REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

A GESTÃO DA QUALIDADE NO ATENDIMENTO AO CIDADÃO NO SETOR PÚBLICO

QUALITY MANAGEMENT IN CITIZEN SERVICE IN THE PUBLIC SECTOR

Ciências Sociais Aplicadas • 23/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/795328963

Ana Carolina Santos Costa[1]

Dayane Arruda de Carvalho[2]

RESUMO

Introdução: A gestão da qualidade no atendimento ao cidadão constitui um dos temas mais prementes da administração pública contemporânea. A despeito dos avanços normativos e da adoção de modelos de excelência por órgãos públicos brasileiros, persiste uma incongruência entre a qualidade planejada, a executada e a percebida pelo cidadão, manifestada em filas, demora na resolução de demandas e insatisfação do usuário. **Objetivo:** Analisar as práticas de gestão da qualidade nos serviços públicos brasileiros, com ênfase nos impactos de sua ausência sobre o atendimento ao cidadão, identificando modelos e métricas oficiais adotados no Brasil, com destaque para o Instrumento de Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos (IDMS 100 Pontos). **Materiais e Método:** Pesquisa de natureza explicativa, com procedimentos bibliográfico e documental e abordagem qualiquantitativa. Foram analisados, à luz do Guia Prático do IDMS 100 Pontos, os relatórios de ouvidoria da Prefeitura de São Luís – MA (2024), do Ministério Público do Estado do Maranhão (2024) e do Ministério de Minas e Energia (2025), por meio de comparação sistemática e análise de conteúdo. **Resultados:** Observou-se maturidade incipiente na gestão da qualidade nos três órgãos. O MME apresentou o melhor desempenho em resolutividade (100% das manifestações respondidas no prazo; tempo médio de 10,9 dias), enquanto o MPMA registrou o maior volume de atendimentos (10.654 manifestações) e índice de satisfação de 86,44%. A Prefeitura de São Luís apresentou a maior fragilidade, com taxa de encerramento de apenas 72% das 1.568 manifestações e ausência de dados sobre Carta de Serviços, capacitação e pesquisas de satisfação. Lacunas recorrentes foram identificadas no mapeamento da jornada do usuário, no monitoramento sistemático da qualidade, na gestão de indicadores com séries históricas e no envolvimento da ouvidoria na revisão de

processos. **Contribuição Científica:** O estudo demonstra a aplicabilidade do IDMS 100 Pontos como ferramenta de diagnóstico comparativo entre diferentes esferas e poderes, contribuindo para a literatura de Administração Pública ao evidenciar que a existência de normas e procedimentos formais não é condição suficiente para garantir a qualidade percebida pelo cidadão. **Conclusão:** A ausência de práticas sistemáticas de gestão da qualidade compromete a resolutividade e a confiança nas instituições públicas. Recomenda-se a priorização de investimentos em capacitação de equipes, padronização de processos, divulgação da Carta de Serviços e fortalecimento das pesquisas de satisfação, elementos essenciais à consolidação de uma cultura de qualidade no serviço público.
Palavras-chave: Gestão da qualidade; Atendimento ao cidadão; Setor público; IDMS 100 Pontos; Ouvidoria.

ABSTRACT

Introduction: Quality management in citizen service is one of the most pressing themes of contemporary public administration. Despite normative advances and the adoption of excellence models by Brazilian public bodies, there remains an incongruity between planned, executed, and perceived quality, manifested in queues, delays in resolving demands, and user dissatisfaction. **Objective:** To analyze quality management practices in Brazilian public services, emphasizing the impacts of their absence on citizen service, by identifying official models and metrics adopted in Brazil, with emphasis on the Public Services Maturity Diagnosis Instrument (IDMS 100 Points). **Materials and Methods:** Explanatory research with bibliographic and documentary procedures and a quali-quantitative approach. The ombudsman reports of the Municipality of São Luís – MA (2024), the Public Prosecution Office of the State of Maranhão (2024), and the Ministry of Mines and Energy (2025) were

analyzed in light of the IDMS 100 Points Practical Guide, through systematic comparison and content analysis. **Findings:** An incipient maturity in quality management was observed in the three bodies. The MME showed the best performance in resolutiveness (100% of manifestations answered within the deadline; average time of 10.9 days), while the MPMA recorded the highest service volume (10,654 manifestations) and a satisfaction index of 86.44%. The Municipality of São Luís showed the greatest fragility, with a closure rate of only 72% of 1,568 manifestations and no data on the Service Charter, training, or satisfaction surveys. Recurring gaps were identified in user journey mapping, systematic quality monitoring, indicator management with historical series, and ombudsman involvement in process review. **Scientific Contribution:** The study demonstrates the applicability of IDMS 100 Points as a comparative diagnostic tool across different spheres and branches of government, contributing to Public Administration literature by showing that the existence of formal norms and procedures is not a sufficient condition to guarantee quality perceived by citizens. **Conclusion:** The absence of systematic quality management practices compromises resolutiveness and trust in public institutions. Investment in team training, process standardization, dissemination of the Service Charter, and strengthening of satisfaction surveys is recommended as essential to consolidating a quality culture in public service.
Keywords: Quality management; Citizen service; Public sector; IDMS 100 Points; Ombudsman.

1. INTRODUÇÃO

A gestão da qualidade no atendimento ao cidadão no setor público constitui um dos temas mais prementes da administração pública contemporânea. Historicamente associada ao universo industrial e à

busca pela conformidade com especificações técnicas, a qualidade passou por uma profunda evolução conceitual ao longo do século XX, migrando de uma abordagem centrada no produto para uma abordagem centrada no cliente e no valor percebido.

No contexto dos serviços, e particularmente dos serviços públicos, essa evolução ganhou contornos ainda mais complexos, pois a produção e o consumo ocorrem de forma simultânea, e o próprio cidadão participa ativamente da cocriação do resultado do atendimento.

No setor público brasileiro, a incorporação da lógica da qualidade está historicamente atrelada à Reforma Gerencial do Estado, deflagrada na década de 1990, que propôs a transição de um modelo burocrático-weberiano, centrado no controle rígido de procedimentos, para um modelo gerencial, orientado por resultados e pela satisfação do cidadão-usuário.

Desde então, iniciativas como o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) e a institucionalização de modelos de excelência, como o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), buscaram consolidar uma cultura de qualidade no serviço público. Mais recentemente, instrumentos como a Carta de Serviços ao Cidadão e o Guia Prático de Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos (IDMS 100 Pontos) surgiram como ferramentas fundamentais para padronizar, monitorar e elevar a qualidade dos serviços prestados à população.

Contudo, a despeito dos avanços normativos e da existência de modelos estruturados, é possível que persista uma incongruência entre o que é planejado pelas organizações públicas e o que é

efetivamente percebido pelo cidadão no momento do atendimento. A ausência de uma gestão sistemática da qualidade manifesta-se, frequentemente, como uma desconexão entre a qualidade planejada, a qualidade executada e a qualidade percebida.

Essa lacuna se traduz em filas excessivas, falta de clareza nas informações, demora na resolução de demandas e, sobretudo, na insatisfação do usuário e na corrosão da confiança nas instituições públicas.

A relevância acadêmica deste estudo reside na oportunidade de contribuir para o aprofundamento do debate sobre a transposição dos modelos de gestão da qualidade, originalmente concebidos para o setor privado, para a realidade complexa da administração pública. A simples importação de ferramentas gerenciais, sem a devida adaptação às especificidades do setor público, como a supremacia do interesse público, a indisponibilidade do interesse público e a obrigatoriedade de licitação, tende a produzir resultados limitados.

Ao analisar as práticas de gestão da qualidade sob a ótica do valor público e dos princípios constitucionais da Administração Pública, este trabalho busca oferecer uma reflexão crítica sobre como a qualidade pode ser efetivamente internalizada como uma cultura organizacional no serviço público, e não apenas como um conjunto de procedimentos burocráticos.

Do ponto de vista científico, a pesquisa se justifica pela originalidade da abordagem metodológica proposta. Ao utilizar o Instrumento de Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos (IDMS 100 Pontos) como referência para a análise comparativa de relatórios de

ouvidoria de três diferentes esferas e poderes, uma prefeitura municipal, um ministério público estadual e um ministério federal, o estudo desenvolve um desenho de pesquisa que permite não apenas descrever a realidade de cada órgão, mas também identificar padrões, lacunas e boas práticas que podem ser generalizados.

Diante desse cenário, torna-se imperativo investigar de que forma a ausência de práticas de gestão da qualidade impacta o atendimento ao cidadão nos serviços públicos brasileiros. A despeito dos avanços normativos e da crescente adoção de modelos de gestão da qualidade por órgãos públicos brasileiros, persiste uma questão central que desafia gestores e pesquisadores: por que, mesmo diante de tantos instrumentos formais, o cidadão ainda percebe o atendimento público como burocrático, moroso e, por vezes, desumano?

Deste modo, foi definido como objetivo principal deste estudo: analisar as práticas de gestão da qualidade nos serviços públicos no contexto brasileiro, com ênfase nos impactos de sua ausência sobre o atendimento ao cidadão. Em se tratando dos objetivos específicos, foram delimitados: identificar os principais modelos e métodos de gestão da qualidade aplicáveis aos serviços públicos e as métricas oficiais adotadas no Brasil, com destaque para o Instrumento de Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos (IDMS 100 Pontos); examinar como a ausência dessas práticas afeta as dimensões do atendimento e as métricas de qualidade, a partir da análise comparativa dos relatórios de ouvidoria da Prefeitura de São Luís – MA, do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA) e do Ministério de Minas e Energia (MME); e, analisar os impactos da falta de gestão da qualidade sobre a percepção de satisfação do cidadão,

utilizando os dados de pesquisas de satisfação e os desafios relatados pelos órgãos analisados.

Para tanto, este estudo propõe uma análise documental comparativa, utilizando como referência o Guia Prático de Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos (IDMS 100 Pontos) e confrontando-o com os relatórios de gestão de ouvidoria da Prefeitura de São Luís – MA, do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA) e do Ministério de Minas e Energia (MME), referentes aos exercícios de 2024 e 2025.

2. QUALIDADE

2.1. Conceitos

O conceito de qualidade, embora frequentemente associado à produção industrial do século XX, possui raízes mais profundas e uma evolução semântica significativa ao longo do tempo. Originalmente, qualidade estava vinculada à conformidade com especificações técnicas e à ausência de defeitos, conforme preconizado pelos pioneiros do controle estatístico da qualidade, como Walter Shewhart e, posteriormente, William Edwards Deming (Paladini, 2019).

Nessa perspectiva inicial, a qualidade era medida predominantemente por critérios objetivos e mensuráveis, relacionados à durabilidade, precisão e confiabilidade do produto final. No entanto, com o avanço da competitividade global e a ascensão do chamado "pós-fordismo", o conceito foi ampliado para incorporar dimensões subjetivas e relacionais, como a percepção do cliente e o valor percebido do serviço ou produto (Aragão; Souza, 2021).

Sendo assim, uma das transformações mais relevantes na evolução do conceito de qualidade foi a passagem de uma abordagem centrada no produto para uma abordagem centrada no cliente. Essa mudança paradigmática implicou que a qualidade deixava de ser um atributo intrínseco do objeto para se tornar uma construção relacional, dependente da interação entre fornecedor e cliente (Lima; Pereira, 2020). Na interpretação de Brito (2016)

> *[...] a qualidade é um conceito subjetivo, que na moderna gestão une dois pontos do mercado: de um lado, os processos integrados e sistêmicos realizados por empresas e que materializam, de forma intencional, bens e serviços; na outra ponta, encontram-se os clientes finais, objetos de toda atividade empresarial e potenciais avaliadores do esforço das companhias para produzir com habilidade (Brito, 2016, p. 10).*

No contexto dos serviços, essa dimensão relacional ganha contornos ainda mais complexos, uma vez que produção e consumo ocorrem simultaneamente, e o próprio cliente participa da cocriação do resultado. Sendo assim, Berssaneti e Bouer (2013), argumentam que, a

> *Qualidade é, por definição, um conceito relativamente abrangente e complexo, não existindo um consenso sobre sua conceituação. As definições de qualidade mais utilizadas de forma global são aquelas emitidas pelos principais gurus da qualidade, em épocas distintas. Entre elas, pode-se citar:*
>
> *• Adequação ao uso – Joseph M. Juran.*
>
> *• Conformidade com requisitos – Philip Crosby.*
>
> *• Qualidade como função de perdas – Genichi Taguchi.*
>
> *• Qualidade significa um grau previsível de uniformidade e confiabilidade a baixo custo, estando adequada ao mercado – W. Edwards Deming (Berssaneti; Bouer, 2013, p. 22).*

Na contemporaneidade, uma das definições mais consolidadas de qualidade é a oferecida pela Organização Internacional para Padronização (ISO), que a define como o "grau no qual um conjunto de características inerentes a um objeto satisfaz requisitos" (ISO 9000:2015). Essa definição, propositalmente ampla, permite aplicação tanto a produtos quanto a serviços, processos, sistemas organizacionais e até mesmo a pessoas (ABNT, 2015).

Dois elementos dessa definição merecem destaque: primeiro, a ideia de "características inerentes", que remete aos atributos objetivos do serviço ou produto; segundo a noção de "satisfação de requisitos", que introduz a necessidade de explicitar previamente o que se espera daquele objeto ou serviço. Essa explicitação de requisitos é particularmente desafiadora no setor público, onde diferentes atores (cidadãos, gestores, tribunais de contas, controladorias) possuem expectativas nem sempre convergentes (Alves *et al.*, 2024).

2.2. Gestão da Qualidade

Se a qualidade é um atributo ou um resultado, a Gestão da Qualidade (GQ) é o conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere à qualidade. De acordo com a ISO 9000:2015, a gestão da qualidade envolve o estabelecimento de uma política da qualidade, o planejamento da qualidade, o controle da qualidade, a garantia da qualidade e a melhoria da qualidade (ABNT, 2015). Segundo Rodrigues (2023, p. 234)

> *Gestão da qualidade: é o processo de conceber, controlar e melhorar os processos da empresa quer seja por meio de gestão de produção, de marketing, gestão de pessoal, de faturamento, de cobrança ou outros. A gestão da qualidade envolve a concepção dos processos e dos produtos/serviços, envolve a melhoria dos processos e o controle de qualidade.*

Trata-se, portanto, de um sistema organizacional que permeia todas as áreas e níveis hierárquicos, e não de uma atividade isolada ou de responsabilidade exclusiva de um departamento específico. Autores como Paladini (2019) destacam que a gestão da qualidade pressupõe uma mudança cultural profunda, na qual todos os membros da organização compartilham a responsabilidade pela qualidade dos produtos e serviços entregues.

Há um conjunto de princípios fundamentais que sustentam qualquer sistema de gestão da qualidade. Entre estes, destacam-se: o foco no cliente, a liderança, o engajamento das pessoas, a abordagem por processos, a melhoria contínua, a tomada de decisão baseada em evidências e a gestão de relacionamento (ABNT, 2015).

O princípio do foco no cliente, em particular, é central para o presente estudo, uma vez que o atendimento ao cidadão no setor público nada mais é do que a interface direta entre o Estado e o usuário dos serviços. Sem uma compreensão clara de quem é o "cliente" no setor público, e quais são suas necessidades, expectativas e direitos, qualquer esforço de gestão da qualidade se torna vazio ou mal direcionado (Santin, 2019).

Um modelo analítico particularmente útil para o estudo do atendimento ao cidadão é a tríade proposta por Grönroos (2009), que distingue entre qualidade planejada (a que a organização pretende oferecer), qualidade executada (a que efetivamente é entregue pelos servidores e sistemas) e qualidade percebida (a que o cidadão efetivamente experimenta e avalia).

A ausência de gestão da qualidade manifesta-se frequentemente como uma lacuna entre essas três dimensões: o planejado não é executado, ou o executado não é percebido como satisfatório pelo cidadão. Compreender essas lacunas é essencial para diagnosticar os impactos negativos no atendimento público, pois muitas vezes o problema não está na falta de normas ou procedimentos, mas na desconexão entre o que foi desenhado tecnicamente e o que é vivenciado pelo usuário na ponta (Pessoa, 2025).

3. PRINCIPAIS MODELOS E FERRAMENTAS DA QUALIDADE

Há uma ampla diversidade de modelos, métodos e ferramentas de qualidade desenvolvidos ao longo de mais de um século, desde os primeiros trabalhos de controle estatístico de processos até as abordagens contemporâneas centradas na experiência do usuário. Essa diversidade, embora demonstre a vitalidade do campo,

também pode gerar confusão e dificuldade de escolha por parte dos gestores públicos, que precisam selecionar as abordagens mais adequadas à realidade específica de suas organizações (Paladini, 2019).

Não existe um "modelo único" ou uma "melhor ferramenta" aplicável a todos os contextos; o que existe é um conjunto de possibilidades que devem ser avaliadas à luz das características do serviço prestado, do perfil dos usuários, dos recursos disponíveis e da maturidade institucional da organização (Aranha, 2019). De acordo com Gozzi (2015), o conceito de qualidade pode ser analisado sob cinco abordagens distintas:

a. Transcendental: a qualidade é concebida como um atributo inato e universalmente reconhecido, sendo frequentemente associada à reputação e à notoriedade da marca, que se estabelece como referência em seu respectivo segmento de mercado.

b. Baseada no produto: nesta perspectiva, a qualidade é mensurada por variáveis objetivas, como desempenho e durabilidade. Tais características conferem ao produto um diferencial competitivo em relação aos concorrentes, sem a correspondente elevação de seu preço.

c. Baseada no usuário: a qualidade é definida pela capacidade do produto ou serviço de atender às expectativas e necessidades específicas do cliente. Trata-se de um constructo subjetivo, intrinsecamente ligado à percepção individual, à estética e à adequação ao uso.

d. Baseada na produção: sob este enfoque, a qualidade é sinônimo de conformidade e confiabilidade, caracterizando-se pela ausência de defeitos ou não conformidades no processo de fabricação.

e. Baseada no valor: esta abordagem relaciona a qualidade à relação custo-benefício, na qual um produto ou serviço é considerado de qualidade quando oferece um desempenho satisfatório por um valor monetário que o consumidor está disposto a desembolsar.

Diante da crescente competitividade e do aumento contínuo das exigências dos consumidores, a capacidade de inovar e entregar padrões elevados torna-se um fator decisivo de diferenciação. Nesse contexto, a qualidade consolida-se como a aptidão de um produto ou serviço para atender, ou mesmo superar, de maneira consistente, as expectativas do cliente. Portanto, é imperativo que as organizações estabeleçam a satisfação do consumidor como meta primordial, utilizando-a como diretriz para o desenvolvimento de estratégias contínuas de aprimoramento e fortalecimento de sua posição no mercado (Andrade, 2018).

Para operacionalizar as diferentes abordagens conceituais da qualidade e traduzi-las em ações concretas no ambiente organizacional, gestores dispõem de um amplo portfólio de modelos, métodos e ferramentas. Tais instrumentos funcionam como mecanismos práticos que viabilizam o planejamento, a execução, o monitoramento e a melhoria contínua dos processos, permitindo que a qualidade deixe de ser apenas um constructo teórico e se materialize em rotinas, indicadores e resultados tangíveis (Akkari, 2018). Conforme Roth (2011, p. 23)

> *As ferramentas da qualidade são instrumentos facilitadores para a execução do método, lidando com a informação, sua coleta e processamento. Através da análise dos resultados e determinação de suas causas, podem-se identificar ações de controle e melhoria e sua prioridade, auxiliando nos processos de tomada de decisão e de solução de problemas.*

A escolha adequada dessas ferramentas, contudo, não é neutra: depende da natureza do serviço prestado, do nível de maturidade institucional da organização e, no caso do setor público, das especificidades inerentes à prestação de serviços de interesse coletivo.

A diversidade de modelos de gestão da qualidade, embora enriqueça o campo teórico, só se torna efetiva quando traduzida em instrumentos práticos de análise e melhoria. Nesse sentido, as ferramentas da qualidade desempenham papel fundamental, pois permitem aos gestores identificar problemas, priorizar ações, padronizar processos e monitorar resultados de forma estruturada e objetiva (Andrade, 2018).

As ferramentas da qualidade são técnicas visuais e analíticas que auxiliam na compreensão de processos, na identificação de causas de problemas e na implementação de melhorias. No setor público, sua aplicação contribui para a redução de filas, a eliminação de retrabalho, a padronização do atendimento e o aumento da satisfação do cidadão. A escolha adequada dessas ferramentas depende do nível de maturidade da organização e da complexidade do serviço prestado (Akkari, 2018).

Entre as ferramentas mais utilizadas e com potencial de aplicação no atendimento ao cidadão destacam-se o Diagrama de Ishikawa, o Diagrama de Pareto, o Fluxograma, o Histograma, o 5W2H, a Matriz GUT, o 5S e o Ciclo PDCA. Cada uma delas possui finalidades específicas e pode ser utilizada de forma isolada ou combinada, conforme a necessidade do diagnóstico e da melhoria pretendida.

Quadro 1. Principais ferramentas da qualidade

Ferramenta	Quem elaborou / Ano	Principais aplicações	Vantagens	Desvantagens
Diagrama de Ishikawa	Kaoru Ishikawa (1943)	Identificação de causas raízes de problemas	Visual, fácil de aplicar, estimula o trabalho em equipe	Pode gerar excesso de causas se mal conduzido
Diagrama de Pareto	Vilfredo Pareto / Juran (anos 1940)	Priorização de problemas (Regra 80/20)	Facilita a priorização e o foco no que é mais relevante	Exige dados quantitativos confiáveis
Fluxograma	Frank e Lillian Gilbreth (anos 1920)	Mapeamento e padronização de processos	Clareza visual do fluxo de trabalho	Pode se tornar complexo em processos muito longos
Histograma	Karl Pearson (1895)	Análise da distribuição de dados e variação de processos	Identifica padrões e dispersão dos dados	Requer volume mínimo de dados para ser representativo

5W2H	Origem japonesa (pós-guerra)	Elaboração de planos de ação	Simples, objetivo e de fácil entendimento	Não analisa causas profundas
Matriz GUT	Charles Kepner e Benjamin Tregoe (anos 1960)	Priorização de problemas (Gravidade, Urgência e Tendência)	Auxilia na tomada de decisão sob pressão	Subjetividade na atribuição de notas
5S	Hiroyuki Hirano (anos 1980)	Organização do ambiente de trabalho e disciplina	Baixo custo e resultados rápidos	Exige disciplina contínua para manutenção
PDCA	Walter Shewhart / W. Edwards Deming (anos 1920-1950)	Melhoria contínua de processos	Ciclo completo de planejamento e controle	Pode ser burocrático se aplicado de forma rígida

Fonte: Adaptado de Paladini (2019), Berssaneti e Bouer (2013), ABNT (2015) e Braga (2023).

O Diagrama de Ishikawa, também conhecido como diagrama de causa e efeito ou espinha de peixe, é especialmente útil para analisar problemas recorrentes no atendimento ao cidadão, como atrasos na resposta de manifestações ou alta incidência de reclamações. Sua estrutura visual facilita a classificação das causas em categorias (método, máquina, mão de obra, material, meio ambiente e medição), permitindo uma visão sistêmica do problema (Possarle, 2018).

O Diagrama de Pareto aplica a regra 80/20, segundo a qual cerca de 80% dos problemas são causados por 20% das causas. No contexto das ouvidorias, essa ferramenta é extremamente útil para identificar quais tipos de manifestações ou quais secretarias/comarcas concentram a maior parte das reclamações, orientando a priorização de ações corretivas (Bassan, 2018).

O Fluxograma permite representar graficamente as etapas de um processo de atendimento, desde a entrada da demanda até sua conclusão. Sua utilização ajuda a identificar gargalos, etapas desnecessárias e pontos de retrabalho, sendo fundamental para a simplificação e padronização dos fluxos de trabalho nas ouvidorias e setores de atendimento (Paladini, 2019).

O Histograma é uma ferramenta estatística que apresenta a distribuição de frequência de dados. No atendimento público, pode ser utilizado para analisar, por exemplo, o tempo de resposta das manifestações, revelando se a maioria das demandas é resolvida dentro do prazo ou se há grande dispersão nos tempos de atendimento (Bassan, 2018).

O 5W2H é um método simples e eficaz para transformar diagnósticos em planos de ação concretos. Ao responder às perguntas *What* (o que), *Why* (por que), *Where* (onde), *When* (quando), *Who* (quem), *How* (como) e *How much* (quanto custa), a ferramenta organiza as ações de melhoria de forma clara e monitorável (Braga, 2023).

A Matriz GUT permite priorizar problemas com base em três critérios: Gravidade, Urgência e Tendência. É particularmente útil quando a ouvidoria ou a gestão se depara com múltiplos problemas

simultâneos e precisa definir quais devem ser tratados primeiro, considerando o impacto sobre o cidadão e a tendência de agravamento (Possarle, 2018).

O 5S (*Seiri, Seiton, Seiso, Seiketsu* e *Shitsuke*) visa a organização, a limpeza e a disciplina no ambiente de trabalho. Embora seja mais conhecido no chão de fábrica, sua aplicação em setores de atendimento público contribui para a melhoria da organização dos documentos, da disposição dos postos de atendimento e da disciplina operacional das equipes (Paladini, 2019).

Por fim, o Ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*), também conhecido como Ciclo de Deming ou Ciclo de *Shewhart*, constitui a base metodológica da melhoria contínua. Sua aplicação sistemática permite que as organizações públicas planejem ações de melhoria, executem, verifiquem os resultados e padronizem as soluções eficazes, criando um ciclo virtuoso de aprendizado organizacional. Conforme Berssaneti e Bouer (2013)

> *O Ciclo PDCA foi introduzido no Japão com o propósito de tornar mais claros e ágeis os processos envolvidos na gestão empresarial. Trata-se de um método de gestão, uma forma de trabalho, que orienta o processo de tomada de decisão para o estabelecimento das metas e dos meios e ações necessários para executá-las e acompanhá-las a fim de garantir a sobrevivência e o crescimento de uma organização (Berssaneti; Bouer, 2013, p. 26).*

A fase de Planejamento envolve a identificação do problema, a análise de suas causas raízes e o estabelecimento de metas e métodos para alcançá-las. A fase de Execução consiste na

implementação do plano em pequena escala ou em caráter piloto. A fase de Verificação envolve o monitoramento e a avaliação dos resultados obtidos, comparando-os com as metas estabelecidas (Possarle, 2018).

Por fim, a fase de Atuação (Agir) implica a padronização das soluções bem-sucedidas e a correção dos desvios identificados, reiniciando o ciclo. No setor público, o PDCA tem sido amplamente aplicado em projetos de melhoria de processos de atendimento, redução de filas, otimização do tempo de espera e diminuição do retrabalho. Diferentemente do PDCA, que é um método universal de solução de problemas, o SERVQUAL é um modelo especificamente desenvolvido para mensurar a qualidade em serviços, levando em conta sua natureza intangível e relacional (Bassan, 2018).

O SERVQUAL baseia-se na premissa de que a qualidade percebida pelo cliente resulta da comparação entre suas expectativas em relação ao serviço (o que ele acredita que deveria ser oferecido) e sua percepção sobre o serviço efetivamente recebido. O modelo operacionaliza essa comparação por meio de um questionário padronizado que avalia cinco dimensões da qualidade: confiabilidade, capacidade de resposta, segurança, empatia e aspectos tangíveis.

No setor público brasileiro, pesquisas baseadas no SERVQUAL ou em suas adaptações têm sido utilizadas por ouvidorias e órgãos de controle para avaliar a qualidade do atendimento em serviços como saúde, educação, assistência social e emissão de documentos (Lima; Pereira, 2020). A principal contribuição do modelo é tornar visível a "lacuna da qualidade" entre o prometido e o entregue, fornecendo um diagnóstico preciso para a ação gerencial.

A família de normas ISO 9000, publicada pela *International Organization for Standardization* (ISO), representa uma das abordagens mais difundidas e reconhecidas globalmente para a implantação de sistemas de gestão da qualidade. Especificamente, a ISO 9001 estabelece os requisitos para um sistema de gestão da qualidade que pode ser certificado por organismos externos, atestando que a organização opera de acordo com padrões internacionalmente aceitos (ABNT, 2015). Consoante Rodrigues (2023, p. 266)

> *A certificação da qualidade além de aumentar a satisfação e a confiança dos clientes, ajuda também reduzir custos internos, aumentar a produtividade, melhorar a imagem e os processos, e facilita acesso a novos mercados. Esta certificação permite avaliar as conformidades determinadas pela organização através de processos internos, garantindo ao cliente um produto ou serviço concebido conforme padrões, procedimentos e normas.*

A versão mais recente da norma, ISO 9001:2015, adota uma abordagem baseada em riscos e na gestão de processos, com ênfase na liderança, no engajamento das pessoas e na melhoria contínua. No setor público brasileiro, diversos órgãos e entidades buscaram a certificação ISO 9001 como forma de induzir a padronização de processos, a documentação de procedimentos e a orientação ao cidadão (ABNT, 2015).

No entanto, a certificação pode se tornar um fim em si mesma ("buscar o selo") sem que haja efetiva melhoria da qualidade percebida pelo cidadão, fenômeno conhecido como "burocratização da qualidade".

Em resposta à necessidade de um modelo de excelência adaptado à realidade brasileira, o governo federal lançou em 2005 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), cujo principal instrumento é o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). O MEGP é estruturado em torno de oito fundamentos: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança transformadora, sustentabilidade, compromisso com as partes interessadas, agilidade e geração de valor (Braga, 2023).

Além disso, o modelo organiza a gestão em quatro grandes processos: planejamento estratégico, execução, monitoramento e avaliação, e melhoria organizacional. O MEGP adota uma abordagem de "excelência", buscando a conformidade e a maximização do valor público gerado (Atvars; Serafim; Carneiro, 2022).

O GESPÚBLICA também introduziu ferramentas práticas como a Carta de Serviços ao Cidadão (que detalha compromissos de atendimento) e o Questionário de Avaliação da Gestão Pública (QAGP), que permite diagnósticos periódicos da qualidade da gestão (Castro; Lemos; Araújo, 2023).

No setor público brasileiro, iniciativas como os laboratórios de inovação (GNova no governo federal, LABhacker na Câmara dos Deputados, Colab nos governos estaduais) vêm aplicando essas metodologias para redesenhar serviços de atendimento ao cidadão, com resultados promissores em termos de redução de etapas, simplificação da linguagem e aumento da satisfação (Diniz; Castro, 2024).

4. GESTÃO DA QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO

É importante destacar que, no setor público, o conceito de qualidade não pode ser reduzido à eficiência ou à economia de recursos, embora esses também sejam elementos relevantes. Secchi, Coelho e Pires (2019) introduzem a noção de "valor público", segundo a qual a qualidade deve ser avaliada também pela capacidade da organização de responder a necessidades coletivas e de produzir resultados que a sociedade efetivamente valoriza.

Sob essa ótica, a ausência de gestão da qualidade não gera apenas desperdício financeiro ou insatisfação individual; também corrói a confiança nas instituições, fragiliza o contrato social e compromete a legitimidade do Estado. Assim, investigar os impactos dessa ausência ultrapassa os limites da administração instrumental e adentra o campo dos direitos fundamentais (Calvosa; Cardoso, 2022).

A aplicação dos conceitos e práticas de gestão da qualidade no setor público não pode ser feita por meio de uma simples transposição do que foi desenvolvido para as organizações privadas, uma vez que as finalidades, os mecanismos de controle e os critérios de avaliação entre esses dois universos são substancialmente distintos (Santos; Luz, 2020).

Enquanto no setor privado a qualidade está intrinsecamente associada à competitividade, à lucratividade e à fidelização do cliente, no setor público a qualidade deve ser compreendida à luz dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Além disso, no serviço público, o "cliente", ou melhor, o cidadão-usuário, não escolhe livremente o prestador do serviço, muitas vezes não paga diretamente por ele, embora o financie por meio de impostos, e geralmente não pode simplesmente levar sua demanda para outro lugar em caso de insatisfação. Essas especificidades impõem desafios particulares à gestão da qualidade, que precisam ser reconhecidos e enfrentados teoricamente (Diniz; Castro, 2024).

A introdução sistemática da lógica da qualidade no setor público brasileiro está historicamente associada à Reforma Gerencial do Estado promovida na década de 1990, sob a liderança do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e do então ministro Bresser-Pereira. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) propunha a transição de um modelo burocrático-weberiano, centrado no controle rígido de procedimentos, para um modelo gerencial, orientado por resultados e pela satisfação do cidadão-usuário (Costa, 2021).

Nesse contexto, conceitos como eficiência, qualidade e *accountability* foram incorporados ao léxico da administração pública, gerando iniciativas como o Programa da Qualidade e Produtividade na Administração Pública (PQPAP) e a criação dos prêmios nacionais de qualidade. No entanto, conforme apontam Corcino e Prearo (2025) a implementação dessas ideias foi desigual entre os diferentes níveis de governo e setores de atuação, resultando em avanços pontuais e em retrocessos significativos.

Um dos principais desafios para a implementação da gestão da qualidade no setor público reside na tensão, nem sempre resolvida, entre a lógica do controle burocrático e a lógica da autonomia gerencial necessária à melhoria contínua. A administração pública

tradicional, fortemente influenciada pelos princípios weberianos, privilegia o controle prévio dos processos, a padronização rígida de procedimentos e a impessoalidade nas relações, elementos que, em tese, garantem tratamento igualitário e previsibilidade (Silva; Lima, 2023).

No entanto, essa mesma rigidez pode se converter em obstáculo à adaptação às necessidades específicas dos cidadãos, à inovação nos serviços e à agilidade no atendimento. Secchi, Coelho e Pires (2019) argumentam que a gestão da qualidade no setor público exige um equilíbrio delicado entre a necessária padronização, que garante equidade, e a flexibilidade, que permite personalização e resolutividade. A ausência de qualidade frequentemente decorre do predomínio excessivo de uma dessas lógicas em detrimento da outra.

No contexto dos serviços públicos, a aplicação de ferramentas de qualidade assume contornos particulares, uma vez que precisa conciliar a eficiência operacional com os princípios constitucionais da administração pública, como legalidade, impessoalidade e publicidade.

Ferramentas originalmente desenvolvidas para o setor industrial ou de serviços privados, como o Ciclo PDCA, o método 5W2H ou o Diagrama de Ishikawa, podem ser adaptadas para promover a padronização de rotinas, a redução de desperdícios e o aprimoramento do atendimento ao cidadão.

Paralelamente, modelos concebidos especificamente para a realidade pública, como o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) e o Instrumento de Diagnóstico da Maturidade em Serviços

Públicos (IDMS 100 Pontos), oferecem referenciais mais alinhados às finalidades estatais, incorporando dimensões como valor público, transparência e cidadania. A articulação entre ferramentas universais e modelos setoriais específicos constitui, portanto, um caminho promissor para a internalização de uma cultura de qualidade efetiva no serviço público.

Diferentemente dos produtos manufaturados, cuja qualidade pode ser avaliada por atributos físicos objetivos (durabilidade, precisão, resistência), os serviços públicos possuem características intangíveis que tornam sua mensuração mais complexa.

Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985), criadores do modelo SERVQUAL, identificaram cinco dimensões da qualidade em serviços que são plenamente aplicáveis ao setor público: confiabilidade (capacidade de entregar o serviço prometido com precisão), capacidade de resposta (prontidão para ajudar e atender rapidamente), segurança (conhecimento e cortesia dos servidores, capacidade de transmitir confiança), empatia (atenção individualizada ao cidadão) e aspectos tangíveis (instalações, equipamentos, materiais de comunicação).

Estudos posteriores aplicados ao contexto brasileiro, como os de Barbieri *et al.* (2024) e Atvars, Serafim e Carneiro (2022), confirmam que a insatisfação do cidadão com os serviços públicos está frequentemente associada a deficiências nas dimensões da confiabilidade (promessas não cumpridas) e da capacidade de resposta (demoras excessivas).

5. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se, quanto aos objetivos, como de natureza explicativa. Busca identificar e compreender os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos relacionados à gestão da qualidade no atendimento ao cidadão no setor público brasileiro, aprofundando o conhecimento sobre as razões e os mecanismos pelos quais a presença ou a ausência de práticas de gestão da qualidade impactam a satisfação do usuário e o desempenho dos serviços.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. A etapa bibliográfica fundamentou-se em livros, artigos científicos, normas técnicas (especialmente a família ISO 9000) e literatura especializada sobre gestão da qualidade, modelos de excelência e administração pública. Já a etapa documental concentrou-se na análise de fontes primárias oficiais, selecionadas por sua relevância e atualidade:

a. o Guia Prático Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos – Modelo do IDMS 100 Pontos, utilizado como documento-referência e parâmetro de comparação;

b. o Relatório Estatístico Anual de Manifestações por Secretarias da Prefeitura de São Luís – MA (2024);

c. o Relatório Anual da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Maranhão – MPMA (2024); e

d. o Relatório Anual de Gestão da Ouvidoria-Geral do Ministério de Minas e Energia – MME (2025).

A abordagem adotada é qualiquantitativa. Os dados quantitativos (volume de manifestações, tipos de demanda, percentuais de

reclamações, solicitações, denúncias e elogios, tempos médios de resposta, índices de satisfação e distribuição por secretarias/comarcas) foram tratados de forma descritiva, permitindo a identificação de padrões, concentrações e tendências.

Já a análise qualitativa concentrou-se no conteúdo dos relatórios, nas práticas de gestão relatadas, nos canais de atendimento, nas ações de melhoria implementadas e na aderência (ou não) aos requisitos das dimensões do IDMS 100 Pontos, especialmente as dimensões Cidadão-usuário, Processos, Resultados e Interesse público e cidadania.

A análise dos dados foi realizada por meio de comparação sistemática entre o modelo de maturidade do IDMS 100 Pontos e as evidências contidas nos três relatórios de ouvidoria.

Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, com categorias derivadas das alíneas do instrumento de diagnóstico (perfil do usuário, monitoramento da qualidade do atendimento, tratamento de reclamações e sugestões, canais de atendimento, transparência, resultados de indicadores de desempenho, entre outras).

Dessa forma, a metodologia adotada possibilita descrever a realidade encontrada nos documentos analisados e explicar de que maneira a ausência ou a insuficiência de práticas sistemáticas de gestão da qualidade se reflete nas dimensões do atendimento ao cidadão e na percepção de satisfação dos usuários dos serviços públicos.

6. ANÁLISE DE DADOS

O IDMS estrutura a avaliação em oito dimensões: Governança – 10 pontos; Estratégia e Planos – 10; Cidadão-usuário – 15; Interesse Público e Cidadania – 8; Informação e Conhecimento – 10; Pessoas – 12; Processos – 10; e Resultados – 25, totalizando 100 pontos.

6.1. Análise da Dimensão Cidadão-Usuário (IDMS – Dimensão 3)

A Dimensão 3 – Cidadão-usuário possui peso de 15 pontos e avalia, entre outros requisitos: a identificação do perfil dos usuários; o mapeamento da jornada do cidadão (incluindo pontos de maior insatisfação); a divulgação e o monitoramento da Carta de Serviços ao Cidadão; o monitoramento da qualidade do atendimento com base em padrões preestabelecidos; o tratamento adequado de solicitações, reclamações e sugestões com retorno ao interessado; e a oferta de canais compatíveis com o perfil dos usuários.

Nos três casos analisados, observa-se o cumprimento parcial desses requisitos. As ouvidorias disponibilizam múltiplos canais de atendimento (formulário eletrônico, presencial, telefone, e-mail e, em alguns casos, WhatsApp), o que atende, em certa medida, à alínea relativa à compatibilidade dos canais.

O relatório da Prefeitura de São Luís apresenta dados quantitativos por secretaria, mas não detalha o perfil do cidadão-usuário manifestante. O relatório do MME, por sua vez, detalha os canais de entrada (Fala.BR com 60,2%, e-mail com 30,8%, carta com 7%, presencial com 1,4% e telefone com 1,5%), o que permite inferir o perfil de usuário que prefere cada canal.

No MPMA, o formulário eletrônico concentrou 52,75% das 10.654 manifestações de 2024, enquanto o atendimento presencial apresentou crescimento, impulsionado pelo Projeto Ouvidoria

Itinerante e pelos postos da Ouvidoria do Idoso e da Mulher. No MME e na Prefeitura de São Luís também há diversificação de canais, embora com menor detalhamento quantitativo.

Contudo, evidências de práticas mais maduras são escassas. Não há indicação clara, em nenhum dos relatórios, de mapeamento sistemático da jornada do usuário nem de identificação formal dos pontos de maior insatisfação. A Carta de Serviços ao Cidadão, quando mencionada, não aparece acompanhada de monitoramento contínuo do cumprimento dos compromissos formalizados.

No que tange ao tratamento das solicitações e reclamações em tempo hábil, o MME apresenta o melhor desempenho: 100% das manifestações respondidas no prazo, com tempo médio de resposta de 10,9 dias para manifestações de ouvidoria e 14,2 dias para pedidos de informação (SIC). O MPMA não informa explicitamente o tempo médio de resposta, mas relata que as manifestações são encaminhadas e respondidas no prazo legal.

A Prefeitura de São Luís apresenta um dado preocupante: apenas 72% das manifestações foram encerradas, enquanto 13% permanecem cadastradas, 9% foram arquivadas e 6% foram encaminhadas a outra ouvidoria, o que sugere dificuldades na resolutividade e no cumprimento de prazos.

O tratamento das manifestações ocorre, mas o retorno ao cidadão e a utilização das informações para melhoria dos serviços não são demonstrados de forma clara. A predominância de reclamações e representações, especialmente no MPMA, onde as representações chegaram a 93,85% do total, e o baixo percentual de elogios e

sugestões reforçam a percepção de que a dimensão Cidadão-usuário ainda opera em estágio inicial de maturidade.

6.2. Análise das Dimensões Processos, Informação e Pessoas (IDMS – Dimensões 5, 6 e 7)

A Dimensão 5 (Informação e Conhecimento) avalia se as orientações para a realização dos serviços são produzidas e disseminadas, se as informações são identificadas e controladas, se os sistemas de informação atendem às necessidades, se os dados pessoais são tratados com sigilo e se as exigências de informação ao cidadão-usuário são simplificadas.

A Dimensão 6 (Pessoas) avalia a estrutura de cargos, a priorização de conhecimentos sobre atendimento ao cidadão, a identificação de necessidades de capacitação, o dimensionamento das equipes e a gestão do desempenho. A Dimensão 7 (Processos) avalia se os processos de atendimento são mapeados, monitorados, revisados com o envolvimento dos usuários e se permitem acompanhamento pelo cidadão.

As dimensões Informação e Conhecimento (10 pontos), Pessoas (12 pontos) e Processos (10 pontos) formam o núcleo operacional da gestão da qualidade. Nos relatórios analisados, a dimensão Processos revela as maiores fragilidades. Não há evidências consistentes de mapeamento formal dos processos de atendimento, de definição de metas de desempenho (tempo de atendimento, escalonamento, *backlog*) nem de revisão periódica desses processos com participação do cidadão-usuário.

A taxa de encerramento de aproximadamente 72% observada na Prefeitura de São Luís e a ausência de indicadores de resolutividade

por unidade ou comarca no MPMA e no MME indicam que o monitoramento, quando existe, é predominantemente formal e não orientado à melhoria contínua.

Na dimensão Informação e Conhecimento, os três órgãos utilizam sistemas digitais (e-OUV, formulários eletrônicos, plataforma Fala.BR), o que demonstra avanço na captura e registro das manifestações. Entretanto, há poucas evidências de que as informações geradas pelas ouvidorias sejam sistematicamente transformadas em conhecimento organizacional para revisão de serviços e processos. A produção de orientações (guias, manuais) e a disseminação interna de aprendizados a partir das manifestações também aparecem de forma limitada.

O MME é o órgão que apresenta a maior maturidade nessas dimensões. Em relação à Informação e Conhecimento, o relatório destaca a criação de manuais de procedimentos operacionais para a Ouvidoria e para o SIC, a elaboração de fluxogramas detalhados para o recebimento e tratamento de manifestações e recursos, a criação de um manual de procedimentos para atualização dos conteúdos de transparência ativa e a modernização do site eletrônico, tornando-o mais acessível e informativo. Além disso, o MME adota a linguagem cidadã no ajuste do texto das respostas antes do encaminhamento ao cidadão-usuário, o que demonstra preocupação com a clareza e a acessibilidade da comunicação.

Em relação à Dimensão Pessoas, o MME relata que sua equipe é composta por uma ouvidora, seis servidores e três terceirizadas, sendo que oito possuem a Certificação em Ouvidoria do Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (PROFOCO), oferecida pela Ouvidoria-Geral da União (OGU). Além disso, o órgão implementou

ações de valorização da equipe, como a criação de um certificado de elogio para servidores e colaboradores elogiados via plataforma Fala.BR, e a promoção de um espaço de atendimento humanizado para servidoras, colaboradoras terceirizadas e estagiárias (Ouvidoria da Mulher).

O MPMA também demonstra avanços significativos nessas dimensões. Em relação à Informação e Conhecimento, o relatório destaca a utilização de sistemas de Business Intelligence (BI), desenvolvidos pela Secretaria de Planejamento da PGJ, que compilam os dados e os transformam em informações gerenciais para subsidiar a tomada de decisão. Além disso, o MPMA detalha os canais de atendimento (presencial, telefônico, e-mail, formulário eletrônico e WhatsApp) e o fluxo de tramitação das manifestações.

Em relação à Dimensão Pessoas, o MPMA relata a designação de um Membro Auxiliar para a Ouvidoria, por meio do Ato Regulamentar ATOREG 442024, o que fortalece a estrutura da equipe. O órgão também promove ações de capacitação e engajamento, como a participação em eventos e a realização de atendimentos itinerantes.

A Prefeitura de São Luís, por sua vez, apresenta um relatório com menor nível de detalhamento sobre essas dimensões. No entanto, não há menção explícita a manuais de procedimentos, fluxogramas, programas de capacitação ou ações de valorização da equipe. Os dados apresentados concentram-se na quantidade de manifestações por secretaria e por tipo, sem aprofundar a descrição das práticas de gestão de processos, informação e pessoas. Essa ausência de informações pode indicar tanto uma lacuna na gestão quanto uma limitação do próprio relatório em documentar as práticas existentes.

Ademais, nenhum dos três relatórios evidenciam de forma clara a priorização de capacitações específicas em atendimento ao cidadão, metodologias de pesquisa de satisfação ou gestão da qualidade, nem o dimensionamento das equipes com base na demanda e na satisfação dos usuários. A ausência desses elementos limita a pontuação possível nesta dimensão.

6.3. Análise da Dimensão Resultados (IDMS – Dimensão 8): Satisfação e Resolutividade

A Dimensão 8 do IDMS 100 Pontos avalia se os resultados dos indicadores de desempenho para medir o atendimento dos serviços aos usuários estão definidos e são avaliados periodicamente, considerando indicadores como tempo, satisfação, custo de transação, tempo de espera e backlog.

A confrontação dos dados quantitativos e qualitativos dos documentos analisados com os requisitos dessas dimensões permite identificar lacunas significativas, especialmente nas áreas de Cidadão-usuário, Processos e Resultados.

No caso da Prefeitura de São Luís – MA (2024), o Relatório Estatístico Anual de Manifestações registrou 1.568 manifestações. Predominaram reclamações (cerca de 40%) e solicitações (aproximadamente 32%), concentradas principalmente nas secretarias de Saúde, Fazenda e Obras.

A taxa de encerramento ficou em torno de 72%, enquanto elogios e sugestões permaneceram residuais (próximos de 1% cada). Esses números evidenciam fragilidades nas alíneas da dimensão Cidadão-usuário (perfil do usuário, mapeamento da jornada, monitoramento da qualidade do atendimento e tratamento de reclamações com

retorno ao interessado) e da dimensão Processos (mapeamento e monitoramento de processos de atendimento com metas de desempenho).

A baixa incidência de manifestações positivas e a ausência de evidências claras de indicadores sistemáticos de desempenho e séries históricas também limitam a pontuação na dimensão Resultados (25 pontos máximos), que exige avaliação periódica de indicadores de tempo, satisfação, custo e backlog.

Já a Ouvidoria MPMA (2024) apresentou volume significativamente maior: 10.654 manifestações. Desse total, 9.999 (93,85%) foram classificadas como Representação (denúncia), seguidas por pedidos de informação (544), reclamações (96), elogios (14) e apenas uma sugestão. O mês de outubro concentrou o pico (1.433 manifestações – 13,45% do total), coincidindo com o período eleitoral. O formulário eletrônico foi o canal predominante (52,75%), embora o relatório destaque o crescimento do atendimento presencial e a existência de canais diversificados (incluindo WhatsApp e postos avançados).

Apesar da amplitude dos canais e da menção à pesquisa de satisfação, o documento não apresenta de forma clara indicadores de tempo médio de resposta, taxa de resolutividade por comarca ou monitoramento sistemático da satisfação do usuário ao longo do tempo, fato que aponta para pontuações limitadas da satisfação do cidadão-usuário, que demanda evidências de indicadores avaliados periodicamente.

O Relatório Anual de Gestão da Ouvidoria-Geral MME (2025) registra aproximadamente 1.770 manifestações, com redução em relação a 2024. Cerca de 33,5% foram redirecionadas a outros órgãos, restando

1.177 demandas tratadas internamente (762 de acesso à informação e 415 de ouvidoria). O tema “Energia” concentrou a maior parte dos atendimentos (53,7%). O relatório destaca ações de melhoria, tempo médio de resposta abaixo do prazo legal da LAI e posicionamento relativamente favorável em rankings federais.

Contudo, a persistência de demandas recorrentes e a ausência de evidências explícitas de mapeamento de jornada do usuário, monitoramento contínuo da Carta de Serviços ao Cidadão e gestão sistemática de indicadores de desempenho (tempo, satisfação, custos) indicam que a maturidade ainda se encontra em estágio inicial nas dimensões Governança, Cidadão-usuário, Processos e Resultados.

A análise transversal permite observar que, embora as três instituições disponham de canais de atendimento e realizem o registro formal das manifestações (atendendo parcialmente à dimensão Interesse Público e Cidadania), nenhuma apresenta evidências robustas de práticas maduras de gestão da qualidade alinhadas ao IDMS. Faltam, de forma recorrente: (i) mapeamento e monitoramento da jornada do usuário; (ii) avaliação sistemática da qualidade do atendimento com base em padrões preestabelecidos; (iii) envolvimento formal da ouvidoria na revisão de processos e estratégias; (iv) indicadores de desempenho com séries históricas e análise de tendências; e (v) patrocínio explícito e contínuo da alta direção à Carta de Serviços ao Cidadão.

Esses gaps explicam a predominância de reclamações e denúncias em detrimento de elogios e sugestões, bem como a percepção de baixa resolutividade e confiabilidade por parte dos cidadãos.

Assim, a confrontação dos dados quantitativos (volume e tipologia das manifestações) com os requisitos qualitativos do IDMS 100 Pontos demonstra que a ausência de práticas estruturadas de gestão da qualidade se traduz em baixo desempenho nas dimensões mais críticas para a experiência do usuário.

Os três casos estudados operam, em maior ou menor grau, em estágios iniciais de maturidade, priorizando o cumprimento formal de prazos e o registro de demandas em detrimento da melhoria contínua orientada ao cidadão e à geração de valor público.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar as práticas de gestão da qualidade nos serviços públicos brasileiros, com ênfase nos impactos de sua ausência sobre o atendimento ao cidadão. A pergunta que orientou a pesquisa (de que forma a ausência de práticas de gestão da qualidade impacta o atendimento ao cidadão nos serviços públicos brasileiros?) foi respondida por meio da análise comparativa de três relatórios institucionais de ouvidoria, confrontados com os requisitos do Instrumento de Diagnóstico da Maturidade em Serviços Públicos (IDMS 100 Pontos). Os resultados evidenciam que a ausência de uma gestão da qualidade sistemática não se manifesta de forma homogênea, mas produz impactos diferenciados conforme o nível de maturidade de cada organização.

A análise revelou que o MME apresenta o maior nível de maturidade entre os órgãos analisados, especialmente nas dimensões de Informação e Conhecimento, Processos e Resultados. Práticas como a elaboração de manuais de procedimentos, a criação de fluxogramas, a adoção da linguagem cidadã, a certificação da

equipe em ouvidoria e o cumprimento integral dos prazos de resposta demonstram um esforço consistente de gestão da qualidade.

Contudo, o próprio relatório reconhece que a baixa adesão à pesquisa de satisfação e a dependência de áreas internas para o cumprimento de prazos permanecem como desafios que comprometem a efetividade do atendimento. O MPMA, por sua vez, destaca-se pelo volume de atendimento, pela diversidade de canais de comunicação, pelo uso de Business Intelligence e pelo elevado índice de satisfação (86,44%), mas apresenta lacunas na documentação de suas práticas de gestão e na baixa adesão à pesquisa de satisfação.

Já a Prefeitura de São Luís revela o menor nível de detalhamento em relação às práticas de gestão da qualidade, com ausência de dados sobre a Carta de Serviços, sobre programas de capacitação e sobre pesquisas de satisfação, além de uma taxa de encerramento de apenas 72% das manifestações, o que compromete a avaliação da efetividade do atendimento ao cidadão.

Esses achados confirmam a tese de que a existência de normas e procedimentos não é condição suficiente para garantir a qualidade percebida pelo cidadão. Como argumentam Grönroos (2009) e Pessoa (2025), a lacuna entre a qualidade planejada, a qualidade executada e a qualidade percebida persiste mesmo em organizações que dispõem de instrumentos formais de gestão.

No caso da Prefeitura de São Luís, a ausência de práticas estruturadas de monitoramento e avaliação parece explicar, em parte, a baixa resolutividade e a falta de dados sobre satisfação. No

caso do MME e do MPMA, os avanços são evidentes, mas ainda há espaço para aprimorar a escuta do cidadão e a integração entre as áreas técnicas e as ouvidorias, de modo a transformar os dados coletados em melhorias concretas nos serviços prestados.

Do ponto de vista prático, os resultados oferecem subsídios para que gestores públicos possam priorizar investimentos em capacitação de equipes, padronização de processos, divulgação da Carta de Serviços e fortalecimento das pesquisas de satisfação, elementos essenciais para a consolidação de uma cultura de qualidade no serviço público.

Por fim, reconhecem-se as limitações deste estudo, que se restringiu à análise de três documentos institucionais, não permitindo generalizações para todo o setor público brasileiro. Além disso, a baixa adesão às pesquisas de satisfação em alguns dos relatórios limita a representatividade dos dados sobre a percepção do cidadão.

Sugere-se, para futuras pesquisas, a realização de estudos de caso com coleta de dados primários junto aos usuários dos serviços, bem como a aplicação do IDMS 100 Pontos de forma completa em um órgão específico, permitindo uma avaliação mais aprofundada e a validação do modelo como instrumento de gestão. Acredita-se que a continuidade de investigações sobre a gestão da qualidade no atendimento ao cidadão é fundamental para a construção de um Estado mais eficiente, transparente e comprometido com a efetivação dos direitos da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 9000:2015:** Sistemas de gestão da qualidade, Fundamentos e

vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2015. Disponível em: https://www.normas.com.br/visualizar/abnt-nbr-nm/20717/abnt-nbriso9000-sistemas-de-gestao-da-qualidade-fundamentos-e-vocabulario. Acesso em: 10 out. 2026.

AKKARI, Alessandra Cristina Santos. **Gestão da qualidade.** Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2018

ALVES, Kauan Eduardo Candeira; VASCONCELOS, Wenedy de Oliveir; AGUIAR, Vera Mônica Queiroz Fernandes; NOBRE, Chimene Kuhn. A defesa do usuário do serviço público: a lei n° 13.460 e sua efetividade na prestação dos serviços públicos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação.** São Paulo, v. 10, n. 06. jun. 2024. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/14519/7385/31025. Acesso em: 30 out. 2026.

ANDRADE, Darly Fernando (Org.). **Gestão pela Qualidade** – Volume 3. Belo Horizonte: Poisson, 2018.

ARAGÃO, Marcio Cesar de Castro; SOUZA, Ariel Antonio Conceição. Satisfação do cidadão com o governo municipal quando participa da governança pública. **Revista Gestão & Tecnologia,** [S. l.], v. 21, n. 3, p. 74–96, 2021. DOI: 10.20397/2177-6652/2021.v21i3.1880. Disponível em: https://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/1880. Acesso em: 26 out. 2026.

ARANHA, Ana Luiza Melo. **Indicadores da qualidade da gestão pública local:** mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria. Brasília: Enap, 2019. 79 p. (Cadernos Enap, 64). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4869/1/Caderno%2064_Ind

icadores%20da%20Qualidade%20da%20Gest%c3%a3o%20P%c3%bablica%20Local.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

ATVARS, Teresa Dib Zambon; SERAFIM, Milena Pavan; CARNEIRO, Ana Maria. Os desafios da gestão da qualidade numa universidade pública brasileira: a experiência da Unicamp. **Regae: Rev. Gest. Aval. Educ.** Santa Maria. v. 11, n. 20, e70275, 2022. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2318-13382022000100202&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2026.

BARBIERI, Larissa Cristina; MARTINS, Artur Virgilio Simpson; BARBIERI, Luciana Aparecida; MANNARELLI FILHO, Téucle; LUCENTE, Adriano dos Reis; BARBOSA, Raul Pommer. Gestão de qualidade: a qualidade do atendimento no serviço público. **Revista DELOS,** Curitiba, v. 17, n. 60, p. 01-16, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/385390066_Gestao_de_qualidade_a_qualidade_do_atendimento_no_servico_publico. Acesso em: 10 abr. 2026.

BASSAN, Edilberto. **Gestão da qualidade: ferramentas, técnicas e métodos.** Curitiba: Caleg treinamentos, 2018.

BERSSANETI, Fernando Tobal; BOUER, Gregório. **Qualidade: conceitos e aplicações – Em produtos, projetos e processos.** São Paulo: Blucher, 2013.

BRAGA, Fábio Montenegro. **Condições de implementação do sistema de gestão da qualidade - SGQ, baseado na norma ISO 9001:2015, em ouvidorias públicas:** estudo de caso da ouvidoria do Ministério Público Federal – MPF. 2023. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, 2023. Disponível em:

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4836/3/DISSERTA%c3%87%c3%83O_F%c3%81BIO%20MONTENEGRO%20BRAGA_MESTRADO%20EM%20ADMINISTRA%c3%87%c3%83O%20P%c3%9aBLICA.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Guia prático diagnóstico da maturidade em serviços públicos:** modelo do IDMS 100 pontos. Brasília: Ministério da Economia, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/cidadania-digital/arquivos/guia-de-diagnostico-da-maturidade_pcd.pdf. Acesso em: 5 nov. 2026.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Ouvidoria-Geral. **Relatório anual de gestão da Ouvidoria-Geral do Ministério de Minas e Energia – 2025.** Brasília: MME, 2025.

BRITO, E. **Qualidade total.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

CALVOSA, Marcello Vinicius Doria; CARDOSO, Daniel. Percepção de Qualidade no Atendimento Público: um estudo de caso sobre eficiência e satisfação na SAG-ICEx-UFF. **Revista de Casos e Consultoria,** [S. l.], v. 13, n. 1, p. e28122, 2022. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/casoseconsultoria/article/view/28122. Acesso em: 26 out. 2026.

CASTRO, Maurício M. B. de.; LEMOS, Jane G. S. de.; ARAÚJO, Alan B. daS. Qualidade do atendimento no serviço público: Uma análise sobre a implementação, divulgação, acessibilidade e atualização da Carta de Serviços ao Usuário nos Institutos Federais. **Rev. Interd.,** v. 16, n. 1, 2023. Disponível em: https://revistainterdisciplinar.uninovafapi.edu.br/revinter/article/view/1861/1055. Acesso em: 10 abr. 2026.

CORCINO, Kevin Ferreira; PREARO, Leandro. A percepção da qualidade dos serviços públicos por parte da população em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade,** [S. l.], v. 15, n. 1, p. 100–114, 2025. DOI: 10.18696/reunir.v15i1.1906. Disponível em: https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/1906. Acesso em: 30 out. 2026.

COSTA, Gilson Feijao da. **Qualidade no atendimento ao usuário do serviço público: uma avaliação da qualidade do atendimento em uma Prefeitura Municipal.** 2021. 58f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Administração Pública. Natal, RN, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/2916879f-2679-4536-beb3-be966540df01/content. Acesso em: 10 abr. 2026.

DINIZ, Daniele Guimarães; CASTRO, Cleber Carvalho de. Redes de inovação e de conhecimento: o impacto do gnova como laboratório de inovação governamental e perspectivas futuras. **Revista P2P e Inovação,** v. 10, n. 2, 2024. Disponível em: https://brapci.inf.br/v/257610. Acesso em: 10 abr. 2026.

GOZZI, Marcelo Pupim. **Gestão de Qualidade em Bens e Serviços:** GQBS. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

GRÖNROOS, Christian. **Marketing:** gerenciamento e serviços. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

LIMA, Oto Buregio de; PEREIRA, Wander Cleber. **Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria de serviços públicos.** Visão geral sobre serviços e avaliação de serviços públicos (Módulo 1). Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6625/5/Material%20complementar%20-%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20gest%C3%A3o%20da%20qualidade%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20-%20Um%20modelo%20estat%C3%ADstico%20para%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20federais.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado do Maranhão. Procuradoria-Geral de Justiça. Ouvidoria. **Relatório anual da Ouvidoria – Gestão 2024.** São Luís: MPMA, 2025. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/wp-content/uploads/2025/03/Relatorio-OUVIDORIA-Anual-2024.pdf. Acesso em: 5 nov. 2026.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade:** teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Grupo Editorial Nacional (GEN) – Atlas. 2019.

PARASURAMAN, A Parsu; ZHEITMAL, Valarie A.; BERRY, Leonard L. SERVQUAL: a conceptual model of service quality and its implications for future research. **J Mark.** v. 49, n. 1, p. 41-50, 1985. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/225083670_A_Conceptual

_Model_of_Service_Quality_and_its_Implication_for_Future_Research_SERVQUAL. Acesso em: 10 out. 2026.

PESSOA, Wanderson Pereira. **Qualidade no atendimento ao público:** uma análise da qualidade percebida em uma delegacia de defesa da mulher em Manaus. 2025. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2025. Disponível em: https://riu.ufam.edu.br/bitstream/prefix/8532/6/TCC_WandersonPessoa.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

POSSARLE, Roberto. **Ferramentas da qualidade.** São Paulo: SENAI-SP Editora, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS. Controladoria-Geral do Município. Ouvidoria. **Relatório estatístico anual de manifestações por secretarias – 2024** (Relatório e-OUV 2024 Anual). São Luís: CGM, 2025.

RODRIGUES, Andréa dos Santos. **Gestão de Qualidade.** Curitiba: Instituto Federal – Paraná, 2023.

ROTH, Claudio Weissheimer. **Qualidade e Produtividade.** Santa Maria – RS: Colégio Técnico Industrial de Santa Maria, 2011.

SANTIN, Valter Foleto. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma,** [S. l.], v. 28, n. 2, p. 134–153, 2019. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332. Acesso em: 26 out. 2026.

SANTOS, Ana Patrícia dos; LUZ, Claudia Noleto Maciel. Crise da gestão pública: o GESPÚBLICA é a solução? **Revista Humanidades e**

Inovação, v. 7, n. 16, 2020. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1670. Acesso em: 5 nov. 2026.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, Michelle de Paula Resende; LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. O princípio da eficiência na gestão pública brasileira: uma análise de suas contribuições nos serviços destinados à sociedade. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação,** [S. l.], v. 9, n. 4, p. 138–151, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i4.9106. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9106. Acesso em: 26 out. 2026.

---

[1] Bacharel em Administração. Centro Universitário Santa Terezinha - CEST. São Luís, Maranhão, Brasil.

[2] Orientadora. Mestra em Gestão de Micro e Pequenas Empresas. Centro Universitário Santa Terezinha - CEST. São Luís, Maranhão, Brasil.