: implementar ações para melhorar o desempenho, conforme necessidade identificada (ISO, 2018).

A norma busca promover uma abordagem de processo ao implementar a melhoria contínua e buscar a eficácia em um sistema de gestão, tudo isso com o foco na satisfação do cliente. A abordagem permite que a organização controle as interrelações e interdependências entre os processos do sistema através de um panorama claro dos resultados pretendidos e metas

alcançáveis, de modo que o desempenho geral da organização possa sempre ser constantemente aprimorado.

A organização que faz o uso adequado desta norma torna os seus processos internos mais eficazes, já que utiliza de controle objetivo por meio de indicadores de desempenho, da melhoria nas especificações dos produtos e do constante treinamento da mão de obra, além da melhoria contínua dos processos (Canal Bravin *et al*, 2020).

No entanto, é necessário considerar que a maioria dos estudos envolvendo a norma ISO 9001 é realizada em organizações privadas, sendo poucos os estudos que abordam estas experiências no setor público (Vieira *et. al* 2022). Cho e Pyun (2022) apontam a importância de uma visão alternativa a norma ISO 9001 no setor publico, tendo em vista a observação da desistência de manter a certificação por muitas organizações estatais e as dificuldades em implementar tal norma ao ambiente publico. Diante das dificuldades e do ambiente complexo no setor publico, foi que a ISO criou a norma 18091, não com um padrão de certificação, mas sim como uma diretriz norteadora para facilitar a introdução da ISO 9001 nos governos locais.

2.5 NBR ISO 18091/2019: Uma Proposta para os Governos Locais

Em 2014 a Organização Internacional ISO publicou a Norma ISO 18091, com a proposta de ser um guia para que os governos locais pudessem monitorar, planejar e evoluir no desempenho de seus sistemas de qualidade, segundo os padrões da norma ISO 9001, foi a primeira norma daquela instituição com sede em Genebra, a focar no segmento da gestão pública (Antolínes *et al* 2022).

Para o coordenador do grupo de trabalho responsável pela construção da norma, Carlos Humberto Gadsden Carrasco, em seu artigo “*La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales*”, em termos gerais, a nova norma:

“indica cómo debe de realizarse la aplicación del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2008 en los gobiernos locales y actualmente reformulandose en función de la actualización de ISO 9001:2015. Esta es resultado de un esfuerzo conjunto de expertos en calidad y en gobiernos locales que se ha gestado desde México con los antecedentes expuestos y que conforman más de 20 años de investigación y que se ha enriquecido con las aportaciones de expertos de más de 18 países” (Carrasco e Vilanova, 2019).

Inicialmente formulada no México, a proposta nasceu da necessidade identificada pela Fundação Internacional para o Desenvolvimento de Governos Confiáveis – FIDEGOC, de criar um padrão de fácil aderência nos governos locais com o foco na capacidade dos cidadãos em construir uma relação de “confiança”, promovendo a transparência, governabilidade e corresponsabilidade no âmbito local.

Para Carrasco e Vilanova (2019) os governos do mundo inteiro estão sofrendo uma constante pressão para a promoção de uma maior democracia e pluralidade através de modelos eficazes de oferta em serviços com foco no bem estar dos cidadãos. Para os autores a falta de capacidade em atender a estas demandas resultam em uma crise de governabilidade, já que não se consegue sem um sistema adequado, a criação de redes de confiança entre os cidadãos e os órgãos de governo local.

Assim, a proposta mexicana foi inicialmente acordada no *Instituto Latinoamericano de la Calidad* no Chile e posteriormente apresentada ao Comitê 176 da ISO, órgão responsável pela confecção e aprovação das normas da família 9000. Em maio de 2005 a ISO autorizou o desenvolvimento de uma oficina internacional em Veracruz, para o refinamento da proposta junto a especialistas em qualidade e em governos locais. Após os trabalhos, em 12 de julho de 2005, a proposta foi entregue ao secretário geral da ISO em Genebra, Suíça.

Em 2011, após as oficinas internas de revisão, a ISO autorizou os trabalhos da proposta dentro do Comitê Temático 176, para que se iniciassem os trabalhos de conversão da proposta em uma norma ISO. O documento final, e após uma série de votações internas, foi publicado em 10 de fevereiro de 2014 em língua inglesa.

A norma proposta se preocupou, não só com a questão da implementação de um sistema de qualidade dentro dos órgãos governamentais, mas em atender aos anseios dos cidadãos que buscam por serviços de qualidade e transparência. Assim, a ousada ideia nos trabalhos liderados por Carrasco, foi a proposição de uma norma que auxiliasse, não só os governos locais a implementar a ISO 9001 ou sistemas de qualidade em suas versões atuais e seus processos de certificação, mas em fazer um paralelo destes processos junto aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável proposto pela ONU aos governos de todo o mundo.

Ao observar que alguns governos já apresentavam a certificação em sistema de qualidade ISO 9001, Carrasco e outros estudiosos perceberam, que mesmo com sistema de qualidade implantados, os governos certificados em seus sistemas ainda não conseguiam alcançar em plenitude todos os 39 pontos sugeridos na norma ISO 18091, pontos estes que resumem os objetivos definidos pela ONU para os governos de todo o mundo. Deste modo a

norma conta com um anexo B, que na versão brasileira da ABNT do ano de 2022 é referida como anexo A. Os governos locais são convidados a auto aplicar a avaliação e constatar, dentre os 39 indicadores, se são confiáveis ou não pelo prisma da agenda 2030 da ONU e pelo prisma dos critérios basilares das normas da família ISO 9000.

No lançamento da norma NBR ISO 18091/2022, em 22 de março de 2022, em mídia publicada no canal oficial da ABNT na plataforma youtube.com¹, os técnicos e especialistas presentes apontaram que o intuito desta avaliação – que vem em anexo com a norma, é de mensurar o nível de qualidade da administração municipal, para que a alta gestão possa traçar planos de ações de modo a sanar as áreas identificadas como sensíveis ou problemáticas.

Ainda no referido evento de lançamento, Deise Cristina Wischral, membro da ABNT, em sua apresentação aponta que:

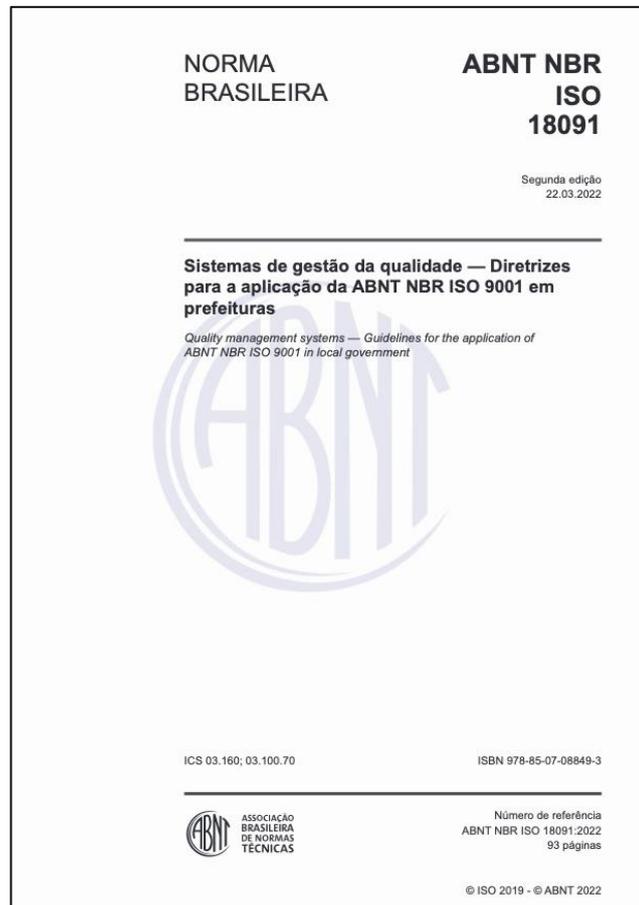
“É fortemente recomendável que este anexo (anexo a) seja usado como um primeiro passo para a aplicação deste documento na prefeitura. Convém que a prefeitura comece com uma autoavaliação inicial e, em seguida, procurar promover um engajamento mais profundo e mais complexo com o a alta direção”.

Wischral apresentou tabela da própria norma para ilustrar que a ABNT NBR ISO 18091 deve ser encarada como uma ferramenta de auxílio ao governo local (leia-se prefeituras) para alavancar o nível de qualidade de ‘não confiável’ para ‘confiável’.

Em outras palavras, a ISO 18091 deve ser vista como uma norma que fornece diretrizes para a aplicação da ISO 9001 pelos governos locais em regimes democráticos no modelo ocidental, onde se há transparência de ações e prerrogativas democráticas de participação cidadã e controle social. Esta norma fornece orientação para os governos locais compreenderem e implementarem um sistema de gestão da qualidade que atenda aos requisitos da ISO 9001 e ao mesmo tempo atenda às necessidades e expectativas dos cidadãos e outras partes interessadas relevantes na visão da Organização Nações Unidas.

¹ <https://www.youtube.com/live/RsyftMnyC9s?si=APVTIFnZdNofQ6BU>

Figura 2 - Capa da edição da norma ISO 18091 em português.

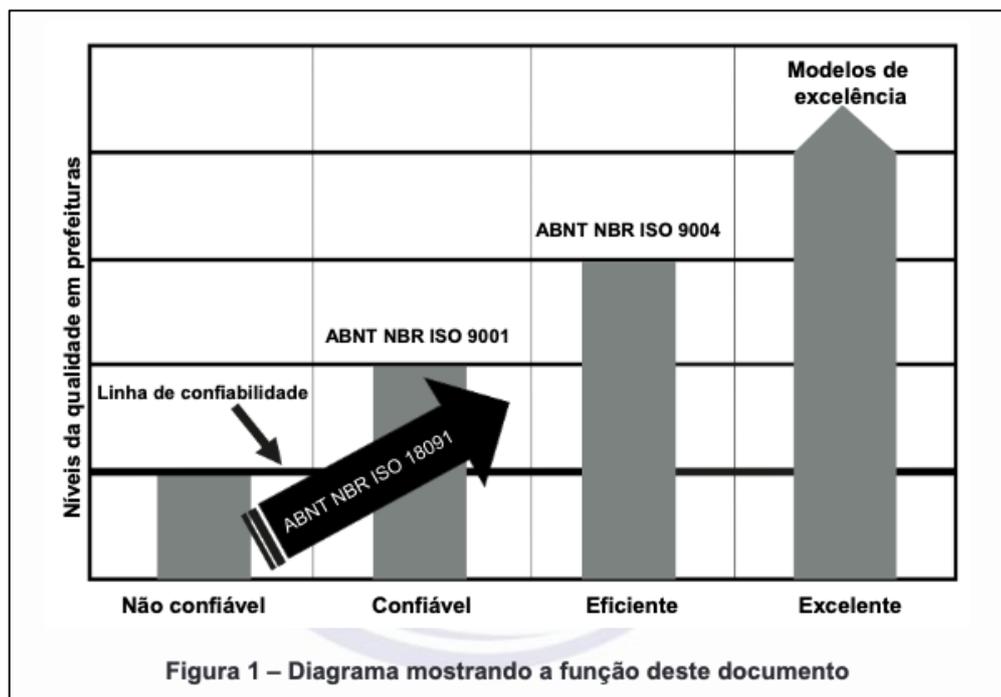


Fonte: ABNT NBR ISO 18091.

Segundo Cho e Pyun (2022), a ISO 18091 tem as seguintes diferenças da ISO 9001: Primeiro, a ISO 18091 foi estabelecida não como um padrão de certificação, mas como uma diretriz para apoiar a introdução da ISO 9001 pelos governos locais. Portanto, se organizações como os governos locais adotarem esta norma, o fardo da certificação e manutenção da certificação será relativamente pequeno.

Segundo, ao contrário da ISO 9001, que foi aplicada a sistemas de gestão da qualidade em vários campos, a ISO 18091 define o seu alvo como o campo do serviço público e apresenta definições de termos, bem como a composição e conteúdo de um sistema de gestão da qualidade especializado no serviço público. E, por fim, em terceiro ponto de diferenciação, a ISO 18091 apresenta uma ferramenta de autoavaliação para gestão integrada da qualidade. Ferramenta esta que vem em seu anexo.

Figura 3 - Gráfico de Evolução



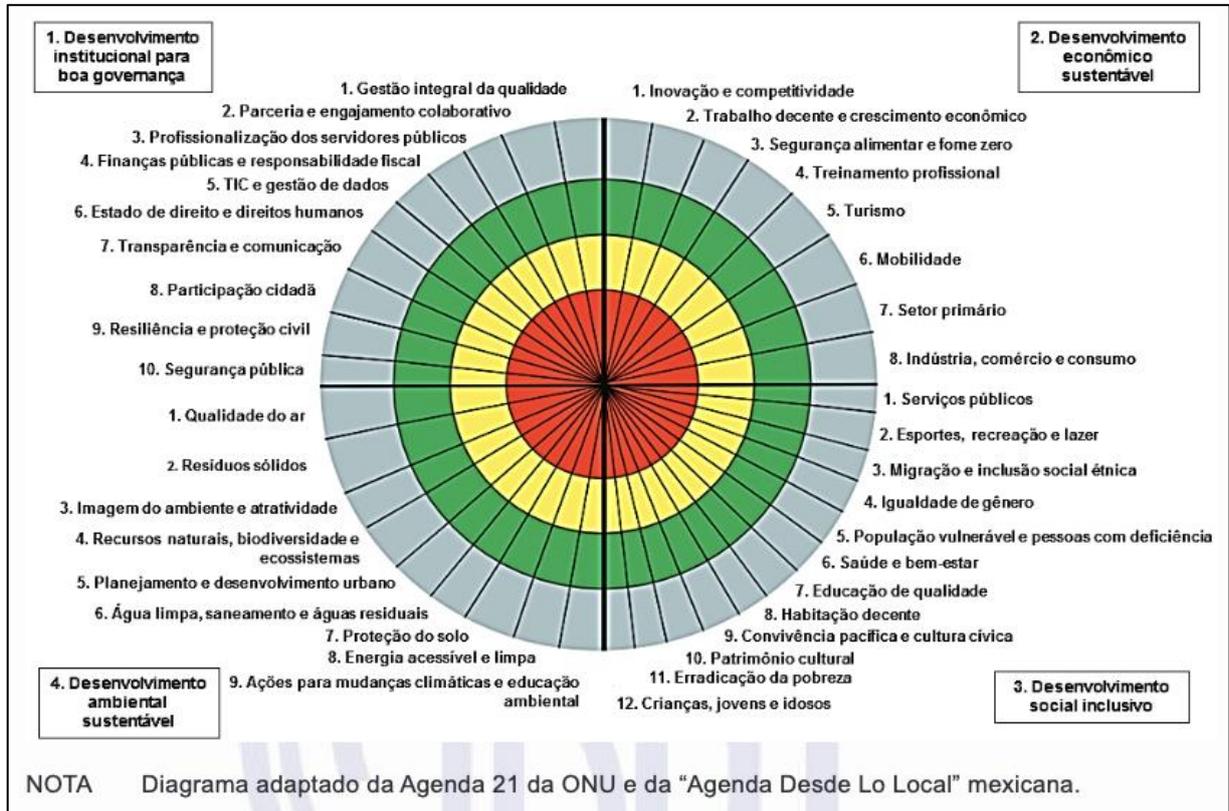
Fonte: ABNT (2015).

Este padrão de avaliação está baseado nos 39 indicadores de avaliação sobre quatro tópicos, que podem ser subclassificados em: a) desenvolvimento institucional para um bom governo, b) desenvolvimento econômico sustentável, c) desenvolvimento de uma sociedade inclusiva e d) desenvolvimento ambiental sustentável.

Pode-se dizer que esta ferramenta de avaliação sugere que a ISO 18091 apresenta formas específicas de contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a prestação de serviços públicos e a agenda global, tudo de forma concomitante, através da operação de um sistema de gestão da qualidade na estrutura administrativa da prefeitura (Cho e Pyun, 2022).

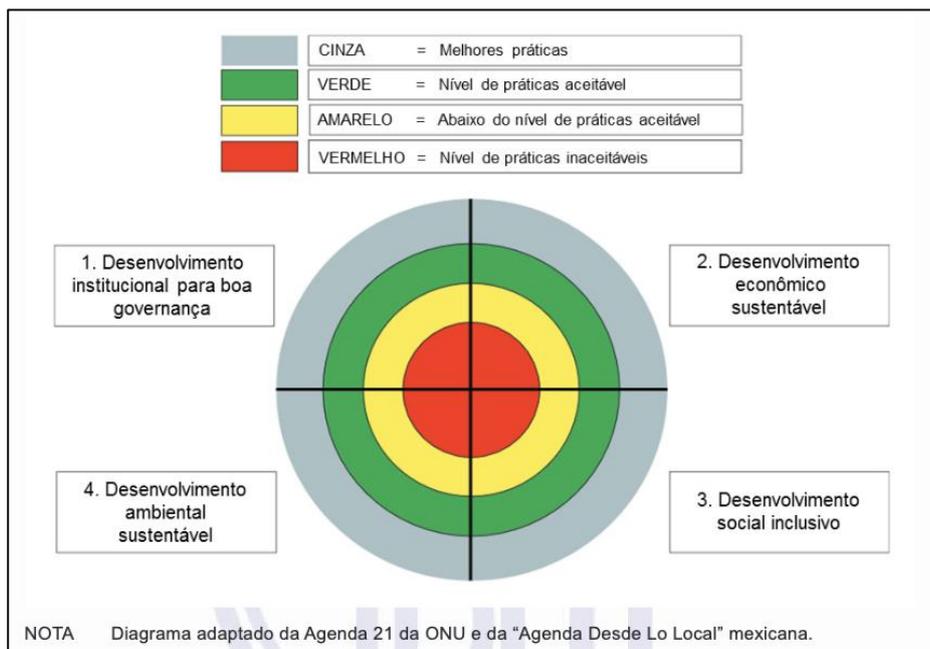
Um sistema de gestão da qualidade baseado na ISO 18091 pode fornecer os seguintes benefícios: Melhorar o desempenho e a medição de indicadores, apoiar a obtenção de objetivos estratégicos, fornecer uma abordagem baseada em fatos para a tomada de decisões, reduzir a duplicação de ações e retrabalho por meio de uma gestão enxuta, otimizar a eficiência e a eficácia, fortalecer a entrega de serviços, fornecer uma estrutura para melhoria contínua, aumentar a satisfação dos cidadãos, clientes e partes interessadas (Gadsden e Finn, 2014).

Figura 4 - 39 indicadores da norma ISO 18.091/2022



Fonte: ABNT NBR ISO 18091².

Figura 5 - Ferramenta de Avaliação para Gestão Integrada da Qualidade.



Fonte: ABNT NBR ISO 18091.

² <https://www.abntcatalogo.com.br>

Com uma alta qualidade no governo municipal, todo o sistema de administração pública se torna, por consequência mais forte. A coerência nessa abordagem deve levar ao estabelecimento de autoridades confiáveis e sustentáveis em todos os níveis. Assim, este padrão ISO foi projetado para aplicação exclusiva no nível municipal e, de forma geral, promover recomendações para a implementação de sistemas e mecanismos de gestão da qualidade de modo a atender às necessidades e expectativas da comunidade local. Espera-se, assim que funcionários, gerentes e representantes de autoridades locais investiguem, analisem e implementem um plano ou programa de trabalho no curto e médio prazo para a consolidação de um sistema de qualidade municipal (Diegtiar *et al* 2021).

Contudo, deve-se observar que um plano ou programa não garante que as necessidades e expectativas da comunidade local sejam atendidas se os processos necessários para implementação efetiva não estiverem disponíveis ou não forem suficientemente desenvolvidos. Faz-se necessário implementar um sistema de gestão da qualidade efetivo no governo municipal para essa finalidade. Neste contexto, deve-se atentar que o sistema de governo municipal será influenciado por vários fatores específicos de cada entidade local, a saber: política estadual e regional; objetivos e métodos de trabalho; disponibilidade de recursos; prática administrativa (Vuichenko *et al.*, 2019).

Na introdução da norma, no ponto 0.1 Generalidades, é contextualizado que um dos grandes desafios que as sociedades enfrentam atualmente, seria a necessidade de desenvolver e manter a confiança dos cidadãos em seus governos e instituições. Cabendo assim as prefeituras a missão de permitir o desenvolvimento da comunidade local de modo responsável e sustentável.

Deste modo, a norma se propõe ser um documento onde prevê diretrizes para as prefeituras sobre a compreensão e implementação de um sistema de gestão da qualidade que atenda aos requisitos da ABNT NBR ISO 9001/2015, ao mesmo tempo que também atenda as necessidades e expectativas de seus cidadãos e outras partes interessadas pertinentes. Fica claro na introdução da norma que o Anexo A (modelo de diagnóstico) é o ponto de partida e a ferramenta principal para implementar um sistema de gestão da qualidade. Sendo os anexos B, C e D ferramentas auxiliares com caráter complementar.

Por fim, a norma em seu Anexo A, se apresenta como um “sistema de diagnostico que as prefeituras podem utilizar para realizar autoavaliação”. Na metodologia própria voltada a avaliação/diagnostico, a norma em seu anexo busca avaliar as “...condições operacionais, processos utilizados e recursos alcançados... para melhorar suas estruturas administrativas e

implementar ações para melhorar seus produtos e serviços a seus clientes/cidadãos, para ser considerada uma prefeitura confiável”.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Apresenta-se neste capítulo as propostas de diretrizes metodológicas utilizadas neste trabalho. Com base no objetivo geral deste estudo, que é o de identificar se a Controladoria Geral do Município de Maceió encontra-se apta, ou não, a implementar um sistema de qualidade da família ISO ou superior em sua estrutura institucional. Propõe-se a utilização de uma abordagem teórico-conceitual tal como definida por Filippini (1997), baseada em uma prévia análise da literatura, onde se tem por objetivo delinear marcos relevantes para posterior planejamento e condução da pesquisa-ação.

Na primeira subseção é realizada a caracterização da pesquisa, a classificação metodológica empreendida quanto a sua natureza, os objetivos, à abordagem ao problema e os procedimentos técnicos empregados para a concretização desta pesquisa. Na segunda subseção é apresentada a proposta de roteiro utilizada para aplicação do diagnóstico e a proposta formulada para a execução dos workshops. Na terceira subseção são apresentados os sujeitos da pesquisa, a ferramenta utilizada para coleta das informações e um relato do levantamento realizado no workshop do primeiro e segundo dia. Por fim, na última seção deste capítulo, é apresentada a abordagem de análise dos dados em conformidade com a metodologia e matriz de diagnóstico da norma ISO 18091/2022.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Neste contexto, o estudo pode ser classificado como de natureza aplicada, tendo em vista o interesse dos conhecimentos gerados deste trabalho para as futuras e pretendidas consequências práticas na organização e no grupo social participante (Gil, 2019).

Trata-se de uma pesquisa que não se limita a abordagem teórico-conceitual, mas também qualitativa, onde o pesquisador buscaria compreender fenômenos “observando-os, interpretando-os e descrevendo-os” (Mello *et al*; 2012). Nesta seara, dentro do contexto das pesquisas qualitativas e dentro da proposta deste trabalho, e no que é sugerido na norma ISO 18.091/2022, compreendeu-se que a metodologia pesquisa-ação seria a mais coerente para a abordagem e coleta de dados na organização em estudo.

Segundo Rosa *et al* (2024) este método, junto com o método estudo de caso, são os mais utilizados para estudos com proposta de análise qualitativa e, tendo em vista a proposta apresentada na norma, do pesquisador participar de forma cooperativa nas etapas de

implementação da ferramenta no ambiente de estudo, a observação participante foi a selecionada para apoiar quanto a técnica na coleta de dados do pesquisador.

Segundo Westbrook (1995), a pesquisa-ação pode ser identificada como uma variação do estudo de caso. Contudo, enquanto no estudo de caso o pesquisador é um observador que não interfere no objeto estudado, na pesquisa-ação o pesquisador se utiliza da observação participante, interferindo no objeto de estudo de forma cooperativa com os participantes da ação.

Thiollent (2007) define pesquisa-ação como uma pesquisa social de base empírica, que se relaciona diretamente com a ação ou resolução de um determinado problema coletivo. Assim, os pesquisadores são convidados a junto com os atores envolvidos no objeto a atuarem de forma colaborativa em torno do problema mapeado. Busca-se, pois, solucionar problemas claramente delimitados e técnicos em determinado ambiente organizacional, por meio da introdução, por exemplo, de uma nova tecnologia.

Nesta linha de raciocínio, Menelau *et al.* (2015) evidenciam a pesquisa-ação como a metodologia de caráter qualitativo, dentro da Administração, que mais produz resultados práticos e de alto impacto no ambiente estudado. Sendo, pois a metodologia por excelência que mais aproximaria a introdução científica no setor produtivo e na realidade quotidiana organizacional.

Quadro 1 - Caracterização da Pesquisa

Quanto a natureza	Aplicada	Gil (2019)
Quanto aos objetivos	Descritiva	Gil (2019)
Quanto a abordagem do problema/ natureza dos dados	Teórico-conceitual Qualitativa	Filippini (1997) Mello <i>et al</i> (2012)
Quanto a técnica	Pesquisa-ação	Thiollent (2007)
Quanto aos meios/ procedimentos técnicos	Bibliográfica	Rosa <i>et al</i> (2024)
	Documental	
	Observação Participante	
	Questionário	
	Workshop	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Quanto a seus objetivos, a pesquisa-ação tem como foco realizar os objetivos imediatamente técnicos de um ator social, sendo este ator disposto de certa autonomia no ambiente de estudo para promover e, de certo modo, controlar a pesquisa. Há também neste estudo o caráter descritivo, já que há o intuito de identificar e descrever características em “uma população ou um fenômeno” (Gil, 2019).

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos adotados, este estudo se qualifica como bibliográfico, documental e tendo como pilar a observação participante completa “quando o pesquisador está implicado desde o início, porque já é membro do grupo antes de começar a pesquisa, ou se torna membro por conversão” (Rosa *et al* 2024).

3.2 Proposta de Roteiro e Workshop

De modo a contemplar o devido rigor científico para este estudo, foi estabelecido um roteiro para a observação participante na implementação do Anexo A da norma ISO 18091/2022. A norma em si apresenta de forma sucinta como deve ser aplicado o questionário, e muitas vezes com verbos que indicam uma flexibilidade na aplicação de seu modelo de diagnóstico.

Observa-se muitas vezes o uso da expressão “convém”, uma característica que abarca a generalidade, típica da filosofia das normas da família ISO, pois, a instituição não costuma estabelecer padrões fixos e modos de fazer rígidos, já que sabe a infinitude de possibilidades em atender padrões por vários métodos e ferramentas. Como apoio a criação do roteiro foi utilizado também como parâmetro o guia para a norma na edição de 2008, elaborado pelo SEBRAE em 2015, através de um convênio com a ABNT.

O documento intitulado: “Guia de implementação: Diretrizes para a aplicação da ABNT NBR ISO 9001:2008 em prefeituras” apresenta em suas páginas 03 a 05 o que os gestores e promotores da norma em seus órgãos podem fazer para aplicá-la da forma mais coerente possível, respeitando os critérios estabelecidos pela norma base.

Para a condução da aplicação o guia recomenda a designação de um secretário, que seria a pessoa responsável por anotar as principais respostas e comentários a respeito dos indicadores, e um coordenador/ consultor, que ficaria responsável em conduzir os trabalhos e controlar as discussões e seu tempo, a fim dos trabalhos terem efetividade e clareza. Tanto no Guia, como no próprio anexo da norma, é observada a alta possibilidade da utilização da observação participante para este estudo, tendo em vista que o foco está na análise qualitativa dos dados

coletados, e basicamente a ferramenta metodológica utilizada para angariar tais dados, dar-se através de workshops/oficinas de avaliação.

Figura 6 - Fluxo sugerido para aplicação da norma



Fonte: Adaptado da ABNT (2015).

Neste sentido, segundo Angrosino (2019), na observação participante “os resultados são obtidos de modo indutivo e dialógico, ou seja, as conclusões podem ser discutidas com os informantes à medida que a observação se desenrola e as interpretações vão sendo construídas pelo pesquisador.” (apud Abib; Hoppen, Hayashi Junior, 2013, p.03)

Abib, Hoppen e Hayashi Junior (2013) esclarecem que as fases mais importantes de uma observação participante, com base nos estudos de Denzin (1989) são: a preparação da pesquisa, a entrada no campo, a observação (e análise) e a conclusão (e análise). Assim, propõem-se o roteiro abaixo subdividido a observação nas fases propostas por Denzin, e mais detalhadamente em elementos e etapas propostas, conforme Abib, Hoppen e Hayashi (2013):

a) Preparação da Pesquisa:

- Definição do escopo da pesquisa;

- Definição do órgão/organização;
- Aquisição da norma objeto do estudo e breve familiarização junta a alta direção.
- Definição do Grupo de Trabalho - GT;

b) Entrada no Campo:

- Explicação sucinta dos objetivos da metodologia (ISO 18.091/2022);
- Explicação dos papéis dos participantes e do observador (coordenador/secretário);
- Apresentação da ferramenta em si e abertura das oficinas;
- Execução da Autoavaliação individual e geral;
- Participação em momentos que aparentem desvio do objetivo da norma
- Consolidação dos registros de autoavaliação do GT em documento único;

c) Observação (e análise):

- Registro das observações em forma de relato;
- Registro de fenômenos aparentemente estranhos ao contexto e a ferramenta;
- Registro dos momentos de intervenção/ participação;

d) Conclusão (e análise):

- Redação dos resultados;
- Identificação dos pontos considerados críticos para o diagnóstico em relação a matriz proposta na norma;
- Análise dos resultados alcançados em paralelo a estudos semelhantes com a norma ISO.

Tendo em vista a proposta da abordagem deste estudo pela pesquisa-ação e os meios sugeridos pela norma para aplicação da mesma, através do seu início pela autoavaliação, esta pesquisa foi realizada buscando seguir os preceitos básicos sugeridos tanto pela norma ISO 18091, como pelo Guia de implementação: Diretrizes para a aplicação da ABNT NBR ISO 9001:2008 em prefeituras” (ABNT; Sebrae, 2015).

Levando-se em questão as características apresentadas nas sugestões, foi escolhida a proposta de implementação do anexo A da norma através de um workshop. Segundo o material “Estratégias de Ensino Método do caso e Workshop³”, material didático da plataforma edisciplinada da USP, Workshop, também conhecido como Oficina ou Laboratório, consiste na reunião ou agrupamento de pessoas com interesses em comum, com o intuito de trabalhar para

³https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/311902/mod_resource/content/1/Material%20M%C3%A9todo%20do%20Caso%20e%20Workshop.pdf

o conhecimento ou aprofundamento de um determinado tema/assunto, sob a orientação de um especialista.

Ainda segundo o material, o Workshop possibilitaria o aprendizado mediante a apresentação de conceitos e conhecimentos previamente adquiridos. Assim, os temas são abordados de maneira mais prática do que teórica, obrigando todos os participantes a um envolvimento maior e exigindo, obrigatoriamente, uma abordagem com horizontalidade entre os atores envolvidos. No workshop, portanto, “...os participantes podem aprender conceitos e teorias importantes, mas o foco está na aplicação desse conhecimento em atividades práticas, as quais auxiliam na fixação do aprendizado” (Estratégias de Ensino Método do caso e Workshop. p.06).

Tal abordagem condiz com o postulado por Thiollent (2020), sobre a pesquisa-ação exigir, em sua estrutura basilar, uma certa horizontalidade entre os atores envolvidos na ação, onde se analisa tudo em uma dimensão “espiral e bilateral”, a percepção, ou mesmo a não percepção, sobre a compreensão do problema investigado.

Assim, com a proposta de workshop como ferramenta para a aplicação do Anexo A, foi estabelecido que a autoavaliação seguisse este formato, que de acordo com o postulado na norma original e no guia da ABNT/SEBRAE, seria a ferramenta que mais se aproximaria em termos de características e encaminhamentos. Além de estar de acordo com a proposta deste estudo pelo recorte qualitativo através da pesquisa-ação.

Logo, após análise da situação problema, foi estabelecido e proposto na organização o seguinte cronograma para implementação do Anexo A:

Primeiro dia - Autoavaliação inicial

- Abertura do workshop pela alta direção (5 minutos);
- Breve apresentação da Norma e da Ferramenta Anexo -A (10 minutos);
- Apresentação da origem dos 39 indicadores e da classificação destes nos três níveis de desempenho existentes (verde, amarelo e vermelho) (5 minutos);
- Esclarecimento sobre a proposta de trabalho para a autoavaliação conforme o preconizado na norma (5 minutos);
- Autoavaliação individual e coletiva (120 minutos - 30 min para cada um dos 4 tópicos)
- Finalização da Autoavaliação;

Segundo dia - Consolidação pelo GT

- Abertura da reunião; (10 minutos)
- Breve apresentação da proposta de trabalho do dia; (10 minutos)

- Consolidação dos níveis com base em “fatos e números”; (40 minutos)
- Aprovação pelo GT do documento final; (25 minutos)

3.3 Levantamento, Coleta de dados e Relato da Experiência

Inicialmente, a fim de iniciar a pesquisa e a contextualização da mesma, foram levantados os documentos básicos para a aplicação do diagnóstico, documentos que se resumem em três, a saber: Norma ABNT ISO 18091/2022; Guia de implementação: Diretrizes para a aplicação da ABNT NBR ISO 9001:2008 em prefeituras e Decreto Municipal nº 9.427 de 11 de maio de 2023, que dispõe sobre a organização da Controladoria Geral de Maceió.

Recorreu-se posteriormente para a coleta dos dados, realizada através de dois instrumentos para a realização deste estudo, sendo o primeiro de uma planilha física, com a apresentação das quatro categorias de avaliação do diagnóstico do Anexo A, com espaço em branco para que cada participante da autoavaliação marcasse cada item conforme classificação estabelecida na figura 5 deste trabalho. Logo, cada participante na autoavaliação deveria classificar, após leitura e discussão do ponto em questão, se o ponto questionado estaria em vermelho (nível de prática inaceitável), amarelo (abaixo do nível de prática aceitável) ou verde (nível de prática aceitável), conforme tabela 1 apresentada abaixo:

Tabela 1 - Modelo de planilha para classificação dos pontos pelos participantes.

CATEGORIA 1	VERMELHO	AMARELO	VERDE
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Assim, na apresentação do workshop, os pontos com suas classificações foram lidos em voz alta para todos e aberto o debate para discussões a respeito da adequada posição de cada ponto em uma das três classificações apresentadas (vermelho, amarelo ou verde). Após a finalização

dos 39 pontos, todas as planilhas foram revisadas por cada participante e entregue ao secretário do workshop.

O segundo instrumento utilizado foi um pequeno caderno para anotações das ações que ocorreram no decorrer da autoavaliação. Tais anotações foram fundamentais para a consolidação do relato descrito nesta pesquisa, sendo estes dados a principal fonte de informação da observação participante nos dois workshops. A ideia foi de promover um modelo simples e prático de coleta dos dados, pois os trabalhos se assemelhariam a um estudo de grupo focal, sendo o intuito final o de promover um ambiente conforme é prescrito no Anexo A da ISO 18.091/2022.

Após a autorização para a implantação da autoavaliação, foi agendada a data propícia para a primeira reunião junto ao subcontrolador, que solicitou a mesma para o dia 31 de julho. Assim, foi feito o contato direto verbalmente com cada um dos escolhidos para participar da autoavaliação, levando-se em consideração os critérios da norma, que foca na alta direção. Foram convidados os três diretores da Controladoria, a chefe de gabinete, o controlador, o subcontrolador, e um contador efetivo cedido da secretaria da fazenda, porém lotado na CGM. Este último servidor convidado, por ter um grande conhecimento do órgão e ter um currículo vasto, sendo informalmente reconhecido como uma espécie de consultor no órgão. Além do Coordenador de Normas e Procedimentos, indivíduo que organizou este estudo. Segue detalhe dos servidores convidados a participar da autoavaliação no quadro abaixo:

Quadro 2 - Servidores convidados para o workshop

CARGO	NOME
Controlador Geral	Servidor A
Chefia de Gabinete	Servidor B
Subcontrolador	Servidor C
Diretoria de Controle Interno	Servidor D
Diretoria de Prestação de Contas e Regulação	Servidor E
Diretoria de Transparência, Integridade e Participação Social	Servidor F
Coordenação Geral de Normas e Procedimentos	Servidor G
Coordenação Geral de Avaliação de Prestação de Contas	Servidor H

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Para maior engajamento a pesquisa, foi criado um grupo no aplicativo WhatsApp com todos os integrantes que confirmaram sua presença. O espaço foi delimitado para facilitar os

trabalhos de implementação da norma, compartilhar materiais, dirimir dúvidas e outras informações pertinentes vinculadas a ISO.

A primeira reunião, realizada no dia 31 de julho, com início as 10:16, contou com a participação de seis dos oitos servidores convidados. Tanto o Controlador Geral, quanto sua chefe de gabinete, em virtude de demandas externas urgentes relacionadas ao novo Hospital da Cidade, não puderam comparecer, sendo o workshop realizados com os servidores presentes.

Foi realizada abertura do workshop pelo Subcontrolador - designado como coordenador do workshop- que frisou a importância da autoavaliação para o sistema de governança como um todo da Controladoria e da Prefeitura. O mesmo pediu a todos que não se contivessem em expressar suas opiniões e que todos teriam direito a palavra para cada ponto discutido naquele momento. Logo após as boas vindas e as primeiras palavras do Subcontrolador, o Coordenador de Normas e Procedimentos - na ocasião designado como secretario do workshop - iniciou a apresentação com uma breve introdução do que era a norma em estudo e da dinâmica geral da aplicação do Anexo A da norma ISO 18019/2022. Ver apresentação do primeiro dia do workshop em apêndice B.

Foi esclarecido a dinâmica do workshop e que o mesmo levaria em conta os preceitos estabelecidos na própria norma e no “Guia de implementação: Diretrizes para a aplicação da ABNT NBR ISO 9001:2008 em prefeituras” (ABNT; Sebrae, 2015). O subcontrolador iniciou o questionário lendo os pontos e na primeira questão houve discordâncias quanto a classificação do primeiro indicador na matriz da autoavaliação. Ao finalizar a leitura houve um certo constrangimento entre os servidores, que se entreolharam e buscavam no “secretário do workshop/promotor do estudo” a resposta que deveria ser dita.

Prontamente o coordenador de normas e procedimentos informou que gostaria de primeiramente ouvir a opinião sincera dos presentes, especialmente dos servidores efetivos. Neste momento o subcontrolador informou que a primeira questão poderia ser classificada na escala proposta como amarelo. Ao ponto que prontamente o servidor “H” discordou, iniciando assim uma saudável discussão sobre o que de fato deveria ser levado em conta. O servidor “H” levantou a opinião que deveríamos levar em consideração estritamente o que estava escrito nas afirmações da autoavaliação, e que não se poderia afirmar que a prefeitura tinha um sistema da qualidade de fato, ponto levantado na questão 01.

Figura 7 - Apresentação do Workshop



Fonte: Comunicação CGM 2024.

Todos então foram convidados a expressar suas opiniões, ficando a maioria acompanhando o voto do subcontrolador, com a exceção da discordância do servidor “H”, que marcou vermelho. No decorrer dos 39 pontos, o único item que realmente houve discordância foi o primeiro. Levando outros 4 pontos a discussões quanto ao entendimento do proposto na avaliação e sua classificação da situação atual. Os pontos com necessidades de aprofundamento e dados factuais para consolidação foram: Questão 5 da categoria 2 (promoção do turismo); Questão 7 da categoria 2 (promoção do desenvolvimento econômico primário); Questão 8 da categoria 2 (promoção da indústria, comércio e serviço) e Questão 2 da categoria 3 (Promoção do esporte, da recreação e do desenvolvimento do setor social).

Observou-se que na primeira categoria de perguntas houve uma maior afinidade de expectativas entre os servidores com as temáticas da Controladoria e modelos de gestão e governança. Desse modo as discussões iniciais foram acaloradas e muito bem realizadas com todos querendo participar e sugerir melhorias e opiniões. Neste momento o secretário sugeriu que todos anotassem as ideias que surgiam para discussões futuras em um plano de ação, plano este que a própria norma já prevê, mas que por motivos de tempo e escopo da atividade, os

aprofundamentos sobre sugestões de ações deveriam ser colocados de lado naquele momento para não atrapalhar a evolução da autoavaliação.

Ao adentrar na categoria 2 iniciou-se um processo de dispersão, onde assuntos do cotidiano dos servidores foram colocados na mesa. O subcontrolador/coordenador sugeriu o foco nas questões da autoavaliação. Neste momento, tendo transcorrido 13 questões, o servidor “F” sugeriu que todos deveriam ser menos punitivos e abrandar a avaliação, pois, na visão do mesmo, de todas as questões já avaliadas não foi possível classificar nenhuma ação como verde. Após esse comentário todos os servidores riram na sala em um clima de descontração e companheirismo. O coordenador lembrou que a avaliação estava sendo na verdade feita para identificar os possíveis pontos de melhoria e que tal visão enviesaria o workshop e não promoveria a melhoria de fato dos pontos autoavaliados.

O coordenador informou que entendia a angústia de se autoavaliar de modo realista, colocando-os em uma situação aparentemente constrangedora em algumas faltas nos quesitos levantados, mas que a busca pela melhoria continua e eficiente só se daria com uma autoavaliação objetiva e pragmática diante dos fatos reconhecidos por todos. Após as colocações do coordenador, todos aparentaram compreender o real objetivo da autoavaliação e foi dado continuidade a leitura dos quesitos.

Ao entrar na categoria 3, o subcontrolador apontou que as questões estavam muito abrangentes e que na verdade estavam difíceis de serem respondidas, tendo em vista que abarcavam matérias que fogem da seara da Controladoria. Neste ponto o secretário reconheceu que de fato a afirmação tem fundamento e explicou que a norma é para prefeituras como um todo, em um contexto geral, mas que tanto a ISO, quanto a ABNT recomendam em prefeituras de grande porte que se inicie tal ferramenta em órgãos estratégicos, para só assim disseminar a norma.

O secretário também orientou que nas questões onde os servidores não se sentissem seguros quanto ao posicionamento, buscassem responder através de suas percepções diárias e visões como cidadãos, quando confrontados com questões que fogem ao escopo do seu trabalho na controladoria. Aparentemente todos entenderam e continuaram a dinâmica. Antes de iniciar a ultima categoria de questões, o Controlador Geral apareceu na reunião de forma rápida, pois estava de passagem, cumprimentou todos e pediu que após o evento o secretário do workshop conversasse com ele, para ele lhe passar informações a respeito da ISO para gestão de risco, que segundo ele, era um assunto semelhante e em alta nas ultimas reuniões do CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno.

Nas ultimas questões, que tem como foco assuntos relacionados ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável, foi perceptível um certo esfriamento do debate e um distanciamento que pode estar associado à natureza distante dos trabalhos diários dos técnicos da Controladoria a temática ali naquele momento avaliada. Houve uma percepção de que os assuntos apresentados no final eram alheios aos assuntos qualidade, governança e controle interno.

Próximo ao horário de 12:30 os servidores ficaram agitados, pois ainda restavam 5 questões e percebeu-se a pressa em finalizar a avaliação. Certamente o horário que por convenção é reservado ao almoço, propiciou o estado de urgência em finalizar o workshop.

Após a ultima questão o coordenador agradeceu a todos e o secretário informou aos presentes que no dia seguinte seria elaborada a consolidação dos dados com o Subcontrolador e o Coordenador Geral de Avaliação de Prestação de Contas. Observou-se que todos estavam satisfeitos com a finalização dos trabalhos e de certo modo felizes pelo momento de atividade conjunta, pois já há alguns meses que a alta cúpula não se reunia para trabalhar em conjunto.

No segundo dia, foi formado o Grupo de Trabalho para consolidação dos dados da autoavaliação realizada no dia anterior. De antemão o Subcontrolador informou que seria impossível naquela ocasião trazer as informações complementares e números necessários para a consolidação factual dos dados, tendo em vista o pouco tempo transcorrido no primeiro momento e a percepção de todos os presentes de que o escopo da norma que engloba toda a prefeitura. Sugeriu-se então que a Controladoria solicitasse aos órgãos competentes, através de ofício, as informações necessárias para a consolidação das percepções apresentadas na autoavaliação. Do total, 12 questões foram consideradas como aptas a receberem fundamentação em dados e indicadores, são elas: da categoria 2, as questões 1;2;3;5;7 e 8. Da categoria 3 as questões 2;4;5;6 e 8. E da Categoria 4 todas as 09 questões. Todas estas foram consideradas questões que englobam a prefeitura como um todo e que, portanto, não deveriam ser aceitas apenas com as considerações dos servidores da CGM.

3.4 Tratamento e Análise dos Dados

A consolidação e interpretação dos dados foram norteados pela matriz de classificação da norma ABNT ISO 18091/2022. Já realizada a classificação por cada um dos participantes, na proposta de autoavaliação, foram coletadas todas as folhas de registro dos servidores do workshop do primeiro dia. Assim, houve a consolidação dos dados coletados pelo Grupo de

Trabalho - GT no segundo dia do workshop, de modo que naquela ocasião foi definido, junto com os integrantes do GT, a classificação final para cada um dos 39 pontos da autoavaliação.

O grupo de trabalho organizou os dados por meio do google planilhas, de modo que foi possível somar todas as classificações e consolidar as marcações gerais em uma planilha única. Seguindo o previsto pela norma, e de posse dos dados consolidados, foi feita a seleção no segundo dia dos pontos no questionário do Anexo A que necessitariam de mais detalhes relacionados a confirmação por meio de dados e informações de órgãos externos a Controladoria. Porém, em virtude da necessidade de oficializar outros órgãos e em ciência de que tais informações, conforme previsto na norma, servem especificamente par a construção de um plano de ação - atividade esta que extrapola o escopo desta pesquisa no seu objetivo - não foram juntadas mais informações para consideração em relação a classificação final.

Assim, os trabalhos com os dados do diagnóstico se encerraram na etapa de verificação pelo GT, que consolidou os dados de acordo com a matriz de classificação proposta na norma, gerando a informação consolidada (ou planilha final) sobre o enquadramento do órgão CGM no espectro de classificação para sistemas integral da qualidade na perspectiva pública.

Por fim, os dados levantados nas anotações livres, oriundos da observação participante, foram organizados de forma cronológica e em poucas horas após a realização das atividades, gerando o relato final, relato este que foi apresentado na subsecção anterior e que contribuiu de forma qualitativa no entendimento da implementação da norma e possíveis problemas identificados na ação *in loco*.

4. ANÁLISE E DISCUSSÕES

Este capítulo se propõe a apresentar a análise dos resultados alcançados com o diagnóstico previsto nos objetivos específicos desta pesquisa, e de acordo com a matriz do anexo A da norma ISO 18091/2022. Também neste capítulo são apresentados os dados alcançados com o material oriundo da observação participante sendo, portanto, todas as informações neste capítulo subdivididos em três subseções, as saber: Resultados da Autoavaliação na CGM; Análise Situacional da CGM pelo prisma da observação participante e Paralelos dos Resultados Encontrados diante de trabalhos recentes publicados a respeito da norma.

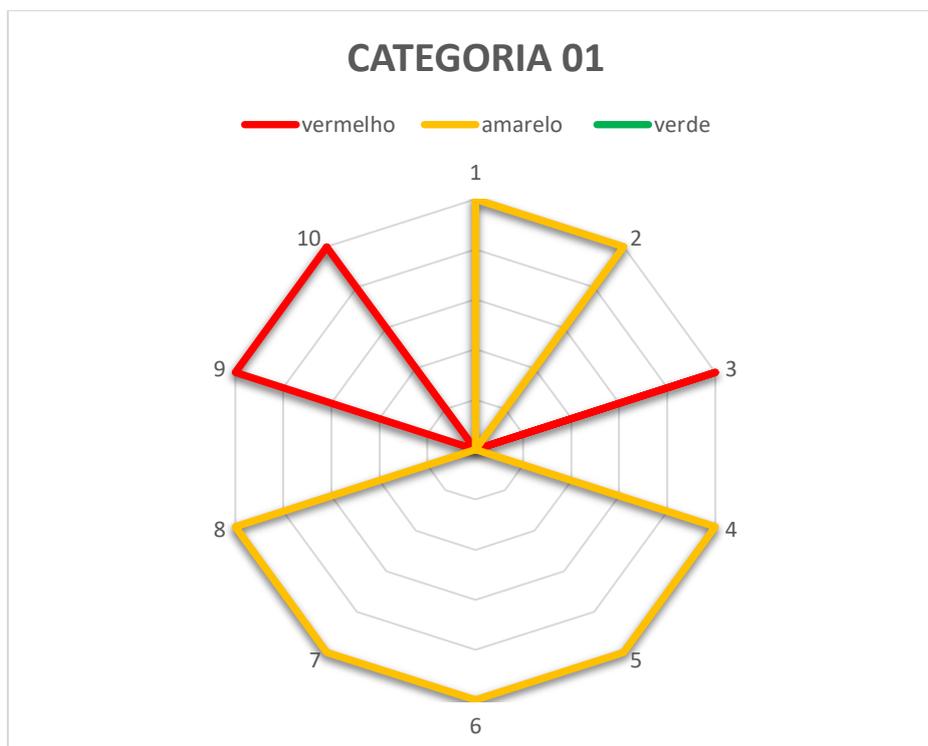
4.1 Resultados da Autoavaliação na CGM

Analisando os resultados consolidados, foi observado que apenas 8% dos indicadores foram considerados em nível verde, ou seja, apenas 03 indicadores foram considerados no nível aceitável de governança pelos servidores da Controladoria de Maceió. 69% dos indicadores, ou 27 pontos foram considerados no nível amarelo ou abaixo do aceitável, nível este que pela norma, junto com os indicadores em nível vermelho (inaceitável), devem ser maturados e evoluídos em planos de ações objetivos, de modo que estes venham a se tornarem verdes em algum momento, após a mitigação dos fatores que lhe classificavam em amarelo ou vermelho.

Ao somarmos os indicadores vermelho e amarelo da autoavaliação, temos o montante percentual de 92%. Trata-se de um número relevante e que põe em dúvida a capacidade da Controladoria Geral de Maceió em implementar sistemas de Gestão da Qualidade no momento temporal próximo da pesquisa, se olharmos pelo prisma proposta na norma, de que a maioria dos indicadores deveriam estar em classificação verde. Logo, tem-se a constatação de que 92% dos indicadores propostos para mensurar a boa gestão integral da qualidade, estão classificados como abaixo do aceitável ou inaceitável.

Após releitura dos pontos divergentes, eis os dados consolidados pelo Grupo de Trabalho para a autoavaliação em formato gráfico, com o detalhamento dos dados levantados no Apêndice B:

Figura 8 - Gráfico da avaliação na Categoria 1

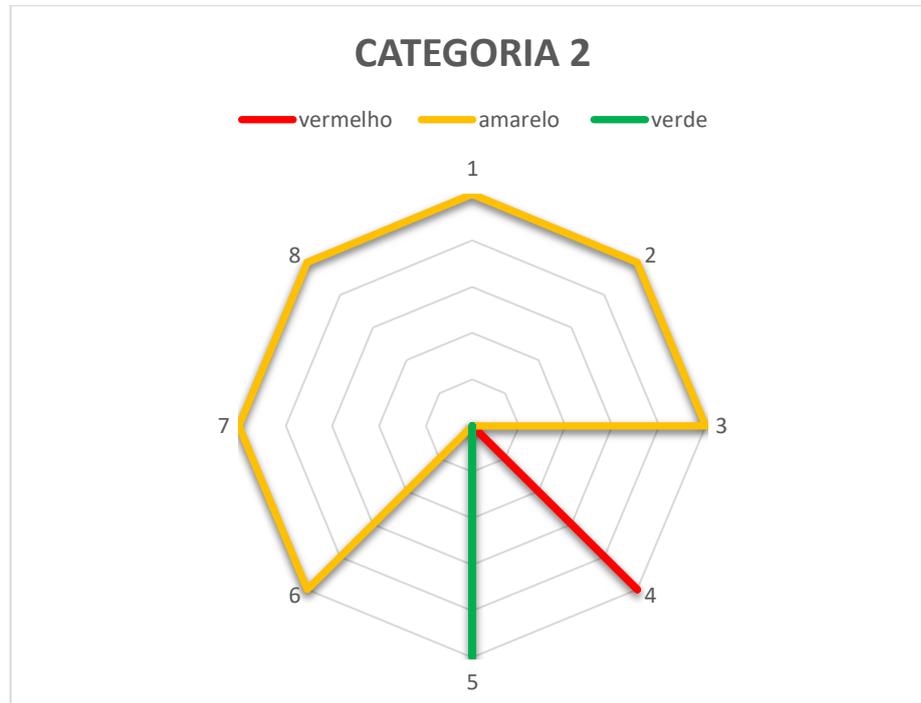


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Na categoria 1, que mede o Desenvolvimento Institucional para Boa Governança, não foi registrado nenhum ponto com práticas consideradas aceitáveis, sendo a grande maioria classificadas no nível amarelo (abaixo do aceitável) e três consideradas inaceitáveis (vermelho). Destaque para o indicador 3 “Profissionalização dos servidores públicos”, onde os servidores autoavaliaram que a prefeitura não tem perfil de seus profissionais e diagnóstico com necessidades de treinamento. No indicador 9 “Segurança Pública”, os servidores consideraram que a prefeitura não tem ações de prevenção para a segurança e que seus servidores não possuem equipamentos suficientes. Já no ponto 10 “Resiliência e Proteção Civil”, mesmo com a definição de alguns procedimentos de proteção em casos de emergência, os servidores consideraram que não tem ações preventivas suficientes.

Esta categoria de indicadores busca mapear o nível de governança através dos pilares inerentes a qualquer órgão público em nível estratégico municipal, cobrindo a parte estratégica, responsabilidade fiscal, tecnologias da informação, transparência pública e direitos humanos.

Figura 9 - Gráfico da avaliação na categoria 2

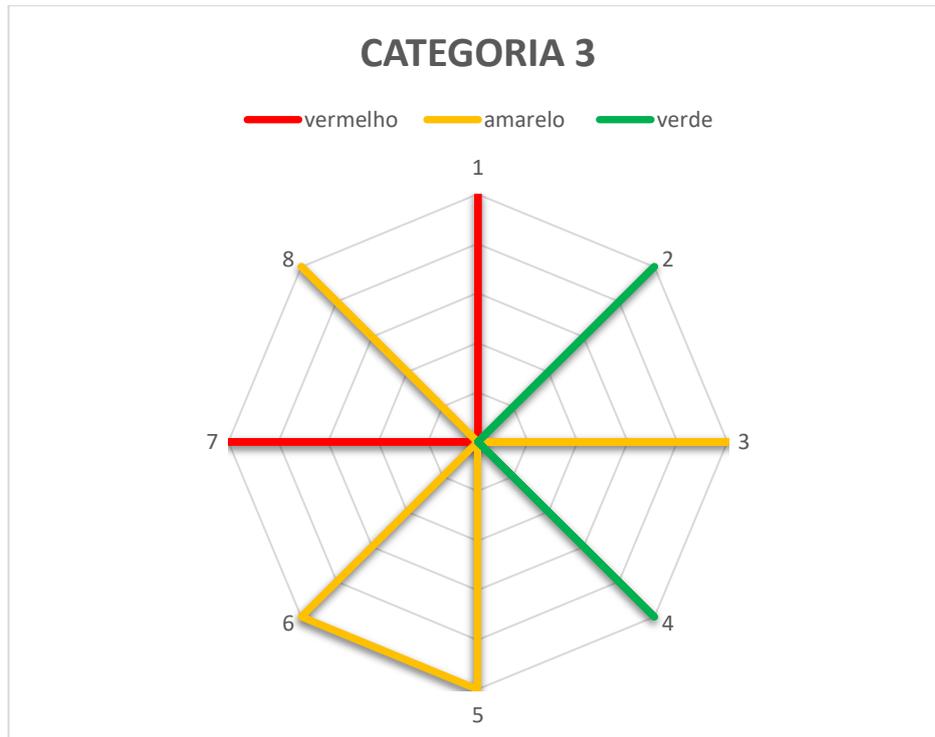


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Na categoria 2, que mede o Desenvolvimento Econômico Sustentável, foi registrado apenas um indicador considerado aceitável (verde), sendo o indicador 5 “Promoção ao Turismo”. Os servidores entenderam que atualmente na prefeitura de Maceió há um diagnóstico sobre o potencial turístico do território e que há um plano para o desenvolvimento do turismo de forma sustentável e de promoção ao patrimônio cultural local. Houve, porém, nesta categoria de indicadores um ponto considerado inaceitável (vermelho), que foi o indicador 4 “Treinamento profissional”. Neste indicador, os servidores consideraram que atualmente a prefeitura não tem um diagnóstico sobre o mercado de trabalho e tão pouco promove ações coerentes com o contexto local.

Os demais pontos foram considerados abaixo do aceitável (amarelo). Esta categoria de indicadores busca avaliar os pilares do desenvolvimento econômico na área de inovação, trabalho e capacitação profissional, segurança alimentar, turismo, mobilidade e o setor primário, além da indústria e comércio local.

Figura 10 - Gráfico da avaliação na categoria 3



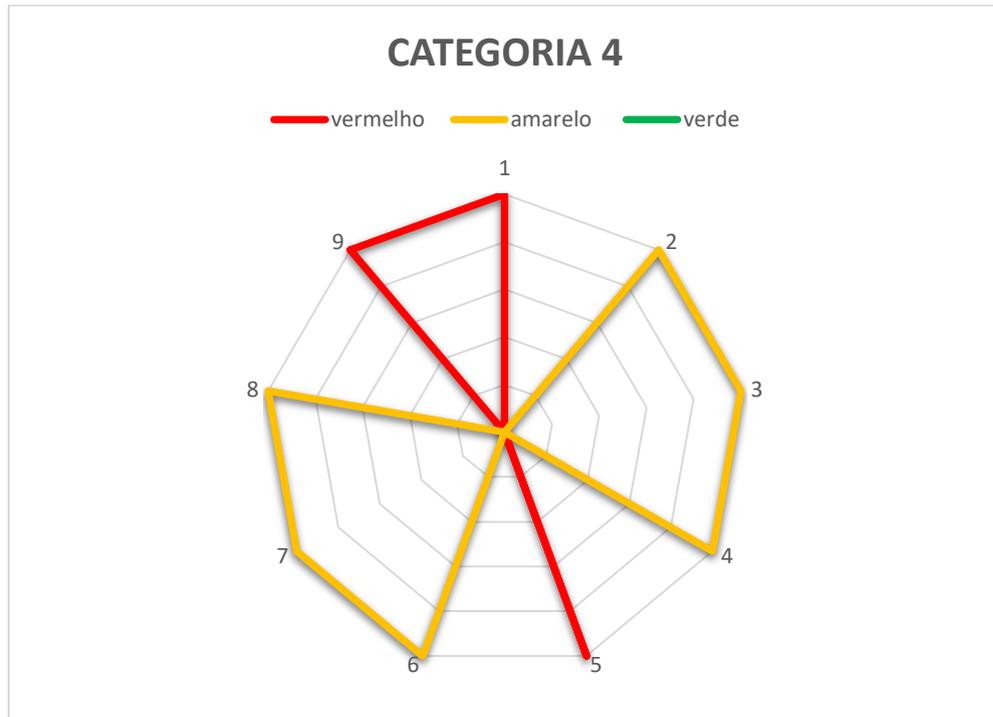
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A categoria 3, Desenvolvimento Social Inclusivo, busca medir os pilares apontados pela ONU para o ideal na área de desenvolvimento social, abrangendo os serviços públicos propriamente ditos, esporte e lazer, saúde, educação, habitação, cultura e erradicação da pobreza. Nesta categoria os servidores consideraram dois indicadores como aceitáveis (verdes), sendo o primeiro o indicador 2 “Esporte, recreação e lazer”, onde foi considerado pelos servidores que a prefeitura implementa programas para promover o esporte e lazer, em cada estágio do desenvolvimento humano, e mantém uma infraestrutura esportiva e recreativa ativa para a população. No ponto 4 “Igualdade de Gênero” os servidores consideraram que atualmente a prefeitura dispõe de um departamento responsável por implementar políticas e atividades para promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres e meninas. Cabe destacar que foi considerada e mencionada para este indicador a Secretaria da Mulher e dos Direitos Humanos, que para os servidores presentes, faz seu papel ativo na implementação de políticas públicas de igualdade de gênero no governo e na cidade.

Contudo, ainda nesta categoria, os servidores classificaram dois indicadores como inaceitáveis (vermelho), sendo o indicador 1 “Serviços Públicos”, considerado com cobertura em todas as comunidades, mas de forma insuficiente. E o indicador 7 “Educação de Qualidade”,

onde os servidores entenderam que mesmo com escolas de educação básica em seu território, elas não são suficientes para atender a demanda da população.

Figura 11 - Gráfico da avaliação na categoria 4

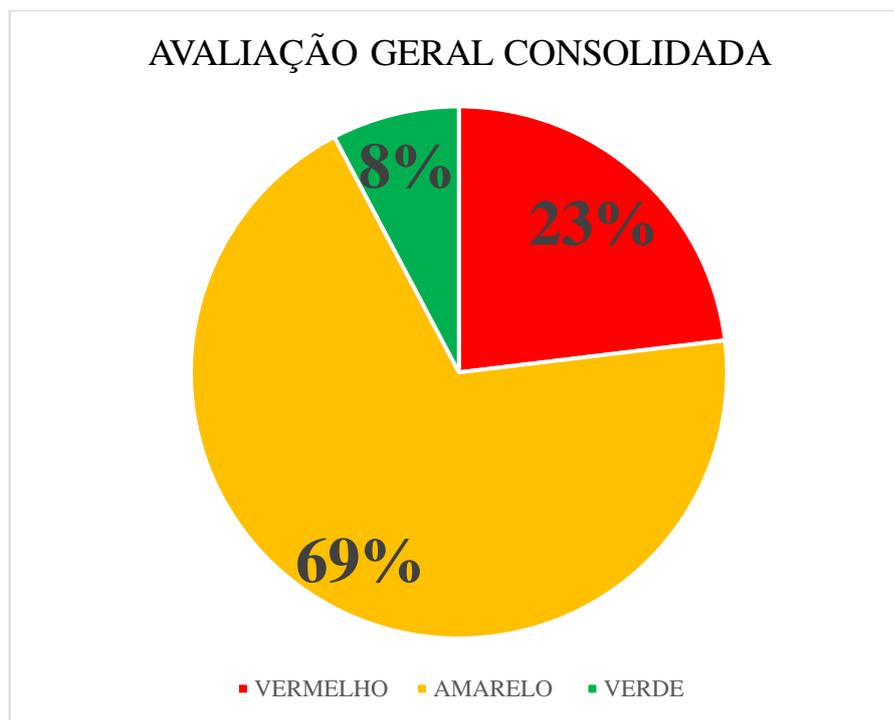


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Por fim, na categoria 4, que mede o Desenvolvimento Ambiental Sustentável, não foram classificados nenhum indicador como aceitável, tendo destaque negativo para três indicadores, considerados pelos servidores como inaceitáveis (vermelho) a saber: indicador 1 “Qualidade do ar”, para os servidores a prefeitura não tem inspeções de emissão de poluentes moveis e fixos. No indicador 5 “Planejamento e Desenvolvimento Urbano” os servidores consideram que a prefeitura até tem alguns regulamentos para os centros populacionais de crescimento, mas não são atualizados e não promovem o devido engajamento das partes interessadas.

No indicador 9 “Ações para mudanças climáticas e educação ambiental” os servidores consideraram que a prefeitura não tem, ou tem apenas algumas poucas atividades para combater as mudanças climáticas e que promovam a educação ambiental. Os demais indicadores foram considerados abaixo do aceitável (amarelo).

Figura 12 - Gráfico da avaliação geral



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Inicialmente cabe destacar que a norma em seu anexo se propõe a avaliar o que se denominou “índice para uma prefeitura confiável à gestão integral da qualidade”. Assim, este trabalho se propõe a por em foco este termo e objetivo geral da norma, de modo que possamos compreender se de acordo com os dados coletados podemos afirmar, ou não, que a Controladoria Geral de Maceió possui um nível considerado ideal para boa gestão integral da qualidade e assim possa desenvolver as atividades mais elaboradas no intuito de implementar sistemas de qualidade efetivos.

Cabe destacar que tanto na norma quanto no guia elaborado entre a ABNT e o Sebrae (2015), não há uma afirmação exata de quais seriam os parâmetros ideais para a classificação dos 39 indicadores. A norma em seu Anexo A na verdade deixa esta visão bem abrangente ao sugerir novos indicadores, de acordo com a realidade local, e que estes podem se desdobrar em outros, de modo a atender as necessidades da prefeitura. Em certo ponto estas sugestões deixam o entendimento confuso e com um escopo abrangente.

No Anexo A da norma em si não há parâmetros definidos para a classificar a prefeitura/órgão municipal em determinado nível. Há apenas a orientação como sugestão - o verbo sugerir é usado abundantemente em toda a norma ISO - para que após o diagnóstico, seja elaborado plano de ação de modo que os indicadores classificados como amarelo ou vermelho possam

subir de nível e assim tornar a prefeitura mais condicionada a implementar modelos de gestão da qualidade e observando os documentos para boa gestão pública expedidos pela ONU.

“A informação resultante do processo de verificação pode ser acompanhada por propostas de ações de melhoria que, de acordo com essa metodologia, convém que as prefeituras passem de um nível de classificação vermelho, para um nível de classificação amarelo, para o nível de classificação verde. Além disso, para fins internos, convém que os representantes da alta Direção identifiquem processos que afetem, direta ou indiretamente, os resultados alcançados. Para este propósito, recomenda-se consultar o anexo B e começar a usar o conteúdo completo deste Documento.” (ABNT, 2022, p.65).

Contudo, a norma é contundente ao afirmar que a prefeitura só poderia de fato progredir e vislumbrar a implantação de sistemas de gestão da qualidade de confiança e mais abrangentes, quando após a autoavaliação, a maioria dos seus indicadores estivessem classificados no nível verde. Porém, o que seria ‘maioria’ para a norma? 50%+1 (maioria dos 39 indicadores, ≥ 20), ou dois terços dos 39 indicados (≥ 26)?

“Uma vez atingido o nível verde na grande maioria dos Indicadores, a Prefeitura pode considerar o uso de modelos mais abrangentes, como, por exemplo, o adotado pela ABNT NBR ISO 9004, ou o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) da Fundação Nacional da Qualidade, ou o Modelo da Gespública.” (SEBRAE; ABNT 2015, p.7).

Não se sabe ao certo o que a norma define como maioria, mas por convenção e de modo a estabelecer critérios de análise factuais e realistas, este estudo interpretou a proposta da norma como 50%+1, ou seja, 20 ou mais indicadores classificados em nível verde de boa gestão.

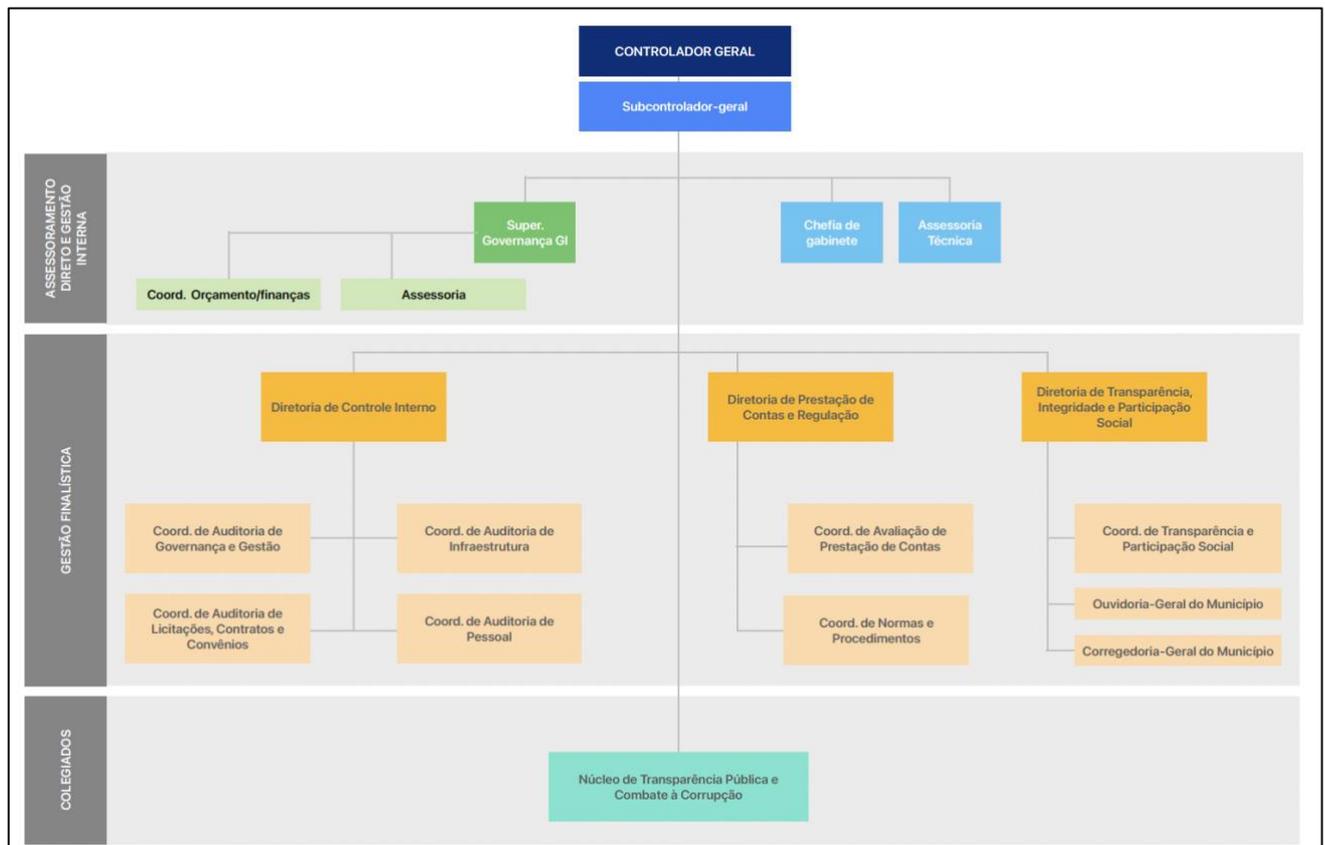
4.2 Análise Situacional da CGM

A Controladoria Geral de Maceió, órgão da administração direta do poder executivo municipal, está situada dentro do prédio sede da Prefeitura Municipal de Maceió. Segundo o Decreto Municipal, nº 9.427, de 11 de maio de 2023, a Controladoria é um órgão autônomo da Administração Municipal, com atribuições institucionais de exercer as funções de órgão central do Sistema de Controle Interno de todos os órgãos municipais e de todas as entidades da administração indireta.

Assim, o órgão por força do supracitado decreto e pelo previsto no art. 44 da Lei Orgânica do Município de Maceió, tem dentre seus princípios básicos o de assegurar o fiel cumprimento das leis, normas e procedimentos, através de auditorias internas preventivas de

controle e corretivas, fiscalização de contratos, convênios e parcerias, investigação de denúncias e, por fim, recomendar ao prefeito ações de correção quando identificadas situações inadequadas diante do sistema jurídico legal vigente.

Figura 13 - Estrutura Organizacional da CGM



Fonte: CGM (2023).

Na figura 13 acima é possível identificar a Coordenação de Normas e Procedimentos, coordenação criada com o intuito de disseminar junto a CGM, legislações, normas e demais informações de interesse do Controle Interno. Cabe também a esta coordenação a tarefa de coordenar e manter atualizado os Manuais de Normas e Procedimentos de Controle Interno, além de orientar os gestores municipais na implantação e aperfeiçoamento de procedimentos de normas de controle nos seus órgãos.

Neste contexto, os técnicos da pasta tomaram conhecimento da importância de sistemas de controle de qualidade dentro dos sistemas de controle interno, por meio da participação em reuniões do CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno. Vendo que diante das suas prerrogativas e obrigações legais, a CGM não conseguiria assegurar o cumprimento fiel de controle interno em todos os seus procedimentos internos, foi levantada a necessidade de

implementar um sistema de qualidade nos processos do órgão, de modo que o foco inicial foi para a norma ISO 9001 e seu modelo burocrático de controle de processos e entregas.

Contudo, com o estudo e aprofundamento dos técnicos da pasta para a referida norma no contexto da Administração Pública, foi identificada que existia uma norma específica para prefeituras e órgãos de governo local. De modo que a ISO, ao pensar nas organizações públicas que demandam sistemas de qualidade para a versão 9001, possam implementá-la de forma coerente com sua natureza e demandas públicas. É nesse contexto que a aplicação da norma ISO 18091/2022 foi proposta para a CGM.

Conforme é previsto na norma ISO para prefeituras, o início para que o órgão público implemente um sistema de gestão da qualidade, deve ser através da aplicação do Anexo A, e seu modelo de diagnóstico. No momento da aplicação da ferramenta de diagnóstico os técnicos da CGM já estavam familiarizados com o termo ISO e gestão da qualidade, pois no ano de 2023 foram ofertados aos servidores da entidade dois cursos para a norma ISO 9001, sendo um para a interpretação dos requisitos da norma ISO 9001/2015 e outro para a formação de auditores internos na mesma norma e na norma NBR ISO 19011/2018.

Foi observado na implementação da ferramenta de diagnóstico da norma ISO 18091/2022, que os servidores mesmo com os cursos ofertados no ano anterior, ainda carecem da compreensão efetiva dos preceitos das normas ISO, como o de entender os pré-requisitos básicos que devem ser executados e de que as ações realizadas devem sempre estar baseadas em evidências para controle interno ou externo através de auditoria. Tal constatação torna-se preocupante tendo em vista a natureza do órgão, que possui em seus princípios a observância para a fiscalização, o controle e auditoria de procedimentos e atos administrativos/ jurídicos dentro da Prefeitura Municipal de Maceió.

Ao mesmo tempo, ao constatar a falta de compreensão global dos requisitos das normas da família ISO pelos servidores da CGM, comprova-se a importância de se estabelecer, em regime de urgência, mecanismos e ferramentas de gestão que assegurem o controle de atos considerados críticos ao bom desempenho da Controladoria e, por consequência, do Sistema de Controle Interno do Município. Observou-se que no decorrer da aplicação da ferramenta, especialmente no primeiro dia de workshop, os servidores iniciaram um processo de autoquestionamento, corroborando assim com a proposta do anexo A, que é o de promover uma “autoavaliação”.

Ao se deparar com os questionamentos e com as classificações apresentadas, os servidores são convidados a buscar, na realidade dos fatos conhecidos, em qual “padrão” seu

órgão/prefeitura se encontra perante os objetivos da ONU para boa gestão pública e perante a norma ISO 9001. Neste ponto, foi observado que a norma cumpre o seu papel em não dar margens para interpretações dúbias e pormenores que possam sugerir quadros incompatíveis com a realidade dos fatos. Foi neste ponto, especialmente na transição entre os subgrupos de perguntas 01 para o 02, que se notou entre os participantes a necessidade de não mascarar os dados e fatos conhecidos, sendo pré-requisito para qualquer gestão pública séria a apresentação de dados e informações oficiais e pertinentes para cada ponto de controle gerencial em sistemas da qualidade.

Observou-se que, mesmo sendo disponibilizadas as NBRs na íntegra para os servidores da CGM, não houve a leitura e estudo das mesmas pelos participantes. Questionamentos simples e concetos básicos tiveram que ser esclarecidos rapidamente no decorrer do workshop no primeiro dia. E por fim, observou-se que até o momento da aplicação, grande parte dos servidores não compreendiam de fato o que seria a atividade proposta. Sendo observado maior empatia e participação após a explanação inicial da proposta de atividade do workshop.

Por fim, foi observado que a ferramenta de diagnóstico carece, na compreensão dos presentes no workshop, de um mecanismo simples de controle dos indicadores. Caberia, pois, no anexo da norma uma planilha de controle dos pontos para aplicação direta, semelhante as adotadas nos sistemas de avaliação da Fundação Nacional da Qualidade - FNQ. Tal ferramenta propiciaria a realização dos trabalhos com mais foco no diagnóstico em si e na busca de evidências para a devida classificação de cada ponto avaliado. Ao ponto que na ferramenta aplicada o foco é dado a consolidação dos dados ao Grupo de Trabalho, em uma proposta que para os participantes aparentou ser mais burocrática e ineficiente.

4.3 Paralelos dos Resultados Encontrados

A proposta de criação de um modelo de quantificação da autoavaliação, de modo a indexar valores para o diagnóstico da Norma ISO 18091, foi identificado nos trabalhos de Kadar Ariani e Syukri (2014), em pesquisa financiada pelo governo da Indonésia, através do Instituto Indonésio de Ciências. Os pesquisadores desenvolveram um protótipo de modelo de questionário online para aplicação da norma ISO 18091, de modo que as respostas apresentadas pelos servidores públicos fossem comparadas entre si, através de um teste de validação estatística não paramétrica, denominado Mann-Whitney Method. O objetivo da proposta seria o de assegurar a qualidade das respostas e de certo modo realizar o trabalho que na norma esta estabelecido para o Grupo de Trabalho, já que no modelo proposto pelos autores o sistema já

realizaria o confrontamento de diferentes respostas para a mesma questão e consolidaria, com base nos dados estatísticos, todas as respostas automaticamente, apresentado no fim um retrato mais fidedigno da realidade dos indicadores perante os critérios da ISO 18091.

Figura 14 - Proposta de escala quantitativa de classificação para a ISO 18091/2022

Interval	Symbol	Compatibility
0 – 34,99	Red	Not compatible with standard
35 – 69,99	Yellow	Less compatible with standard
70 – 100	Green	Compatible with standard

Fonte: Adaptado de Kadar, Ariani e Syukri (2014).

Tal necessidade, conforme apresentado no capítulo anterior, foi observada pelos servidores da CGM. Corroborando assim com os resultados encontrados na observação participante do primeiro workshop. Observou-se que a proposta apresentada pela norma, para que os dados sejam consolidados pelo grupo de trabalho - GT, não transmite ser a mais confiável, tendo em vista o caráter subjetivo da avaliação para consolidação, e que os integrantes do grupo de trabalho, são essencialmente indivíduos com alto grau na hierarquia dos órgãos. Sendo, portanto, o grupo de trabalho composto por pessoal da alta direção, pode ser propício a uma abertura na avaliação, tornando-a enviesadas ou forçada para determinada classificação, já que seria o próprio sujeito a se autotransclassificar como abaixo do compatível com os padrões da norma.

Cho e Pyun (2022) apontam que a ISO 18091 é uma norma baseada nos princípios de gestão da qualidade da ISO 9000 e, conseqüentemente, apresenta princípios de gestão da qualidade, com um hiper foco no cliente, liderança, participação ativa da sociedade e na abordagem do processo de melhoria e de tomada de decisão baseada em evidências. Contudo, os autores criticam este foco no cliente da norma para o setor público, pois entendem que os sistemas de qualidade no segmento devem ter um impacto mais amplo, abarcando as pessoas como cidadãos e não apenas na visão limitada de meros “clientes”. Logo, para os pesquisadores sul-coreanos, faz-se necessária uma inovação em todo o ciclo do controle de qualidade em serviços públicos, afastando-se da visão míope de satisfação na visão de entrega satisfatória ao cliente (resultados).

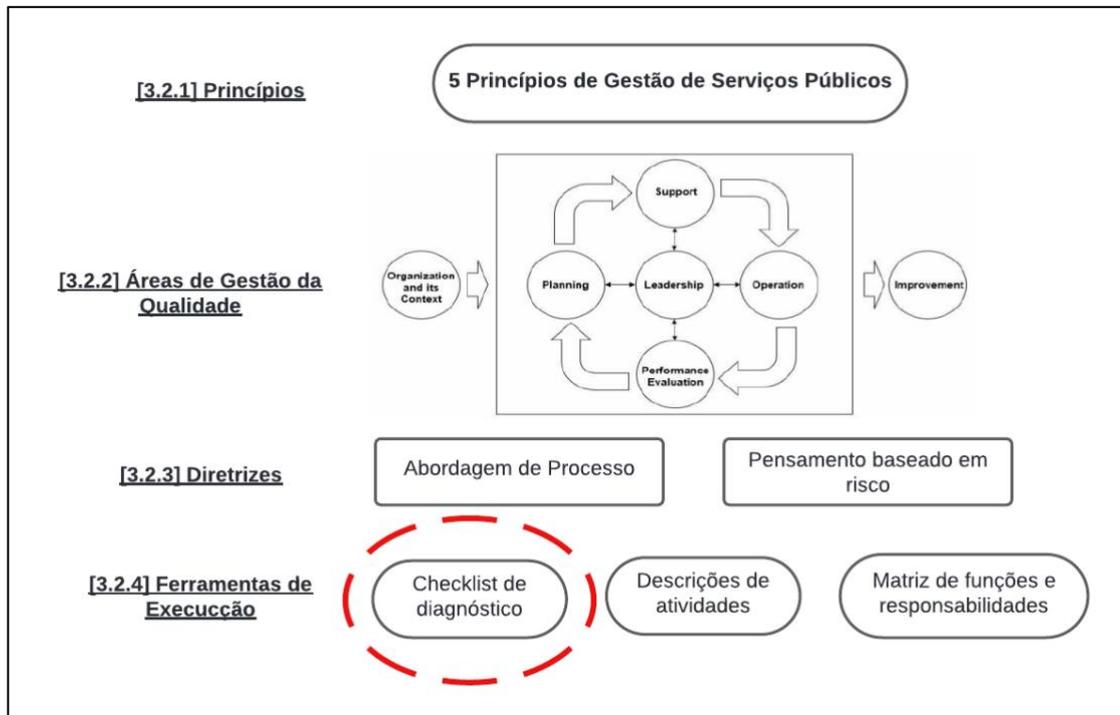
Com base nisso, Cho e Pyun (2022), realizaram um estudo de caso tendo como base a Songpa-gu Facilitis Management Corporation, situada em Seul, e ganhadora do Prêmio Nacional da Qualidade por seus méritos na inovação em implementar controles de qualidade na esfera pública. No estudo, o primeiro da categoria naquele país, deixou claro que os modelos de sistemas de qualidade na esfera pública ainda carecem muito de refinamento e objetivos claros. Tal fato fica comprovado nas propostas dos autores, que utilizaram a norma ISO 18091 não como o instrumento principal para introdução de sistemas de qualidade, mas sim como base de diretrizes para um sistema próprio, baseado nas melhores experiências práticas mapeadas naquele estudo.

Fica claro pois, com os resultados encontrados na CGM, que a norma em si tem suas limitações e não deve ser encarada como um fim em si mesma. Sendo, portanto, uma ponte para reflexão da gestão, ao se autodiagnosticar frente aos princípios da norma, e promover caminhos para estruturação - leia-se planos de ação- para a futura consolidação de sistemas de Gestão da Qualidade. Assim, segundo os autores supracitados, a ferramenta base da norma ISO, o anexo A, seria apenas uma das ferramentas essenciais para a implantação e promoção de sistemas da qualidade em órgãos públicos, como pode ser observado na figura 15, na estrutura que os pesquisadores sul-coreanos denominaram “framework” para a qualidade no setor público.

Nota-se que, de acordo com os pesquisadores, em suas revisões e estudo de caso, o diagnóstico seria apenas uma das três ferramentas de execução para estruturação de sistemas da qualidade no setor público, o que explica de certo modo o contexto situacional do segundo workshop com o Grupo de trabalho na consolidação dos dados do primeiro dia.

Ao se constatar que seria necessário mais informações e dados para fechar todos os pontos, mesmo o grupo de trabalho realizando a finalização dos trabalhos, e entendendo que mais informações e planos de ação deveriam ser construídos, foi perceptível a constatação de que só o diagnóstico não era fator determinante para o sucesso de uma futura implementação da norma. Não só isso, as propostas nos anexos B e C da norma, também não foram consideradas satisfatórias, tendo em vista a complexidade do ambiente público, os marcos regulatórios e legislações, e as demandas constantes da sociedade e órgãos de controle externo.

Figura 15 - Estrutura “framework” de Gestão da Qualidade no Serviço Público.



Fonte: Adaptado e traduzido livremente de Cho; Pyun (2022).

Continuando, Cho e Pyun (2022) apontam os fatores elencados por Park Se-jeong (1998), que causariam o fracasso na introdução de programas de gestão da qualidade no setor público e que, portanto, devem ser sempre considerados pelos órgãos e governos, sendo eles :

- falta de trabalho preparatório completo e pesquisa relacionada à implementação da gestão da qualidade no serviço público;
- rigidez dos sistemas administrativos governamentais na operação dos serviços públicos;
- rigidez das atividades de gestão da qualidade implementadas pelos governos, agências ou governos locais;
- falta de educação sistemática relacionada à gestão da qualidade.

Por fim, para Park Jung-hoon *et al* (2005), a introdução do sistema de certificação ISO, sem mudanças no comportamento organizacional, não tem sentido e que faltam pesquisas sobre a introdução de programas de gestão da qualidade.

5. PRODUTO TÉCNICO -TECNOLÓGICO

Neste capítulo, apresenta-se as propostas de intervenções do trabalho, caracterizado como Produto Técnico-Tecnológico, conforme disposto no Regimento Nacional do Profiap.

As intervenções apresentadas no Relatório Técnico Conclusivo, produto técnico-tecnológico escolhido como entrega final deste trabalho à CGM, constituem-se resumidamente em um Plano de Ação pós diagnóstico, para mitigação dos pontos fracos identificados nos indicadores classificados inicialmente como inaceitáveis (vermelho) e abaixo do aceitável (amarelo), e em um Mapa de Processos onde se especifica metas e entregas relacionadas aos três grupos de processos: os de gestão, os operacionais e os de apoio.

O intuito deste produto resultante pós diagnóstico foi o de apresentar a alta gestão do órgão os caminhos factíveis possíveis para o desenvolvimento final das atividades de implementação da norma ISO 18091/2022 e colaborar de forma clara na busca por melhoria dos processos e gestão global da qualidade na CGM.

Na proposta deste produto foi observada a necessidade de não se criar inovações que poderiam ser consideradas desnecessárias ou de certo modo confundissem os gestores locais na implementação das intervenções. Sabe-se que a implementação de qualquer sistema de gestão da qualidade é uma tarefa difícil e complexa, especialmente em um órgão com regulamentação em varias esferas como a Controladoria Geral de Maceió. Assim, buscou-se apresentar propostas de intervenções baseadas na própria norma, já que o foco do produto se baseou no diagnóstico em si, de modo que os gestores e servidores da CGM compreendessem seu posicionamento como organização diante dos 39 indicadores.

5.1 Plano de Ação

Foi sugerido à CGM a continuação das atividades do Anexo A, que se afunilam na criação de um Plano de Ação Global, e que se especifica em detalhes para cada indicador considerado mal classificado na autoavaliação. O princípio norteador pela norma é simples: Para cada ação mal classificada, deve ser criado um plano de ação que leve a uma classificação satisfatória na próxima autoavaliação. O plano assim deve ser constituído de varias ações, cada uma com o objetivo de sanar um problema que impeça o órgão de se auto classificar em amarelo ou verde naquele indicador. Assim, as ações devem ser objetivas e com marcos e entregas

factuais, além de serem baseadas em indicadores ou informações que sejam consideradas pertinentes e seguras, de modo a não se deixar brechas para achismos e subjetividades.

Cabe neste ponto ressaltar a importância do plano de ação possuir um escopo de ação definido, mapeamento dos processos envolvidos e definição de setores e agente públicos responsáveis, definindo seus marcos e entregas com os seus respectivos responsáveis.

Estes pormenores não são detalhados na norma, mas é observado que em sistemas de governança, tais ações são cruciais para o devido controle e gestão em geral. Esta ferramenta (PLANO DE AÇÃO) não só é importante para a melhora dos níveis dos indicadores medidos pela norma, como servirá com uma diretriz basilar do sistema de governança do órgão, fazendo ponte as ações contempladas na outra intervenção proposta: Mapa de processos.

5.2 Mapa de Processos para Prefeituras - Anexo B.

A segunda intervenção proposta no Relatório Técnico Conclusivo, é que a CGM, de posse do plano de ação do ANEXO A, e o mesmo já estando em execução há algum período (leia-se por no mínimo 3 meses), que aquele órgão inicie o mapeamento dos processos que envolvem de uma forma integral toda a gestão da qualidade.

Para isso, faz-se necessário o conferimento das ações e metas com o Plano de Governo, e o detalhamento no mapa global de todos os processos de gestão, operacionais e de apoio.

O ANEXO B apresenta de forma clara a divisão dos processos de gestão, operacional e de apoio, mas é de conhecimento da própria norma que a gestão de todos seja elaborada de forma coordenada e com o objetivo no cliente/ cidadão.

Sugere-se, pois, a hierarquização dos processos considerados mais importantes. Pode-se criar uma hierarquia de importância pelas entregas mais objetivas ao atual plano de governo, ou as normas e legislações vigentes relacionadas a transparência e *compliance*, que fazem parte do escopo de atuação da CGM.

Todos os processos devem ter foco na satisfação do cliente/cidadão, e respeitando os princípios da Administração Pública. Cabe destacar que em todo o planejamento do mapa e na sua execução, a alta direção da CGM deve sempre se balizar na abordagem estabelecida pelo ciclo PDCA, ciclo este que permeia toda as diretrizes das normas da família ISO e que estão baseadas em uma mentalidade de risco.

Por fim, estando o mapa de processos pronto, a CGM terá a possibilidade de gerir de forma eficiente os processos de qualidade de forma integral e estará muito próxima de

consolidar um sistema de gestão da qualidade, podendo se for da vontade do gestor local, certificar o órgão com a ISO 9001.

5.3 Matriz de Funções e Responsabilidades.

Conforme constatado na observação participante, e nos trabalhos de Cho e Pyun (2022), faz-se necessário, de forma concomitante a finalização da aplicação da norma ISO 18091/2022, a introdução de ferramentas específicas para a gestão da qualidade dentro da estrutura de governança do órgão ou prefeitura. Sendo, pois, conforme os achados, essencialmente necessários o mapeamento dos principais processos de gestão da Controladoria (algo já previsto pela norma ISO 9001/2015) e a criação de uma matriz de funções e responsabilidades, de modo a contemplar todos os servidores da CGM e suas respectivas entregas aos cidadãos/governo e seus processos inerentes vinculados.

Assim, para cada processo de serviço/produto, se faz necessário a indicação de um responsável para controle das ações e apuração de inconformidades nos processos e entregas. Ficou claro dentre os poucos estudos sobre qualidade na gestão pública encontrados, que é necessário incutir dentro do ambiente organizacional, uma cultura para a qualidade, tendo em vista a complexidade que envolve o controle dos processos e a correta execução do ciclo PDCA em órgãos públicos nos governos locais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ambiente governamental após a “Nova Gestão Pública”, influenciado diretamente pelos princípios neoliberais, impôs aos órgãos governamentais a utilização de sistemas e mecanismos gerenciais de controle de processos que buscam a máxima efetivação dos insumos e serviços, de modo que a margem para o erro fosse estreitada ao máximo e todos os processos considerados importantes fossem mapeados e melhorados no que se convencionou chamar de Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ).

Neste sentido, órgãos de controle interno, por sua natureza de foco no controle e correção na esfera pública, são chamados a adotar tais ferramentas de modo a acompanhar a crescente demanda por controle e a busca incessante de criação e manutenção de mecanismos burocráticos que consolidam o devido controle social, a transparência e o enfrentamento a corrupção e desvios funcionais como o patrimonialismo. Tudo isso assegurando também o máximo de qualidade aos clientes/cidadãos.

Posto isso, o objetivo principal deste trabalho se deu em realizar um diagnóstico na Controladoria Geral de Maceió para os 39 indicadores propostos no ANEXO A da norma NBR ISO 18091/2022. O intuito principal era identificar se a Controladoria, órgão municipal que já há algum tempo anseia em implementar um sistema de qualidade da família ISO 9001, estaria apto, ou não, neste momento a tal ação. Assim, este trabalho teve como pergunta norteadora principal a busca em responder se a CGM apresentaria condições operacionais confiáveis para a gestão integral da qualidade naquele momento, tendo como padrão de aferição a classificação dos indicadores presentes na norma.

Assim, definiu-se os objetivos específicos relacionados a identificação dos níveis de confiança para cada um dos 39 indicadores, a consolidação de um único questionário de registro pós autoavaliação, e por fim, a confecção e apresentação de um relatório técnico conclusivo ao órgão, de modo que a Controladoria Geral possa, de posse dos resultados apresentados, tomar as medidas necessárias a conformação de processos e atos para a melhora das classificação e obtenha futuramente um ambiente organizacional propício a implementação da norma ISO 9001 e obtenha sucesso no gerenciamento de seu Sistema de Gestão de Qualidade.

Primeiramente, o estudo realizou um levantamento teórico acerca de temática qualidade, além de aborda racionalização dos processos produtivos e o papel do Estado do novo mundo neoliberal. Foi identificado os pontos que levaram ao conhecido gerencialismo na administração pública e de como a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial no contexto atual foi influenciado pela visão neoliberal, de modo que toda a estruturação das

organizações públicas modernas se baseia em práticas e modelos empresariais do segmento privado, não sendo diferente com os modelos de gestão da qualidade.

De modo a concretizar o diagnóstico foram estabelecidas as diretrizes metodológicas e o roteiro de implementação do Anexo A da NBR ISO 18091/2022. Por meio da Observação Participante foi possível realizar o workshop principal da autoavaliação proposta na norma ISO para o setor público. Observou-se que o modelo workshop é muito bem visto e de fácil aplicabilidade em ambientes controlados e com número definido de participantes. O anexo A da norma, diferentemente da grande maioria das normas ISO, não traz um passo a passo de como realizar a autoavaliação, mas tal ausência não foi fator de dificuldade na realização deste estudo.

Houve dificuldades na concretização do segundo objetivo específico deste estudo, que se resumia em definir em um único documento os dados da autoavaliação, mas com base em dados e números factíveis. Pelo curto espaço de tempo, e em virtude do escopo da norma abarcar áreas que extrapolam o ambiente legal da CGM, não foi possível atender com plenitude este ponto. Diante deste cenário, observa-se que contrariamente ao que sugere os integrantes da ABNT no Brasil, esta norma deve ser aplicada, na visão dos resultados deste estudo, a alta cúpula de governança da prefeitura como um todo. Já que na realização da autoavaliação no órgão em tela, observou-se dispersões e incompreensões a respeito dos indicadores nas 3 das 4 categorias propostas. Sendo apenas a primeira categoria considerada compatível e de alta associação com as atividades dos servidores da CGM.

No geral, como resultado da autoavaliação, identificou-se que a CGM na ocasião não se encontra favorável a implementação de sistemas de qualidade semelhantes a ISO 9001 ou superior. Observou-se apenas três indicadores considerados satisfatórios, sendo os demais classificados como inaceitáveis ou abaixo do aceitável. Contudo, como foi observado que a grande maioria dos indicadores estavam relacionados com temáticas alheias a CGM, sugere-se para investigações futuras a necessidade de sistemas de avaliações com foco gerais em processos de controle de qualidade em órgãos públicos de forma prática e abrangente, como os identificados nos estudos de Kadar, Ariani e Syukri (2024) e Cho e Pyun (2022).

Com os resultados alcançados, compreendeu-se que o presente estudo alcançou o objetivo principal deste estudo, ao diagnosticar a CGM com base na ferramenta proposta na ISO e identificar que aquele órgão, na visão da norma, ainda carece de elementos indispensáveis a implementação de sistema da qualidade robustos como a ISO 9001.

Observou-se que a vinculação dos indicadores a temáticas apresentadas pelos objetivos da ONU, não necessariamente auxilia na implantação de sistemas de controle de qualidade, ao contrário, podem confundir e deixar o escopo abrangente demais e muito complexo. Sugere-se estudos para avaliação específica de ambientes propícios a sistemas da qualidade em órgãos públicos e sistemas de avaliação específicos para os objetivos da ONU voltado a gestão pública.

A ausência de estudos na temática também foi observada, especificamente para a qualidade no setor público, independente da esfera. Sugere-se para melhor compreensão da eficácia da norma a aplicação do Anexo A em órgão estratégico da prefeitura, como exemplo o Gabinete Civil ou Secretaria de Governo, tendo em vista o caráter abrangente dos indicadores e a abrangência da norma.

Por fim, anseia-se que o trabalho realizado e resumidamente concretizado no Relatório Técnico Conclusivo possa contribuir não só para a Controladoria Geral de Maceió, mas para toda a gestão municipal. Espera-se também que a realização do estudo tenha provocado nos gestores locais uma visão mais abrangente dos sistemas de qualidade, uma melhor compreensão de sua importância e que de certo modo, tais sistemas devem ser encarados como ferramentas no auxílio da gestão diária dos processos, e não um fim em si mesmo.

REFERÊNCIAS:

ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JUNIOR, P. **Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil**. Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 6, p. 604–616, nov. 2013.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **Usos e abusos dos estudos de caso**. Cadernos de pesquisa, Rio de Janeiro, v. 36, n.º 129, setembro/dezembro, 2006, p. 637-651.

AMBROZEWICZ, P. H. L. **Gestão da Qualidade na Administração Pública: Histórico, PBQP, Conceitos, Indicadores, Estratégia, Implantação e Auditoria**. São Paulo, SP: Atlas, 2015

ANDRADE, J. H. DELLE PIAGGE, R. M., BRAGA, F. A. S., ROMANO, A. L. **Certificação ISO 9001: 2015 e medição de desempenho: benefícios e desafios para implantação de um sistema de gestão robusto**. REFAS: Revista FATEC Zona Sul, v. 4, n. 3, p. 2, 2018.

ANTOLÍNEZ, Anngie Valeria León; FLÓREZ, Edward Parra; MEDINA, Carlos Alberto León. **Articulación entre la Norma ISO 18091 y el Plan de Desarrollo Municipal de Fúquene: caso de estudio**. SIGNOS-Investigación en sistemas de gestión, v. 14, n. 2, 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 9001: Sistema de gestão da qualidade – Requisitos**. Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL (2009). Tribunal de Contas da União Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle. **Crerios Gerais de Controle Interno na Administração Pública Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**.

BRASIL. Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de fev. 2005. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Planejamento. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. **Documento 1. Instrumento para Avaliação da Gestão pública - Ciclo 2006**. Brasília: MPOG, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública**. Revista Gestão & Políticas Públicas, São Paulo, Brasil, v. 1, n. 2, p. 1–6, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia**. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002.

CANAL BRAVIM, Mônica; SHIMOSAKAI DE LIRA, Taisa; RANDOW DE FREITAS, Rodrigo; XAVIER, Thiago Padovani. **A evolução nos estudos da gestão da qualidade baseado na norma ISO 9001:2015: um estudo bibliométrico**. Brazilian Journal of Production Engineering, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 88–106, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/bjpe/article/view/30137>. Acesso em: 3 out. 2023.

CARRASCO, C. G. y VILANOVA, S. **La ISO 18091 de la ISO para gobiernos locales**. En **F. E. Dávila, Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública** (pp. 101-124), 2019. Secretaría de Publicaciones y Prensa de UPCN y Seccional Trabajador@s Públicos Nacionales y del GCBA.

CARVALHO, M. S. M. Vieira, TONET, H. Correa. **“Qualidade na administração pública”**. RAP, RIO DE JANEIRO 28(2): 137-52. ABR./JUN, 1994.

CHO, Jihoon; PYUN, Jebum. **A Study on the Implementation Plan for Public Service Quality Management Applying the ISO 18091 Framework**. Journal of Korean Society for Quality Management, vol.50, no.1, pp.1-19, Mar.2022.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Produção técnica. Grupo de trabalho [Internet]. Brasília: CAPES; 2019
» <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/10062019-producao-tecnica-pdf>

CORREIA, L. C. C.; MELO, M. A. N.; MEDEIROS, D. D. **Modelo de diagnóstico e implementação de um sistema de gestão da qualidade: estudo de um caso.** Produção, v. 16, n. 1, p. 111-125, 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132006000100010>

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021. E-book.

ĆWIKLICKI, Marek; PILCH, Kamila; ŻABIŃSKI, Michał. **ISO 9001 quality management systems in local government institutions in Poland: past, present and future.** International Review of Administrative Sciences, v. 86, n. 4, p. 799-815, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C.. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras.** Tese (Pós - Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

FILIPPINI, Roberto. **Operations management research: some reflections on evolution, models and empirical studies in OM.** International Journal of Operations and Production Management, v.17, n.7, p. 655-70, 1997.

FOWLER, Eliane D.; MELLO, Carlos H. P.; COSTA NETO, Pedro L. O. **Análise exploratória da utilização do programa de qualidade Gespública nas instituições federais de ensino superior.** Gestão & Produção, v. 18, n. 4, p. 837-852, 2011.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil.** 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1992.

Gadsden, C. and Finn, T. (2014). **Government- good or bad?** May-June 2014 ,Switzerland: ISO Focus.

GALBINSKI, J. ISO publica nova edição da ISO 9001. Banas Qualidade, n. 199, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. E-book.

HARVEY, D. **Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development**. Londres: Verso, 2006.

International Organization for Standardization. **ISO 9000 -Quality management**. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>>. Acesso em: 03 de outubro de 2023.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. 99 p.

KADAR, J. A.; SYUKRI, Ariani and A. F. "Online system design for local government quality system assesment based on statistic and weighting analysis," 2014 2nd International Conference on Technology, Informatics, Management, Engineering & Environment, Bandung, Indonesia, 2014, pp. 211-215, doi: 10.1109/TIME-E.2014.7011620.

KLIKAUER, Thomas. **Managerialism, a critique of an ideology**. Reino Unido: Palgrave Macmillan UK, 2013.

MARIN, P. de L. **Sistemas de gestão da qualidade e certificação ISSO 9001 na administração pública: uma análise crítica**. Anais 2012. In: V Congresso de Gestão Pública. Brasília, 2012.

MARSHALL, Island Junior (org); **Gestão da Qualidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MELLO, C. H. P. et al. **Pesquisa-ação na engenharia de produção: proposta de estruturação para sua condução**. *Production*, v. 22, n. 1, p. 1–13, 2012.

MENDES, Mara Denise Lück; CRIPPA, Margarete Esteves Nunes. **Roteiro para Implantação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) baseado na ISO 9001**: Experiência da Embrapa Meio Ambiente, 2013.

MENELAU, S. et al.. **Realizar pesquisa sem ação ou pesquisa-ação na área de Administração? Uma reflexão metodológica**. *Revista de Administração (São Paulo)*, v. 50, n. 1, p. 40–55, jan. 2015.

MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. **A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo**. *Administração Pública e Gestão Social, [S. l.]*, v. 1, n. 3, p. 184–193, 2017. DOI: 10.21118/apgs.v1i3.5126. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5126>. Acesso em: 3 out. 2023.

MOLINA, Jerônimo de Rossi. **Crítica ao gerencialismo na legitimação da estratégia na administração pública**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

MOREIRA NETO, D. de F. **Coordenação gerencial na Administração Pública**. *Revista de Direito Administrativo, [S. l.]*, v. 214, p. 35–53, 1998. DOI: 10.12660/rda.v214.1998.47265. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47265>. Acesso em: 3 out. 2023.

PAIVA, Ana Luisa; CAPELA, Lurdes. **Manual prático para a certificação e gestão da qualidade com base nas Normas ISO 9000:2000: um guia com os métodos e processos mais modernos**. Lisboa: Verlag Dashöfer, Edições Profissionais, 2002.

PALADINI, Edson Pacheco. PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1998.

PUELLO-SOCARRÁS, J.F. **Paleontología (política) de una idea (neoliberal)**, Estudios Críticos del Desarrollo, v. V, n. 8, primeiro semestre, 2015, p. 47-81.

RAMIÓ MATAS, Carles. **Los problemas de la implantación de nueva gestión pública em las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional**. In: Reforma y Democracia (Revista do CLAD), Caracas, nº 21, outubro, 2001.

ROSA, Patrícia Rodrigues da; ZATT SCHARDOSIN, Fernando; DIAS ALPERSTEDT, Graziela; GHISI FEUERSCHÜTTE, Simone. **Estudo de caso e pesquisa-ação: semelhanças e distinções entre os métodos**. Revista de Ciências da Administração, [S. l.], v. 25, n. 65, p. 1–17, 2024. DOI: 10.5007/2175-8077. 2023.e80766.

RUAMCHAT, K.; THAWESAENSKULTHAI, N.; PONGPANICH, C. **Development of quality management system under ISO 9001:2015 and joint inspection group (JIG) for aviation fuelling service**. Management and Production Engineering Review, v. 8 n.3, p. 50-59, 2017.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

THIOLLENT, Michel : **"Fundamentos e atualizações da metodologia de pesquisa-ação"**.Porto Velho -Ro: Mnemos –Grupo de Estudos Interdisciplinares, 2020. (200 min.), P&B.

TRAGTENBERG, M. (1980). **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes.VELOSO, Giovana Rocha Implementação e avaliação de políticas públicas de gestão: o caso Gespública / Giovana Rocha Veloso. -Brasília, 2019

VIEIRA, S.; COSTA, E. S. P.; SANTOS, C. A. dos.; BERBARA, R. L. L. **ISO 9001 certification in a public institution for education and agricultural research: a case study**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 11, n. 3, p. e0911325973, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i3.25973.

VITIELLO, Nayte et al. **Sistema de gestão de qualidade no Instituto Biológico (SP): relato da transição da NBR ISO 9001 PARA NBR ISO/ IEC 17025**. Revista Gestão em Ciências, v. 5, n. 1, p. 1-17, 2016 Tradução. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12662/2359-618xregea.v5i1.p7-17.2016>. Acesso em: 01 out. 2023.

VUICHENKO, M.A., VASILENKO, O.P., and Dyachenko, M.I. 2019. “**The Problem of Cost Management in Municipalities**”. Scientific Bulletin of Mukachevo State University. Series “Economics” 1(11): 71-5

WESTBROOK, R. **Action research: a new paradigm for research in production and operations management**. International Journal of Operations & Production Management, v. 15, n. 12, p. 6-20, 1995. <http://dx.doi.org/10.1108/01443579510104466>.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. E-book.

YOUNG, J., & Wilkinson, A. (2002). **The long and winding road: The evolution of quality management**. Total Quality Management, 13(1), 101-12

APÊNDICE A – FERRAMENTA DE AUTOAVALIAÇÃO

(Local government assessment tool for integral quality management)

1. Indicadores de desenvolvimento institucional para a boa governança:

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
1 Responsabilidade, planejamento e organização e um sistema completo de gestão da qualidade	As atividades da Prefeitura não são implementadas de forma responsável; não existem procedimentos de planejamento, programação, controle e avaliação	Algumas atividades da Prefeitura não são implementadas de forma responsável nem são sistematicamente reguladas pelo planejamento, programação e procedimentos de avaliação	As atividades da Prefeitura são implementadas de forma responsável e sistematicamente reguladas através de planejamento, programação, controle e avaliação da utilização de procedimentos explícitos. Há um sistema completo de gestão da qualidade

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
2 Associado, solidário e conectado	Não há atividades desenvolvidas para tratar de assuntos de interesse público e em solidariedade com os outros níveis de governo, outros governos municipais ou com entidades públicas, sociais ou privadas	Há algumas atividades isoladas cooperativas e solidárias para lidar com assuntos de interesse público e em solidariedade com os outros níveis de governo, outros governos municipais e com entidades públicas, sociais ou privadas	Existem estratégias de cooperação sólidas e consistentes, políticas de solidariedade e atividades com outros níveis de governo, outros governos municipais e também com entidades públicas, sociais e privadas, para tratar de assuntos de interesse público que tenham atingido um impacto regional

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
3 Servidores com competência e plano de carreira	A Prefeitura não possui procedimentos para a profissionalização, para o treinamento profissional de seus Servidores ou quaisquer critérios específicos para o recrutamento	A Prefeitura tem alguns procedimentos para a profissionalização de seus Servidores. O pessoal contratado precisa estar de acordo com um perfil de trabalho	A Prefeitura tem pessoal competente e políticas de promoção de carreira e profissionalização para os Servidores Públicos. Existem regulamentos que especificam os perfis profissionais e as provas de sua realização com todo pessoal

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
4 Participação da comunidade nas políticas e programas públicos	A Prefeitura não tem procedimentos para promover a participação dos Clientes-Cidadãos na gestão das políticas e programas públicos	A Prefeitura tem certos procedimentos para promover a participação cidadã em algumas políticas e programas públicos	A Prefeitura tem procedimentos explícitos para promover a participação do Cliente-Cidadão e seu envolvimento na concepção, implementação, acompanhamento e avaliação das suas políticas e programas públicos essenciais

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
5 Responsabilidade fiscal	A Prefeitura não tem uma administração fiscal responsável. É quase totalmente dependente de transferências de outros níveis de governo para financiar suas atividades	A Prefeitura executa atividades como a cobrança de impostos e sistema de receitas em geral. Existe tributação da propriedade com um sistema de registro de terras, mas ele não é atualizado com valores unitários reais	A Prefeitura tem autonomia mínima aceitável para financiar suas atividades com uma cobrança fiscal eficaz sistema de receitas gerais. Há tributação sobre a propriedade com um sistema de registro de terras atualizado, com valores unitários reais

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
6 Promoção da Defesa Civil e dos serviços de emergência	A Prefeitura não incluiu a Defesa Civil na sua agenda	A Prefeitura incluiu este item em sua agenda e realiza algumas atividades e serviços nesta área	A Prefeitura tem um levantamento de riscos, procedimentos para a proteção do cidadão e prestação de serviços de emergência, e realiza periodicamente inspeções e atividades preventivas

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
-----------	----------	---------	-------

7 Utilização sistemática das tecnologias de informação e comunicação (TIC)	A Prefeitura não usa sistemática alguma, ou só usa as tecnologias de informação e comunicação muito básicas para processos internos e da prestação de serviços	A Prefeitura implementa algumas ações voltadas para a utilização de tecnologias de informação e comunicação atualizadas para processos internos e prestação de serviços. Há algumas políticas internas de TIC	A Prefeitura usa sistematicamente tecnologias de informação e comunicação suficientes e atualizadas para processos internos, comunicação bidirecional com os Clientes-Cidadãos e prestação de seus serviços. Existe uma estratégia, e as políticas implementadas para a melhoria planejada da TIC e os resultados documentados são significativos
--	--	---	---

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
8 Quadro jurídico implementado e atualizado	A Prefeitura não tem um sistema jurídico implementado e atualizado e o sistema existente não está corretamente alinhado com quadros jurídicos estadual e federal	A Prefeitura tem um sistema jurídico implementado e atualizado em alguns processos básicos e ações públicas que estão parcialmente alinhados com quadros jurídicos estadual e federal	A Prefeitura tem um sistema jurídico implementado e atualizado em todos os principais processos e ações públicas, que está devidamente alinhado com os quadros jurídicos estadual e federal

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
9 O estado de direito prevalece na área geográfica do Município	A Prefeitura não tem quaisquer instituições e procedimentos capazes de cumprir e fazer cumprir o estado de direito, para que ele prevaleça na área geográfica do Município	A Prefeitura dispõe de instituições e procedimentos capazes de cumprir e fazer cumprir o estado de direito em determinadas áreas, mas isso não prevalece em todo o Município em tempo oportuno e de uma forma acessível e eficiente	A Prefeitura dispõe de instituições e procedimentos capazes de cumprir e fazer cumprir a lei; ela prevalece em toda a área geográfica do Município de uma maneira eficiente, acessível e em tempo oportuno. Existem evidências suficientes e informação confiável que comprovam tal situação

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
10 Transparência e acesso à informação, integridade e responsabilidade social	A Prefeitura não garante a transparência, integridade e responsabilidade social nem permite e promove fiscalização pública eficaz. Clientes-Cidadãos não têm acesso aos documentos, procedimentos ou detalhes relacionados aos programas orçamentários e como o dinheiro é gasto	A Prefeitura implementa certas medidas para garantir a transparência, integridade e responsabilidade social, para permitir e promover fiscalização pública eficaz. Os Clientes-Cidadãos têm acesso limitado aos documentos, procedimentos e detalhes relacionados com os programas orçamentários e como o dinheiro é gasto	A Prefeitura tem políticas que garantem a transparência, integridade e responsabilidade social para permitir e promover a fiscalização pública eficaz. Os Clientes-Cidadãos, na verdade, têm o direito de acessar os documentos, procedimentos e detalhes relacionados a os programas orçamentários e como o dinheiro é gasto

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
11 Gestão financeira adequada	A Prefeitura não tem uma situação financeira equilibrada e sustentável, considerando suas receitas gerais, os gastos públicos e da dívida pública. A Prefeitura não tem controle real sobre a sua dívida pública	A Prefeitura não tem um equilíbrio financeiro mínimo aceitável, quando são considerados suas receitas gerais e os gastos públicos e da dívida pública. A sua informação financeira está incompleta ou não atualizada, ou não alinhada com as regulamentações financeiras nacionais. Ela só tem a gestão da dívida pública controlada parcialmente	A Prefeitura tem um saldo financeiro mínimo aceitável, considerando suas receitas gerais e os gastos públicos e da dívida pública. A sua informação financeira é completa, atualizada e alinhada com os regulamentos financeiros regionais e nacionais de gestão da dívida pública, bem como é controlada e eficaz

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
12 Consciência da segurança	<p>A Prefeitura não tem acesso aos recursos, equipamentos, procedimentos ou informações necessários, próprios e de outros níveis de governo, para garantir a segurança. Não há coordenação institucional para prevenir a violência e a criminalidade entre os Clientes-Cidadãos e os outros níveis de governos.</p> <p>Há uma alta taxa de criminalidade violenta e a Prefeitura não está agindo a sério para evitar o crime</p>	<p>A Prefeitura tem acesso limitado aos recursos, equipamentos, procedimentos e informações necessários, próprios e de outros níveis de governo. Não há coordenação institucional eficiente com os outros níveis de governo para prevenir a violência e criminalidade entre os Clientes-Cidadãos. Os Clientes-Cidadãos veem insegurança em muitos lugares</p>	<p>Há uma baixa incidência de violência e criminalidade na área geográfica do Município e os Clientes-Cidadãos estão conscientes disso. A Prefeitura tem acesso aos recursos, equipamentos, procedimentos e informações necessários e mantém a coordenação institucional eficiente com os Clientes-Cidadãos e outros níveis de governo, para prevenir a violência e o crime</p>

2. Indicadores de desenvolvimento econômico sustentável:

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
1 Promoção de alternativas econômicas inovadoras	<p>A Prefeitura mantém seu foco em atividades econômicas existentes. Não existem programas para explorar alternativas econômicas inovadoras</p>	<p>Certas alternativas econômicas potencialmente inovadoras foram identificadas, mas não foram desenvolvidas ou implementadas</p>	<p>Existem programas que produzem resultados documentados significativos em relação à promoção e implementação de alternativas econômicas inovadoras</p>

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
2 Promoção de oportunidades de trabalho decente	<p>O potencial de emprego produtivo do Município é desconhecido. Não têm sido desenvolvidos programas para promover e expandir as oportunidades de trabalho decente</p>	<p>Existem algumas atividades para promover oportunidades de trabalho decente, mas elas não têm sido desenvolvidas continuamente</p>	<p>Há uma a estratégia adequada para fortalecer o desenvolvimento econômico local e a criação de emprego. A estratégia inclui políticas integradas para a criação de novos negócios, oportunidades de trabalho decente e projetos de capacitação. Essas políticas são traduzidas em programas específicos e resultados bem documentados em relação às oportunidades de trabalho decente</p>

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
3 Responsabilidade pela segurança alimentar	A Prefeitura não tem qualquer supervisão ou registros relacionados a questões de segurança alimentar. Há uma oferta muito limitada e há acesso físico limitado em todas as comunidades do Município a alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as necessidades alimentares básicas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável para todas as pessoas	A Prefeitura não exerce supervisão regular e eficiente sobre as questões de segurança alimentar. A maior parte das comunidades locais enfrenta uma oferta limitada e difícil acesso aos alimentos nutritivos para satisfazer as necessidades alimentares básicas	A Prefeitura tem supervisão real e registros abrangentes relacionados a questões de segurança alimentar. Há fornecimento suficiente e acesso físico em todas as comunidades do Município a alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as necessidades alimentares básicas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável para todas as pessoas, em todos os momentos, em todas as comunidades do Município. Há informações consistentes e evidências relacionadas à segurança alimentar

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
4 Promoção da formação de trabalho local	Não há programas de formação ou mão de obra qualificada para atender à demanda. A Prefeitura não tem todas as informações e atividades para promovê-los	Existem programas de capacitação, mas não o suficiente para atender à demanda. A Prefeitura possui informações sobre o assunto e promove algumas atividades para resolver o problema, mas fica aquém em termos de complexidade	Existem programas de formação contínua para o emprego local para atender à demanda. Há resultados significativos e documentados sobre os programas na Prefeitura. Há informação adequada, supervisão e monitoramento sobre esses programas

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
5 Promoção do turismo	Não há planos de desenvolvimento do turismo. O turismo não é prioridade na agenda da Prefeitura	Há planos de desenvolvimento do turismo, mas eles não podem contar com infraestrutura suficiente ou informações confiáveis	A Prefeitura tem um diagnóstico com base em informações confiáveis, em programas setoriais precisos, e agência com responsabilidade para implementar os programas. Ele também tem resultados significativos e documentados que se referem a objetivos específicos e, portanto, lhe permitem aproveitar o potencial turístico

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
6 Responsabilidade pela mobilidade sustentável, pelas vias de comunicação e interligação	Não há suficientes estruturas e interconexões urbanas, interurbanas e externas, e o Município não tem estradas suficientes para conexão com todas as comunidades	Existem interligações urbanas, interurbanas e externas suficientes com as estruturas básicas necessárias. No entanto, elas não são suficientemente adequadas, acessíveis e igualitárias para todos os Clientes-Cidadãos. O Município tem estradas que interligam algumas comunidades do Município, mas elas não são acessíveis nem seguras	Existe uma interligação urbana, interurbana e externa com as estruturas básicas necessárias para a mobilidade interna adequada e igualitária para todos os Clientes-Cidadãos. O Município tem estradas suficientes que são acessíveis e seguras para conectá-lo com todas as suas áreas geográficas

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
7 Promoção do desenvolvimento econômico primário (rural/urbana: floresta, pecuária, agrícola e outros)	A Prefeitura não dispõe de um diagnóstico de associações de produtores ou do potencial do setor	A Prefeitura dispõe de um diagnóstico parcial dos produtores, dos produtos e do potencial local, mas não há estratégias para desenvolver adequadamente o setor econômico primário	A Prefeitura dispõe de um diagnóstico de produtores, produtos e do potencial local, e possui programas com resultados documentados e significativos, e órgãos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento para o setor econômico primário

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
8 Promoção da indústria, comércio e serviços (secundário, terciário e outros setores econômicos)	A Prefeitura não dispõe de um diagnóstico de associações de produtores ou do potencial do setor	A Prefeitura dispõe de um diagnóstico parcial dos produtores, dos produtos e do potencial local, mas não há estratégias para desenvolver adequadamente a indústria, o comércio e os serviços	A Prefeitura dispõe de um diagnóstico dos produtores, dos produtos e do potencial local, de programas com resultados documentados, e de agências responsáveis pelas políticas de desenvolvimento relacionadas à indústria, ao comércio e aos serviços

3. Indicadores de desenvolvimento social inclusivo:

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
1 Prestação de serviços públicos	A maior parte das habitações e das comunidades do Município não possui serviços públicos básicos	A maior parte das habitações e das comunidades do Município possui serviços públicos básicos, mas eles são insuficientes	Para quase todas as comunidades e habitações são fornecidos serviços básicos, com boa qualidade, permanentes e que operam de forma contínua

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
2 Promoção do esporte, da recreação e do desenvolvimento do setor social (infância, juventude e idade adulta)	Não há instalações ou programas para promover a recreação, os esportes e o desenvolvimento do setor social (infância, juventude e idade adulta)	Há uma infraestrutura de lazer e esportiva, mas não está em boas condições. Existem alguns programas para o desenvolvimento do setor social (infância, juventude e idade adulta), mas não há resultados documentados	A infraestrutura para esporte e lazer é mantida. O governo tem programas para promover esportes, recreação e desenvolvimento do setor social (infância, juventude e idade adulta), com resultados documentados significativos

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
-----------	----------	---------	-------

3 Promoção da inclusão social e étnica	Não há qualquer ação para incorporar grupos tradicionalmente excluídos no processo público de tomada de decisão	A Prefeitura, ocasionalmente, organiza consultas e fóruns, bem como promove atividades para incluir estes grupos. Há um espaço institucional permanente em que os Clientes-Cidadãos de todos os grupos étnicos e sociais podem participar para conhecer e discutir os assuntos do governo	A Prefeitura tem programas para promover a igualdade de grupos, étnicos e sociais, que estão produzindo resultados significativos e documentados. Há uma agência do governo responsável pela implementação de programas e de atividades relacionadas a esta política pública
--	---	---	--

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
4 Promoção da igualdade de gênero	Há discriminação de gênero nas atividades da Prefeitura (econômica, política e social). A Prefeitura não possui políticas de combate à discriminação de gênero	A Prefeitura tem interesse em lutar contra a discriminação de gênero, mas apenas medidas isoladas foram adotadas para promover a igualdade de gênero	A Prefeitura possui programas para promover a igualdade de gênero, que estão produzindo resultados significativos e documentados. Há uma agência do governo responsável pela implementação de programas e atividades relacionados a esta política pública

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
5 Responsabilidade pela população em situações de risco e vulnerável	A Prefeitura não tem quaisquer programas ou serviços voltados para a população em situações de risco e vulnerável	Existem algumas atividades isoladas para atender à população em situações de risco e vulnerável	A Prefeitura dispõe de instituições e programas que produzem resultados significativos e documentados para prestação de serviços sociais para a população em situações de risco e vulnerável

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
6 Promoção da saúde pública	50% das comunidades com mais de 500 habitantes não têm programas de saúde participativos. A Prefeitura não tem seus próprios programas nesta área, e não é parte de um programa estadual ou federal	Pelo menos 50% das comunidades do Município com mais de 500 habitantes têm um comitê de saúde local ativo	Mais de 80% das comunidades com mais de 500 habitantes têm um comitê de saúde local ativo. Há uma variedade de programas de promoção de saúde locais, com resultados documentados significativos

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
-----------	----------	---------	-------

7 Promoção da educação básica de qualidade	Não há escolas suficientes e a qualidade da educação é deficiente	Existem escolas suficientes, mas a Prefeitura não promove melhorias para a qualidade na educação	Existem escolas suficientes para o ensino básico e a Prefeitura promove melhorias da qualidade na educação
--	---	--	--

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
8 Promoção da habitação decente	A Prefeitura não acompanha as condições de habitação das comunidades que, na maioria dos casos, são inadequadas. Não há programas para lidar com assentamentos precários ou para melhorar a posse da terra	Menos de 50% dos habitantes têm habitação decente, e não há um programa local, produzindo resultados significativos documentados para lidar com este problema. Há um interesse em promover a legalização de assentamentos precários e emitir títulos de propriedade, mas não há programas com resultados eficazes	A maioria dos habitantes tem habitação decente e há programas para lidar com o problema da habitação, produzindo resultados significativos documentados. Existe um programa consistente, com resultados significativos e documentados para legalizar e emitir títulos de propriedade para assentamentos precários

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
9 Promoção da educação cívica e de uma cultura socialmente responsável	Não há atividades para promover a educação cívica e uma cultura socialmente responsável	Existem algumas atividades para aumentar a consciência dos Clientes-Cidadãos e promover a educação cívica, mas não há uma cultura social responsável	Há atividades regulares para promover a educação cívica, a participação dos Clientes-Cidadãos e uma cultura socialmente responsável

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
10 Promoção da preservação do patrimônio cultural e histórico	Não há infraestrutura nem atividades para promover a identidade local e o patrimônio histórico da comunidade	Há uma infraestrutura cultural, mas está em mau estado. Não há programas de promoção e preservação sistemática	A infraestrutura cultural é mantida. O governo tem programas para promover o patrimônio histórico e cultural, com resultados documentados significativos

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
-----------	----------	---------	-------

11 Responsabilidade pelo combate à pobreza	A Prefeitura não possui programas de combate à pobreza, nem é vinculada a instituições públicas ou privadas envolvidas neste esforço	Existem algumas atividades isoladas de combate à pobreza, mas elas não estão ligadas a outras instituições públicas e privadas. A Prefeitura não tem qualquer programa antipobreza específica com resultados documentados	A Prefeitura tem uma variedade de programas com resultados documentados. A Prefeitura tem vínculos e projetos com outros níveis de governo e entidades públicas e privadas
--	--	---	--

4. Indicadores de desenvolvimento ambiental sustentável:

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
1 Cuidados com a qualidade do ar	Não há qualquer ação da Prefeitura de controle sobre as atividades que poluem o ar, como a queima de pastagens e resíduos	Existem procedimentos oficialmente aprovados para evitar a queima de pastagens e resíduos, e há inspeção periódica de emissões de poluentes	Existem regulamentos e programas de inspeção das emissões de poluentes móveis e fixas. Seus resultados são avaliados de forma confiável e tornados públicos

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
2 Responsabilidade pela coleta de resíduos	Existem várias áreas de disposição de resíduos não controladas, permanentemente abertas aos elementos ambientais. Não há serviço de coleta de lixo ou é insuficiente	Há apenas um aterro aberto, onde os resíduos são depositados e sua eliminação controlada. Existe apenas uma cerca no perímetro. A entrada de resíduos é supervisionada e existem algumas guardas. Há algumas rotas de serviço de coleta de resíduos	Há um aterro sanitário cumprindo as normas e regulamentos oficiais necessários. Ele é coberto e há proteção do ar, do solo e das águas subterrâneas. Há um sistema de coleta que cobre a maior parte da área geográfica do Município. Há separação de resíduos e reciclagem

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
3 Cuidados com a aparência do Município	Não há atividades para cuidar da aparência do Município	Há atividades periódicas que ocorrem a cada seis meses ou a cada ano para melhorar a aparência do Município	Existem programas para melhorar a aparência do Município, com resultados significativos e documentados, incluindo um orçamento para os programas

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
4 Responsabi-	Não existe um diag-	Há um diagnóstico	Existe um programa para a conservação e uso dos

lidade pelos cuidados com os recursos naturais	nóstico relacionado aos recursos naturais nem existem quaisquer atividades de proteção	documentado que é atualizado com base em aspectos relacionados aos recursos naturais do Município	recursos naturais, com resultados significativos, contando com pessoal responsável pela implementação do programa
--	--	---	---

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
5 Sistema eficaz de gestão da terra	O Município está crescendo sem qualquer planejamento e regulamentação da ocupação da terra	Existe um plano de ocupação da terra, no entanto, pode ser inoperante, obsoleto e/ou não aprovado	Existe um plano de ocupação da terra consistente, que é atualizado pelo menos a cada cinco anos, e as autoridades da Prefeitura supervisionam a sua implementação, com a participação dos Clientes-Cidadãos organizado

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
6 Responsabilidade pelos cuidados com a água	As fontes de abastecimento de água estão desprotegidas, não há previsões de consumo e oferta e as águas servidas são descarregadas sem tratamento e sem controle	Existem alguns programas para a conservação ou manutenção das fontes de abastecimento de água. Existem regulamentos locais relacionados à água	Existe um programa para a conservação e manutenção das fontes de abastecimento de água, tanto subterrânea como de superfície, bem como para o tratamento de esgoto. Existem também regulamentos e uma agência de operação em águas atuante

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
7 Responsabilidade pelos cuidados com o solo	Não existe um diagnóstico para problemas de erosão, perda de cobertura vegetal ou acidificação do solo	Há um diagnóstico documentado realizado pelo menos a cada três anos. Há atividades periódicas para o controle da erosão, o desmatamento e o uso de fertilizantes danosos ao solo	Existem programas, com resultados documentados significativos, para o controle da erosão, desmatamento, conservação, recuperação do solo e reflorestamento

Indicador	Vermelho	Amarelo	Verde
-----------	----------	---------	-------

	Não há programas municipais relacionados à educação ambiental	Apenas alguns programas comunitários relacionados à educação ambiental têm sido desenvolvidos em áreas específicas da administração (limpeza de bacias hidrográficas com a participação da comunidade, Dia Mundial do Meio Ambiente)	Existe um programa de educação ambiental oficial em vigor nas escolas e nas comunidades, incluindo atividades que contribuam para a melhoria e conservação do meio ambiente
--	---	--	---

APÊNDICE B – MARCAÇÃO DAS CATEGORIAS DO ANEXO A APLICADO NA CGM

Tabela 2 - Marcação para a categoria 01 do Anexo A

Categoria 1	vermelho	amarelo	verde
1	0,00	1,00	0,00
2	0,00	1,00	0,00
3	1,00	0,00	0,00
4	0,00	1,00	0,00
5	0,00	1,00	0,00
6	0,00	1,00	0,00
7	0,00	1,00	0,00
8	0,00	1,00	0,00
9	1,00	0,00	0,00
10	1,00	0,00	0,00
TOTAL	3,00	7,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Tabela 3 - Marcação para a categoria 02 do Anexo A

Categoria 2	vermelho	amarelo	verde
1	0,00	1,00	0,00
2	0,00	1,00	0,00
3	0,00	1,00	0,00
4	1,00	0,00	0,00
5	0,00	0,00	1,00
6	0,00	1,00	0,00
7	0,00	1,00	0,00
8	0,00	1,00	0,00
TOTAL	1,00	6,00	1,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Tabela 4- Marcação para a categoria 03 do Anexo A

Categoria 3	vermelho	amarelo	verde
1	1,00	0,00	0,00
2	0,00	0,00	1,00
3	0,00	1,00	0,00
4	0,00	0,00	1,00
5	0,00	1,00	0,00
6	0,00	1,00	0,00
7	1,00	0,00	0,00

8	0,00	1,00	0,00
9	0,00	1,00	0,00
10	0,00	1,00	0,00
11	0,00	1,00	0,00
12	0,00	1,00	0,00
TOTAL	2,00	8,00	2,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Tabela 5 - Marcação para a categoria 04 do Anexo A

Categoria 4	vermelho	amarelo	verde
1	1,00	0,00	0,00
2	0,00	1,00	0,00
3	0,00	1,00	0,00
4	0,00	1,00	0,00
5	1,00	0,00	0,00
6	0,00	1,00	0,00
7	0,00	1,00	0,00
8	0,00	1,00	0,00
9	1,00	0,00	0,00
TOTAL	3,00	6,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Tabela 6 - Marcação geral do Anexo A

VERMELHO	AMARELO	VERDE
9,00	27,00	3,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

APÊNDICE C – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO



ISO 18091 : DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE INTERVENÇÕES NA CONTROLADORIA GERAL DE MACEIÓ.

Relatório Técnico Conclusivo

ISO 18091 : DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE INTENVERÇÕES NA CONTROLADORIA GERAL DE MACEIÓ.

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Ulysses Salgueiro Borges ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Dr. José Rodolfo Tenório Lima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Resumo

04

Contexto e/ou organização e/ou
setor da proposta

05

Público-alvo da proposta

06

Descrição da situação-problema

06

Objetivos da proposta de intervenção

07

Diagnóstico e análise

07

Proposta de intervenção

08

Responsáveis pela proposta de
intervenção e data

10

Referências

11

Protocolo de recebimento

12

SUMÁRIO

RESUMO

A nova administração pública (New Public Management) trouxe para os órgãos públicos a importância dos sistemas de qualidade na oferta de serviços a população em geral, de modo a promover processos com maior controle e eficácia na entrega de resultados (Marin, 2012).

Diante disto, a norma ISO 9001 transbordou seu reconhecimento do ambiente privado para o público, já que mantém seu status de ferramenta referência para a implantação de sistemas de qualidade em qualquer organização.

Identificando a necessidade de uma abordagem mais próxima ao ambiente governamental, a *International Organization for Standardization* – ISO elaborou e publicou uma norma específica para os governos locais (prefeituras) implantarem a norma ISO 9001. Trata-se da ISO 18091.

Neste contexto, a Controladoria Geral de Maceió – CGM, órgão central do Controle Interno da gestão municipal, em busca de implementar ferramentas gerenciais de excelência para uma melhor governança, buscou iniciar procedimentos e ações para implantar um sistema da qualidade. Assim, este Relatório busca apresentar – a partir do preconizado no Anexo A da norma ISO 18091:2022 e no seu diagnóstico resultante – as sugestões de ações e intervenções que a CGM deve tomar, para que possa implementar com sucesso em um futuramente próximo, um sistema de qualidade nos padrões ISO 9001 ou superior.



...A norma ISO 9001 transbordou seu reconhecimento do ambiente privado para o público, se tornando uma ferramenta referência para a implantação de sistemas de qualidade. "

CONTEXTO

Com a reforma administrativa que ocorreu em 2023 na Prefeitura Municipal de Maceió, a então Secretaria de Controle Interno, por força do Decreto nº 9.427, de maio de 2023, se configurou na atual Controladoria Geral de Maceió - CGM, tendo dentre suas atribuições principais a de exercer as funções de órgão central do Sistema de Controle Interno de todos os órgãos municipais.

Também ficou estabelecido que a CGM teria entre suas competências a da assegurar o fiel cumprimento das leis, normas e procedimentos, através de auditorias e outros procedimentos que busquem supervisionar e fiscalizar os atos administrativos de todos os órgãos municipais.

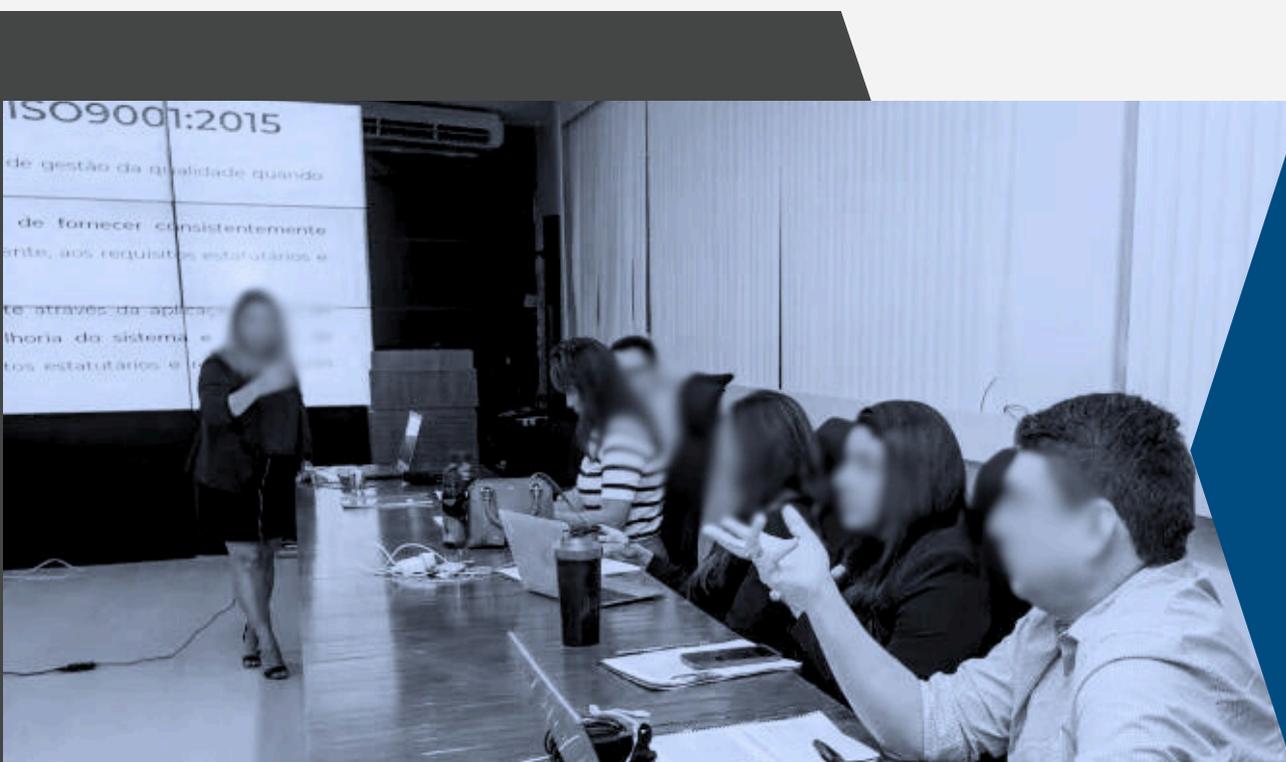
Franco e Marra (1992, p.267) em sua definição de controle interno já falavam que o mesmo poderia ser conceituado como "todos os instrumentos da organização destinados a vigilância administrativa".

Esta visão, identificada entre os servidores da CGM, foi o início de ações e capacitações no ano de 2023, com o foco em melhorar as rotinas internas na gestão do órgão, de modo a possibilitar a busca constante pelo cumprimento das novas atribuições da CGM.

Diante do novo escopo de atuação da Controladoria, foi identificado pela alta direção a necessidade de implementar um sistema de qualidade dos procedimentos de controle dentro do próprio órgão.

Assim, em julho de 2023, foi realizada duas capacitações para todos os servidores do órgão. A primeira tendo como foco a introdução das diretrizes da ISO no órgão, com o título "Curso de Interpretação dos requisitos da norma ISO 90001:2015", e a segunda com um curso de formação para auditores internos na mesma norma, ministrado por uma profissional certificada e com ampla experiência na gestão da qualidade na esfera pública.

Curso de Interpretação dos Requisitos da Norma NBR ISO 9001:2015 na CGM , realizado nos dias 18,19 e 20 de julho de 2023.



PÚBLICO-ALVO

O público-alvo deste estudo foi definido conforme o preconizado e recomendado pela norma NBR ISO 18091:2022, que estabelece uma autoavaliação para a norma entre os integrantes da alta direção do órgão. Assim, foram convidados a participar do diagnóstico todo os diretores do órgão e servidores considerados importantes na definição de estratégias e ações na CGM.

CARGO	NOME
Controlador Geral	Jose de Barros Lima Neto
Chefia de Gabinete	Julia França Lins
Subcontrolador	Jefferson Tadeu Pereira
Diretoria de Controle Interno	Ana Cristina Santos de Albuquerque
Diretoria de Prestação de Contas e Regulação	Adelmo de Mendonça
Diretoria de Transparência, Integridade e Participação Social	Silvia Marcia Lima Cunha
Coordenação Geral de Normas e Procedimentos	Ulysses Salgueiro Borges
Coordenação Geral de Avaliação de Prestação de Contas	Marceliano Teixeira dos Santos

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A complexidade de implantar com sucesso um sistema da qualidade em um órgão público evidenciou a necessidade de planejar com detalhes as ações e aprofundar mais nos conhecimentos a respeito.

Assim, de conhecimento da existência de uma norma específica elaborada pela ISO para a gestão pública - ISO 18091:2022, identificou-se na literatura e na ISO um nível mínimo indicado para que qualquer órgão público municipal percorresse antes de enveredar com sucesso na implantação de sistemas de qualidade.

Diante de tais fatos e do conhecimento de uma ferramenta que mensurava o "nível de confiança" do órgão/prefeitura, em seus procedimentos operacionais, para implantar um sistema ISO 9001, foi iniciado um processo de busca que se tornou a questão principal do estudo: **A Controladoria Geral de Maceió apresenta condições operacionais confiáveis para a gestão integral da qualidade?**

OBJETIVOS DA PROPOSTA

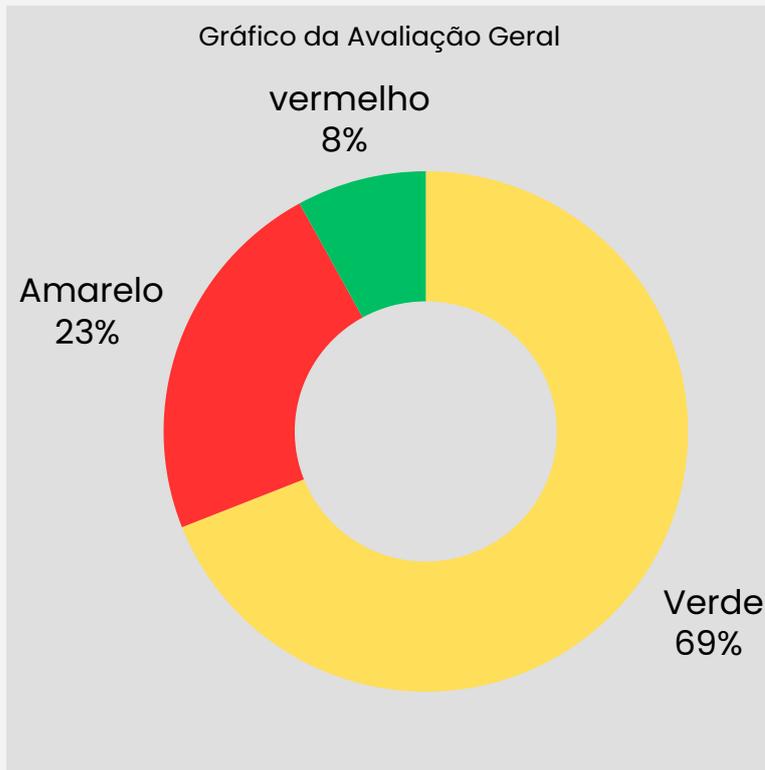
Apresentar o diagnóstico da autoavaliação à CGM e sugerir ações que possam ser realizadas pelo órgão com o intuito de sanar os pontos críticos levantados, de modo a promover o ambiente propício a implantação de um sistema de gestão da qualidade em conformidade com os padrões da NBR ISO 18091:2022 e da ISO 9001:2015.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

➤ **92% dos indicadores** estabelecidos no Anexo A da norma NBR ISO 18091:2022 foram classificados na categoria abaixo do aceitável (amarelo) ou inaceitável (vermelho). Apenas 8% foram considerados aceitáveis (verde).

A norma sugere que a prefeitura ou órgão busquem ao menos que a maioria dos 39 indicadores sugeridos como base estejam na classificação verde. Tendo como critério estabelecido para interpretar a norma que a maioria dos indicadores seria 50%+1, ou seja, 20 ou mais indicadores, foi que se consolidou o diagnóstico após as autoavaliações individuais e a consolidação dos resultados parciais pelo Grupo de Trabalho, seguindo os parâmetros da própria norma.

Foi diagnosticado que na autoavaliação consolidada entre os servidores da CGM, a grande maioria dos indicadores estão em patamares abaixo do "aceitável" pela norma. Apenas 8% dos indicadores, ou mais precisamente 03, foram classificados em nível verde, a saber: (2.5 Promoção do Turismo; 3.2 Promoção do Esporte, da Recreação e do Desenvolvimento do Setor Social, e 3.4 Promocao da Igualdade de Gênero).



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Marcação geral dos indicadores do Anexo A.

VERMELHO	AMARELO	VERDE
9,00	27,00	3,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Tendo a grande maioria dos indicadores classificados como amarelo ou "abaixo do aceitável", inicialmente pode transparecer um trabalho árduo o de promover ações no sentido de migrar as classificações, mas preocupante são de fato os indicadores que foram classificados no nível vermelho. Contudo, no geral, a autoavaliação realizada e o diagnóstico apresentado coloca em dúvida no cenário atual a capacidade da CGM em implementar com sucesso um sistema de qualidade nos padrões iguais ou superiores a norma NBR ISO 9001:2015.

O diagnóstico comprovou que neste momento o órgão não alcança o nível de confiança idealizado pela NBR ISO 18091:2022 para a gestão integral da qualidade, mas cabe destacar que isso não chancela a desistência em promover um sistema de qualidade naquele órgão. Pelo contrário, a norma encoraja a promover uma série de ações e medidas que buscam dirimir estes desafios e promover o caminho viável ao objetivo final de implantar um sistema de qualidade integral e de confiança, abarcando as diretrizes não só da ISO, mas as estabelecidas pela ONU para um governo local transparente democrático e efetivo.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A presente proposta de intervenção se baseia em três grupos de ações, com ambas ancoradas nas propostas de intervenções sugerida na própria norma NBR ISO 18091/2022. Contudo, as intervenções aqui apresentadas apresentam de forma sucinta uma visão de sugestão que deve ser implementada de forma linear e adaptativa, respeitando as etapas apresentadas pela NBR ISO 18091:2022.

• PLANO DE AÇÃO (1º etapa)

Sugere-se que a CGM continue com a implementação da norma NBR ISO 18091:2022 e efetive a conclusão da proposta apresentada no ANEXO A da norma. Assim, é sugerido como primeira ação pós diagnóstico a criação de um plano de ação para mitigação dos pontos fracos identificados nos indicadores classificados inicialmente como inaceitáveis (vermelho) e abaixo do aceitável (amarelo).

Cabe neste ponto ressaltar a importância do plano de ação possuir um escopo de ação definido, mapeamento dos processos envolvidos e definição de setores e agente públicos responsáveis, definindo marcos e entregas factíveis e pragmáticas, além de indicadores confiáveis para as ações e marcos considerados críticos para cada ponto levantado no Plano de Ação.

Estes pormenores não são detalhados na norma, mas é observado que em sistemas de governança, tais ações são cruciais para o devido controle e gestão em geral. Esta ferramenta (PLANO DE AÇÃO) não só será importante para a melhora dos níveis dos indicadores medidos pela norma, como servirá com uma diretriz basilar do sistema de governança do órgão, fazendo ponte as ações contempladas no Anexo B.

• MAPA DE PROCESSOS PARA PREFEITURA – ANEXO B (2º etapa)

Em um segundo momento, sugere-se a CGM que de posse do plano de ação do ANEXO A e o mesmo já em execução há algum período (leia-se por no mínimo 3 meses), que o órgão inicie o mapeamento dos processos que envolvem de uma forma integral toda a gestão da qualidade. Para isso, faz-se necessário o conferimento das ações e metas com o Plano de Governo, e o detalhamento no mapa global de todos os processos de gestão, operacionais e de apoio.

O ANEXO B apresenta de forma clara a divisão dos processos de gestão, operacional e de apoio, mas é de conhecimento da própria norma que a gestão de todos eles seja elaborada de forma coordenada e com o objetivo no cliente/ cidadão é um trabalho árduo e difícil. Sugere-se, pois, a hierarquização dos processos considerados mais importantes. Pode-se criar uma hierarquia de importância pelas entregas mais objetivas ao atual plano de governo, ou as normas e legislações vigentes relacionadas a transparência e *compliance*, que fazem parte do escopo de atuação da CGM.

Todos os processos devem ter foco na satisfação do cliente/cidadão, e respeitando os princípios da Administração Pública. Cabe destacar que em todo o planejamento do mapa e na sua execução a alta direção da CGM deve sempre se balizar na abordagem estabelecida pelo ciclo PDCA, ciclo este que permeia toda as diretrizes das normas da família ISO e que estão baseadas em uma mentalidade de risco.

Por fim, estando o mapa de processos pronto, a CGM terá a possibilidade de gerir de forma eficiente os processos de qualidade de forma integral e estará muito próxima de consolidar um sistema de gestão da qualidade, podendo se for da vontade do gestor local, certificar o órgão com a ISO 9001.

• MATRIZ DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES (3º etapa)

Conforme constatado na observação participante, e nos trabalhos de Cho e Pyun (2022), faz-se necessário, de forma concomitante a finalização da aplicação da norma ISO 18091/2022, a introdução de ferramentas específicas para a gestão da qualidade dentro da estrutura de governança do órgão ou prefeitura. Sendo, pois, conforme os achados, essencialmente necessários o mapeamento dos principais processos de gestão da Controladoria (algo já previsto pela norma ISO 9001/2015) e a criação de uma matriz de funções e responsabilidades, de modo a contemplar todos os servidores da CGM e suas respectivas entregas aos cidadãos/governo e seus processos inerentes vinculados.

Assim, para cada processo de serviço/produto, se faz necessário a indicação de um responsável para controle das ações e apuração de inconformidades nos processos e entregas. Ficou claro dentre os poucos estudos sobre qualidade na gestão pública encontrados, que é necessário incutir dentro do ambiente organizacional, uma cultura para a qualidade, tendo em vista a complexidade que envolve o controle dos processos e a correta execução do ciclo PDCA em órgãos públicos nos governos locais.

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Ulysses Salgueiro Borges

Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas e Mestrando em Administração Pública/UFAL. Servidor da Prefeitura Municipal de Maceió, ocupando o cargo de Coordenador de Norma e Procedimentos da Controladoria Geral de Maceió. E-mail: ulysses.borges@feac.ufal.br

José Rodolfo Tenorio Lima

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos e Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Santa Catarina.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 9001: Sistema de gestão da qualidade – Requisitos. Rio de Janeiro, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 18091:2022: Sistema de gestão da qualidade – Diretrizes para a aplicação da ABNT NBR ISO 9001 em prefeituras. Rio de Janeiro, 2022.

CHO, Jihoon; PYUN, Jebum. A Study on the Implementation Plan for Public Service Quality Management Applying the ISO 18091 Framework. Journal of Korean Society for Quality Management, vol.50, no.1, pp.1-19, Mar.2022.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. Auditoria Contábil. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MACEIÓ, DECRETO Nº 9.427 DE 11 DE MAIRO DE 2023. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS E O QUADRO DEMONSTRATIVO DE CARGOS EM COMISSÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. MACEIO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ, [2023]. DISPONIVEL EM: <https://maceio.al.gov.br/uploads/documentos/DOM-Edital-FMAC-Sao-Joao-Maceio-2023.pdf>. ACESSO EM: 20 DE AGOSTO DE 2024.

MARIN, P. de L. Sistemas de gestão da qualidade e certificação ISO 9001 na administração pública: uma análise crítica. Anais 2012. In: V Congresso de Gestão Pública. Brasília, 2012.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

À Controladoria Geral de Maceió,

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado **"ISO 18091: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE INTERVENÇÕES NA CONTROLADORIA GERAL DE MACEIÓ"**, derivado da dissertação de mestrado "ISO 18091 EM PREFEITURA: AUTOAVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO NA CONTROLADORIA GERAL DE MACEIÓ.", de autoria do mestrando Ulysses Salgueiro Borges.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal de Alagoas.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um Relatório Técnico Conclusivo e seu propósito é apresentar o diagnóstico situacional do órgão e sugerir intervenções factíveis para a melhora dos indicadores medidos pela NBR ISO 18091:2022 .

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@feac.ufal.br

Maceió, AL ____ de _____ de 2024

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

Discente: Ulysses Salgueiro Borges

Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas e Mestrando em Administração Pública/UFAL.

Orientador: Jose Rodolfo Tenorio Lima

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Setembro de 2024