



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Instituto Serzedello Corrêa
Serviço de Editoração e Publicações

Monografias Vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa - 1997

Brasília-DF
1998

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Serviço de Editoração e Publicações - Sedip
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7
70760-527 Brasília-DF
Fone: (061) 340-3215 e 340-3217

Comissão Julgadora

Bento José Bugarin (Presidente), José Antonio Barreto de Macedo, Lucas Rocha Furtado, José Nagel, Mauro Moreira Barbosa, André Ribeiro Ferreira, Maria Lúcia de Matos Félix Silva

Divisão de Pesquisa e Publicações

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões

Serviço de Editoração e Publicações

Francisco Raul Felix de Sousa Ramos

Monografias Vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa - 1997

Qualidade e Participação na Administração Pública Federal - Novos Critérios para a Avaliação da Gestão Pública

Mário Falcão Pessoa & Seiichi Abe

Princípios & Práticas da Qualidade no Serviço Público

Carlos Alberto Sampaio de Freitas & C. Alexandre Amorim Rocha

Programas de qualidade no serviço público: em busca do tempo perdido

Marcos Valério de Araújo

336.126.55 (81) M751 1997	Brasil. Tribunal de Contas da União. Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa – 1997/ Tribunal de Contas da União. – Brasília : Instituto Serzedello Corrêa, Serviço de Editoração e Publicações, 1998. 215 p. Conteúdo: Qualidade e participação na administração pública federal: novos critérios para a avaliação da gestão pública/ Mário Falcão Pessoa, Seiichi Abe – Princípios e práticas da qualidade no serviço público/ Carlos Alberto Sampaio de Freitas, C. Alexandre Amorim Rocha – Programas de qualidade no Serviço público: em busca do tempo perdido/ Marcos Valério de Araújo. 1. Prêmio Serzedello Corrêa (1997) I. Título.
------------------------------------	---

1º Lugar:

**QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL - NOVOS CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA
GESTÃO PÚBLICA**

Mário Falcão Pessoa & Seiichi Abe

2º Lugar:

**PRINCÍPIOS & PRÁTICAS DA QUALIDADE NO SERVIÇO
PÚBLICO**

**Carlos Alberto Sampaio de Freitas & C. Alexandre Amorim
Rocha**

3º Lugar:

**PROGRAMAS DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: EM
BUSCA DO TEMPO PERDIDO**

Marcos Valério de Araújo

Tribunal de Contas da União

Ministros

Homero Santos, Presidente
Iram de Almeida Saraiva, Vice-Presidente
Fernando Gonçalves
Adhemar Paladini Ghisi
Carlos Átila Álvares da Silva
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
Humberto Guimarães Souto
Bento José Bugarin
Valmir Campelo

Ministros-Substitutos

José Antonio Barreto de Macedo
Lincoln Magalhães da Rocha

Ministério Público

Jatir Batista da Cunha, Procurador-Geral, em exercício
Walton Alencar Rodrigues, Subprocurador-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Ubaldo Alves Caldas, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

Sumário

Apresentação	9
Portaria nº 248, de 28 de maio de 1997.....	11
Biografia de Innocêncio Serzedello Corrêa	15
Monografias Vencedoras	
<i>1º lugar</i>	
<i>Qualidade e Participação na Administração Pública Federal - Novos Critérios para a Avaliação da Gestão Pública</i>	
Mário Falcão Pessoa e Seiichi Abe	23
<i>2º Lugar</i>	
<i>Princípios & Práticas da Qualidade no Serviço Público</i>	
Carlos Alberto Sampaio de Freitas e Carlos Alexandre Amorim Rocha.....	77
<i>3º Lugar</i>	
<i>Programas de qualidade no serviço público: em busca do tempo perdido</i>	
Marcos Valério de Araújo.....	129

Apresentação

A institucionalização dos princípios da Qualidade como novo paradigma para a Administração Pública é um dos projetos de destaque do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Com o Plano, aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em 23 de maio de 1996, pretende-se implementar a melhoria da Qualidade dos serviços públicos e promover a 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 dos resultados.

O Tribunal de Contas da União, ciente do desafio contínuo que será o processo de modernização da gestão pública, elegeu o tema “Programa de Qualidade no Serviço Público” para o Concurso Nacional de Monografias - Prêmio Serzedello Corrêa 1997.

Assim, o TCU, este ano, vai premiar as três melhores monografias apresentadas por qualquer cidadão brasileiro, maior de dezoito anos, sobre esse tema específico.

Será destinado o valor total de R\$ 24.000,00 aos melhores trabalhos, sendo R\$ 10.000,00 para o primeiro lugar, R\$ 8.000,00 para o segundo lugar e R\$ 6.000,00 para o terceiro.

Com isso, esperamos contribuir com o esforço para a reforma do Estado, que deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania.

HOMERO SANTOS
Presidente do Tribunal de Contas de União

Portaria nº 248, de 28 de maio de 1997

*Regulamenta o Prêmio Serzedello
Corrêa para o exercício de 1997.*

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições regimentais, e

Considerando ter sido Innocêncio Serzedello Corrêa, Ministro de Estado da Fazenda no período de 31.08.1892 a 30.04.1893, responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do país e pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas;

Considerando haver esta Corte, em justa homenagem a este ilustre brasileiro, decidido denominar o instituto criado pela Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, de Instituto Serzedello Corrêa, cujas atribuições incluem, além do planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da Administração Pública; e

Considerando a instituição, em 13.03.1959, do *Prêmio Serzedello Corrêa*, destinado à premiação da melhor monografia sobre a Corte de Contas e seu significado nos quadros institucionais do país, resolve:

Art. 1º O *Prêmio Serzedello Corrêa*, instituído pela Portaria nº 35, de 13 de março de 1959, alterada pela Portaria nº 04, de 17 de janeiro de 1969, rege-se, no corrente ano de 1997, pelas normas constantes desta Portaria.

Art. 2º Fica destinada a premiação total de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais) às três melhores monografias inéditas sobre o tema **“Programa de Qualidade no Serviço Público”**, sendo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) o valor da premiação para o primeiro lugar, de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) o valor da premiação para o segundo lugar e de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) o valor da premiação para o terceiro lugar.

Parágrafo único. Os valores das premiações a que se refere este artigo são indivisíveis.

Art. 3º Qualquer cidadão brasileiro maior de dezoito anos, com exceção dos membros da Comissão Julgadora, pode concorrer ao prêmio sobre o qual dispõe esta Portaria.

Art. 4º As monografias devem ser entregues, até o dia 19 de setembro de 1997 no Instituto Serzedello Corrêa, situado no SEP/Quadrado 514, bloco “B”, lote 07, 3º andar - Asa Norte - CEP: 70760-527 - Brasília - DF, ou enviadas por SEDEX endereçado ao aludido Instituto.

Parágrafo único. No caso de envio por meio de SEDEX, a data da postagem deve ser considerada como a de entrega.

Art. 5º Os originais, contendo o mínimo de 50 (cinquenta) e o máximo de 200 (duzentas) páginas, devem ser apresentados em 5 (cinco) vias, datilografados

ou digitados em um único lado de folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), em qualidade carta, utilizando fonte Times New Roman, tamanho 14, com 25 linhas por página, em espaço interlinear 1,5 (um e meio) e com as páginas devidamente numeradas, devendo o autor assiná-los sob pseudônimo.

Parágrafo único. É obrigatória a indicação da bibliografia consultada, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

Art. 6º Para efeito de identificação, o autor deve enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação com nome completo, endereço, título da obra e pseudônimo usado, bem como cópia do documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deve trazer no sobrescrito somente o título da obra e o pseudônimo do autor.

Art. 7º Na hipótese de a monografia premiada ter sido elaborada em co-autoria, a entrega do prêmio deve ser feita ao autor cujo nome esteja em primeiro lugar na ficha de identificação a que se refere o artigo anterior.

Art. 8º Os concorrentes podem inscrever mais de uma monografia inédita, obedecendo, em todos os trabalhos, às disposições contidas nos artigos 5º e 6º desta Portaria.

Art. 9º A Comissão encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao *Prêmio Serzedello Corrêa* é composta pelo Exmo. Sr. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que exerce sua Presidência, pelo Exmo. Sr. Ministro-Substituto José Antônio Barreto de Macedo, pelo Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, pelo Ilmo. Sr. José Nagel, Secretário-Geral de Controle Externo e pelo Ilmo. Sr. Ricardo de Mello Araújo, Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

Art. 10. O presidente da Comissão Julgadora deve indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício, sem prejuízo de suas atividades rotineiras, das funções de Secretário-Executivo da Comissão.

Art. 11. Os trabalhos são avaliados com base em itens constantes da Ficha de Avaliação de Monografia, a qual se divide em avaliação preliminar, que desclassifica liminarmente os trabalhos que não atendam a seus requisitos, e avaliação de mérito.

§ 1º A avaliação preliminar leva em conta os seguintes itens:

I - extensão (observância das extensões mínima e máxima definidas, admitida variação de 20%); e

II - pertinência (vinculação do trabalho ao tema proposto).

§ 2º A avaliação de mérito leva em conta os seguintes itens:

I - enquadramento formal (observância dos padrões formais para a apresentação do trabalho);

II - linguagem (objetividade, estilo, concisão e correção da linguagem);

III - seqüência lógica (identificação, descrição, argumentação e conclusão);

IV - conteúdo (caráter inovador do conjunto das idéias principais e correção das afirmações ou opiniões sobre fatos evidenciais ou informações pertinentes);

V - fundamentação (argumentação fundamentada em legislação, em doutrina ou em jurisprudência relativas ao tema, com indicação da fonte); e

VI - conclusão (aplicabilidade e mérito do conjunto de conclusões e de eventuais propostas de linhas de ação).

Art. 12. A nota final de cada trabalho é a média aritmética simples, arredondada até a segunda casa decimal, das notas atribuídas pela Comissão Julgadora.

§ 1º No desempate entre concorrentes de igual nota, tem preferência o trabalho detentor da média aritmética simples mais elevada, arredondada até a segunda casa decimal, das pontuações atribuídas pela Comissão Julgadora, sucessivamente, nos itens conteúdo, conclusão, linguagem, fundamentação seqüência lógica e enquadramento formal.

§ 2º No caso de persistência de empate, é realizado sorteio para indicação do trabalho melhor classificado.

Art. 13. A Comissão Julgadora é soberana em seu julgamento, não cabendo recurso das decisões que proferir.

Art. 14. A Comissão Julgadora tem prazo até 21 de novembro de 1997 para julgamento das monografias apresentadas e elaboração de relatório final e dissolve-se após a conclusão destes trabalhos.

Art. 15. Os direitos autorais sobre as monografias premiadas pertencem aos respectivos autores, reservando-se ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las, em números sucessivos ou não, na Revista do TCU, dos quais serão extraídas separatas, conjuntas ou não, distribuindo-se gratuitamente 100 (cem) exemplares de cada uma ao autor do trabalho.

Art. 16. Os originais não premiados devem ser devolvidos aos autores, quando solicitados, por meio de requerimento escrito, ou incinerados, quando não reclamados, 60 (sessenta) dias após a proclamação dos vencedores.

Art. 17. A identificação dos autores das monografias classificadas e a proclamação dos vencedores serão feitas em sessão pública no dia 28 de novembro de 1997, às 15 horas, no Salão Nobre do Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - 2º andar.

Art. 18. A solenidade de entrega dos prêmios aos três vencedores ocorrerá no dia 8 de dezembro de 1997, às 17 horas, no Auditório Ministro Pereira Lira, no Edifício-Sede do Tribunal de Contas da União - térreo, e será presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 19. Os autores dos trabalhos premiados que não comparecerem à solenidade de entrega dos prêmios terão 60 (sessenta) dias para recebimento da importância a eles destinada.

Art. 20. A participação no certame implica aceitação, por parte do concorrente, de todas as exigências regulamentares, e o não cumprimento de qualquer delas acarreta desclassificação.

Art. 21. Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 22. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

HOMERO SANTOS
Presidente do Tribunal de Contas da União

Biografia de Innocência Serzedello Corrêa



Este prêmio leva o nome do paraense **Innocência Serzedello Corrêa** (1858-1932), personalidade notável na defesa da independência do Tribunal de Contas da União e na fiscalização das contas públicas. O TCU presta, assim, uma justa homenagem àquele que foi um dos principais responsáveis por sua criação, para que sua memória seja reverenciada pelas novas gerações, pelos dotes de caráter, pela cultura e, principalmente, pela dignificante lição de vida que sua existência significou.

Serzedello Corrêa nasceu em Belém do Pará, em 1858. Órfão de pai, foi admitido em uma das vagas para meninos pobres no Seminário Menor Santo Antônio, onde teve uma educação ascética e sempre se destacou como primeiro aluno da turma.

Aos 17 anos de idade, abandonou o seminário para prestar o serviço militar no 4º Batalhão de Artilharia. Em 1876, matriculou-se na Escola Militar, no Rio de Janeiro, onde também se destacou. Concluiu os cursos de Estado-Maior, em 1880, e o de Engenharia, em 1881, sendo convidado para ser professor, na própria escola, da cadeira de Fortificações e, depois, das de Mecânica, Cálculo, Química Orgânica, Botânica e Zoologia.

À época, a sociedade brasileira discutia com fervor duas idéias: a Abolição e a República. Ainda jovem, Serzedello Corrêa mergulhou fundo na atividade política, abraçando primeiro a luta abolicionista, quando se recusou a enviar seus soldados para capturar negros que fugiam dos grilhões da escravidão. Logo se juntou, também, ao grupo de oficiais a cujo idealismo, patriotismo e civismo se deveu o fim da Monarquia e a implantação da República.

Ao assumir o Governo, Floriano Peixoto o designou, em fevereiro de 1892, Ministro das Relações Exteriores, cargo que o então tenente-coronel exerceu muito bem, destacando-se na questão da posse do Território das Missões, reclamado pela Argentina, na demarcação das fronteiras com a Guiana Francesa e na assinatura de acordos comerciais com a França, Alemanha, Portugal e Estados Unidos.

Além de Chanceler, foi Ministro da Justiça e Interior, e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Durante sua curta gestão — pois, já em abril de 1892, Floriano o nomeava para substituir Rodrigues Alves na Pasta da Fazenda — Serzedello concluiu as obras do Porto de Santos e a reforma da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Assumiu o novo cargo em clima de grave crise financeira e promoveu a reforma bancária, com a fusão dos bancos da República e do Brasil.

À frente dos problemas da Fazenda, voltou-se para a criação do Tribunal de Contas da União, que, graças aos seus esforços e de Rui Barbosa, foi instalado em 17 de janeiro de 1893, sob a presidência do ex-senador do Império Manoel Francisco Corrêa.

Mais tarde, nas memórias narradas no livro “Páginas do Passado”, declararia: “Como ministro da Fazenda, uma das maiores criações que fiz foi a do Tribunal de Contas”.

Serzedello Corrêa era um defensor intransigente da independência do Tribunal. Entendia que as despesas condenadas pelo TCU não podiam ser feitas de modo algum. E esse foi o motivo de sua saída do Ministério, três meses depois de haver instalado o TCU.

O episódio dá a exata medida de sua retidão e respeito às regras de lisura no emprego do dinheiro público. O TCU havia condenado a despesa referente à nomeação de um irmão de Deodoro da Fonseca para um cargo do Ministério de Viação. Quando soube do fato, Floriano Peixoto reagiu imediatamente: “Já tem este País quem manda mais do que eu. É o Tribunal de Contas. Precisamos reformá-lo”. Serzedello, então, retrucou: “Quando V. Exa. está dentro da Constituição e das leis, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V. Exa. está fora delas, então, sim, o Tribunal é superior a V. Exa. . No caso presente, V. Exa. está errado e o Tribunal está certo. Não podia ser criado um lugar para aquela pessoa. A despesa, portanto, é ilegal”. E acrescentou: “Se V. Exa. quer fazer a reforma do Tribunal, demita-me primeiro, porque não posso subscrevê-la, e o meu sucessor que referende o ato”.

Por ocasião da Revolta da Armada, esteve encarcerado por nove meses. O Congresso Nacional fez-lhe justiça, decidindo sua reversão aos quadros do Exército, no posto de tenente-coronel, e à cátedra da Escola Militar.

Com a estabilidade do regime republicano, Serzedello foi eleito deputado pelo Pará, por duas legislaturas, de 1895 a 1904, mandatos parcialmente intercalados pelos cargos de Secretário de Estado do Pará, em 1898, e de Secretário da Escola Superior de Guerra, em 1899.

Em 1905, por ter sido solidário com a rebelião dos alunos da Escola Militar, foi desterrado para Mato Grosso, dali retornando à Capital do País, novamente como deputado, desta vez pelo Mato Grosso, para o período de 1906 a 1908.

Em 1909, o presidente Nilo Peçanha o nomeou prefeito do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, cargo que exerceu durante 15 meses, tendo idealizado o teleférico do Pão de Açúcar e concluído as obras do Teatro Municipal, criando ainda a Escola de Arte Dramática.

Depois disso, assumiu o comando da 4ª Região de Inspeção Permanente do Exército, sediado em Fortaleza, de onde saiu em 1912 para retornar à Câmara Federal, mais uma vez eleito pelo Estado do Pará. Representou aquela unidade federativa até 31 de dezembro de 1914, retirando-se, em seguida, para a vida privada.

Por todos os seus feitos, foi chamado por seus contemporâneos de “sentinela vigilante da República”.

Serzedello Corrêa faleceu no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1932, aos 75 anos de idade.

Esses dados cronológicos, porém, nem de longe retratam sua personalidade. Ou melhor, somente de muito longe fazem entrever seu excepcional mérito como homem de pensamento, político e administrador honesto e abnegado . Sua vida serve como lição e modelo para as gerações que hoje assumem a responsabilidade pelos destinos de nosso País.

Prêmio Serzedello Corrêa 1997
Monografias Vencedoras

1º lugar

**QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL - NOVOS CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA
GESTÃO PÚBLICA**

Mário Falcão Pessoa e Seiichi Abe

Qualidade e Participação na Administração Pública Federal - Novos Critérios para a Avaliação da Gestão Pública

Mário Falcão Pessoa e Seiichi Abe

1- INTRODUÇÃO

1.1 Preâmbulo

A ciência da administração tem evidenciado há quase duas décadas o que poderíamos chamar de revolução da qualidade. Incontáveis teses, livros, consultorias e experiências exitosas dessa nova proposta de administração gerencial têm ocupado importante espaço na discussão acadêmica e prática.

Por outro lado, o país tem estado submetido, desde a Constituinte de 1988, a um processo de repensar suas estruturas públicas, suas atribuições e funções. A própria Constituição inovou ao exigir que a gestão pública se pautasse pelos critérios de economicidade e eficiência, mostrando claramente que a nação estava interessada em inteirar-se mais diretamente sobre a qualidade da gerência pública e seus resultados.

A partir de 1995, o Governo Federal iniciou um programa de governo denominado “Reforma do Aparelho de Estado” que tem trazido à discussão o repensar orgânico do modelo de intervenção governamental na sociedade brasileira moderna.

Um dos subprogramas desenvolvidos neste projeto é o de “Qualidade e Participação na administração pública”.

O que este estudo pretende abordar é como os Sistemas de Controle Interno e Externo estão sendo impactados por essas mudanças e que novos instrumentos devem ser incorporados a fim de que a avaliação dos gestores públicos atualize o seu repertório de ferramentas de modo a continuar subsidiando os altos administradores públicos e o Congresso Nacional com informações e análise cada vez mais úteis e em sintonia com as mudanças conceituais e pragmáticas que estão ocorrendo.

O trabalho apresenta as principais diretrizes da Reforma do Estado, e os conceitos de Qualidade Total e da Auditoria da Qualidade. A seguir faz uma proposta de adaptação dos critérios da Fundação para o Prêmio Brasileiro da Qualida-

de - FPBQ para aplicação no serviço público. Finalmente, propõe um programa de auditoria para ser utilizado pelos Sistemas de Controle Interno e Externo quando da avaliação da gestão no sentido de envolver os princípios constitucionais de economicidade, eficiência e eficácia.

1.2 A Qualidade e a Avaliação da Gestão Pública

Na iniciativa privada as empresas têm a prerrogativa de adotar as ferramentas gerenciais que mais se adaptem às suas realidades de mercado, tipos de consumidores, nível de inserção nos mercados internacionais, competitividade dentro do seu nicho de especialização, etc.

Não há dúvida, contudo, que o modelo de administração usando as técnicas da Qualidade tem encontrado cada vez mais adeptos sobretudo naqueles ramos de atividade onde o desenvolvimento tecnológico é mais intenso, a abertura comercial é mais presente, a competitividade é mais acirrada e o nível de exigência dos consumidores é crescente.

Nesses casos, os paradigmas do “erro zero”, “melhoria contínua” e o “foco no cliente” têm uma aderência bastante lógica.

Na administração pública, especialmente nos órgãos da administração direta responsáveis pela formulação de políticas públicas e execução de atividades monopolísticas como justiça, segurança pública e fiscalização, nas autarquias usualmente exercendo atividades típicas de Estado e em várias fundações públicas, onde o serviço tem caráter gratuito e universal, essas forças impositivas presentes na situação de mercado não prevalecem.

Nesses casos, o que mais se destaca são as pressões oriundas do equilíbrio fiscal e de diminuição de custos resultante de um esgotamento do modelo estatal captador líquido de recursos da sociedade. Cada vez mais os órgãos e entidades públicas estão enfrentando dificuldades reais de viabilização de seus orçamentos e são obrigados a travar uma disputa árdua e cotidiana pela utilização dos recursos financeiros do Tesouro Nacional.

Nesse caso, os princípios da Qualidade vêm ao encontro dessas restrições, agregado ao fato de que as exigências justas da sociedade por melhores serviços públicos têm sido a tônica dos regimes democráticos sólidos.

O desafio que se impõe aos sistemas de controle diz respeito mais fortemente à adaptação de seus instrumentos de trabalhos às novas formas de gestão pública que surgirão, especialmente em função das Agências Executivas e Organizações Sociais todas regidas por contratos de gestão baseados no alcance de resultados previamente pactuados e fazendo uso de indicadores de desempenho, e menos ao atendimento a normas e disciplinamentos legais e estatutários que tendem a ter sua quantidade reduzida e flexibilizada. Os controles deverão dar ênfase cada vez maior à avaliação de resultados e menor às tradicionais análises de aderência e conformidades legais.

Além do mais, como a velocidade de adesão por parte dos gestores a estes

programas tende a ser muito diferenciada, em curto espaço de tempo deveremos estar convivendo com organizações públicas modernizadas no sentido administrativo e outras ainda dentro das mesmas práticas tradicionais e burocráticas.

Assim, o que este estudo propõe é avançar na avaliação da gestão pública em geral voltando os esforços para a mensuração de resultados e, ao mesmo tempo, ser um indutor concreto da evolução gerencial na medida em que aqueles órgãos e entidades que ainda não aderiram a esta nova postura gerencial serão induzidos a repensarem suas práticas no momento em que ficar evidenciado que parte de seus problemas de ineficiência traduz-se na continuidade de modelos de administração que não contemplam adequadamente técnicas de planejamento, controle de custos, administração racional de recursos humanos, produção de informações gerenciais, e assim por diante.

Em última análise, estamos propondo que o programa de auditoria de gestão exposto aqui seja aplicado na avaliação de toda a administração pública federal de modo a termos uma uniformização de tratamentos, fazendo também que todos os gestores reflitam sobre suas deficiências à luz das diretrizes estabelecidas pela Reforma do Estado.

2. O PROJETO DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

2.1 Considerações Gerais

Segundo o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”¹, a crise brasileira da década de 80 foi também uma crise do Estado em razão do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos anteriores. A Reforma passou a ser um instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia e assim tornar possível a promoção gradual das correções das desigualdades sociais e regionais.

2.2 Projetos

A Reforma do Aparelho do Estado, na dimensão-gestão, será realizada através de uma série de projetos conduzidos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Mare.

Os três **Projetos Básicos** são Avaliação Estrutural (exame da estrutura de forma global do Estado), Agências Autônomas (para atividades exclusivas do Estado, atualmente denominado de Agências Executivas) e Organizações Sociais (serviços não-exclusivos do Estado).

Além dos três projetos mencionados, uma série de outros projetos denomi-

nados **Projetos Adicionais** são fundamentais para a implantação do caráter gerencial no Estado brasileiro. São enumerados abaixo os principais projetos:

1. Projeto Cidadão – voltado para aumentar a participação da sociedade na formulação de políticas, incremento da participação na tomada de decisões e exercício do controle social.

2. Indicadores de Desempenho – visa criar parâmetros técnicos onde sejam estabelecidos critérios de desempenho para medir a eficiência, eficácia, efetividade, qualidade e economicidade da gestão.

3. Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais) – pretende colocar à disposição dos gestores públicos um conjunto extenso de sistemas informatizados de caráter gerencial a fim de permitir que a tomada de decisão se faça cercada pelo maior quantidade possível de informações e com vistas a tornar os controles mais substantivos e capazes de atuar no menor espaço de tempo devido à criação de indicadores de alerta.

4. Nova Política de Recursos Humanos – voltado para novos critérios de seleção, capacitação e treinamento contínuo dos servidores públicos.

5. Valorização do Servidor para a Cidadania – visa preparar o servidor público para oferecer um serviço com qualidade no intuito de preencher as expectativas da cidadania.

6. Desenvolvimento de Recursos Humanos – tem apresentado um sentido de valorizar o denominado núcleo estratégico de servidores que seriam os formuladores das políticas públicas e as carreiras típicas de estado. O aumento da exigência no recrutamento e a formação de carreiras profissionalizadas são algumas das diretrizes dessa política.

7. Revisão da Legislação Infraconstitucional – um dos aspectos tidos como causadores de ineficiências gerenciais e aumento de custos reside na excessiva normatização e burocracia dos processos administrativos. Este projeto visa identificar os maiores constrangimentos normativos na esfera infraconstitucional e promover a revisão da legislação sempre buscando a racionalidade do processo e a eliminação de entraves meramente formais.

8. Rede de Governo – visa integrar as diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal), os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e as organizações sociais de caráter público não estatais a fim de melhorar a eficiência do estado e diminuir os entraves e constrangimentos inclusive duplicidades de funções.

9. **QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO** – projeto que pretende **introduzir os princípios da qualidade total e da participação (na iniciativa privada este último termo seria produtividade porém esta dimensão entendeu-se que não estaria adequada ao serviço público).**

Neste contexto, o projeto Qualidade e Participação está assim definido:

“Este projeto foi concebido como instrumento básico da modernização da gestão pública, com ênfase nos princípios da qualidade e da participação dos funcionários a nível operacional. O que se busca é não apenas uma mudança nas formas de gestão mas também da cultura das organizações, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários. Tem como objetivo a introdução de novos conceitos

e técnicas de gestão pública, baseado no desempenho, na redução ao mínimo de erros, e na participação dos funcionários na definição do processo de trabalho.

A qualidade total e a produtividade assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas. Este plano reconhece essa importância, mas, entende que estas técnicas são um grande avanço se lograrem, a nível operacional, uma qualidade maior dos serviços, dentro da filosofia de erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores. A nível mais geral, a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa da qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa da qualidade e da participação.”(grifo nosso)

Como podemos observar, o **Programa da Qualidade e Participação na administração pública** é um dos principais instrumentos de implantação do **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, propondo-se introduzir no setor público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela **Administração Gerencial**, e ainda, viabilizar a revisão dos processos públicos com vistas à sua maior eficiência e eficácia.

Esta visão é bastante amadurecida na medida em que explicita a visão de que os processos de mudança cultural não ocorrem de forma meramente impositiva. Há que haver um convencimento e internalização dos princípios e conceitos de tal modo que se garanta não só a aceitação como a manutenção das ações no longo prazo. Assim, podemos deduzir que essa ação tem características marcadamente de desdobramento gradual e contínuo, o que é aderente ao fato de que reformas culturais não se fazem por Decreto.

2.3 Fator Crítico de Sucesso do Programa da Qualidade e Participação

Um fator crítico para o sucesso é a vontade e o compromisso dos servidores públicos, principalmente daqueles que ocupam cargos no nível estratégico das organizações. Nesse sentido, é um programa para todos, um programa para toda a sociedade, para todos aqueles que acreditam, dentro do mais alto espírito democrático, na participação como força propulsora, capaz de alavancar o País em direção à modernidade e ao futuro.

Claro está que há que se estabelecer uma espécie de rede de alianças positivas. A adesão dos principais órgãos que comandam os grandes sistemas corporativos torna-se essencial. É preciso que se fomente a elaboração do Orçamento Geral da União com a utilização de parâmetros que privilegiem a mensuração dos resultados, que haja um compromisso de garantia de recursos financeiros pelo Tesouro para aqueles programas que impactem mais efetivamente a população, que as avaliações da gestão baseiem-se nos critérios da qualidade, que o recrutamento dos servidores públicos e sua capacitação permanente tenha como base programática os princípios de qualidade e participação e assim por diante.

Assim, uma das tarefas que cabe ao Mare como gestor principal dessa política pública é a de articular esses parceiros de modo a otimizar e a acelerar a im-

plementação dessas diretrizes. Em contrapartida, a falta de sintonia entre os principais órgãos de governo pode não só dificultar como causar embaraços concretos para o sucesso do programa.

2.4 – O Papel da Secretaria Federal de Controle e do Tribunal de Contas da União

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, dentro do capítulo “Órgãos Estratégicos da Reforma do Aparelho do Estado”, cita que o êxito da implementação deste Plano está diretamente relacionado com o comprometimento de todos os ministérios.

A participação dos ministérios abrangentes é fundamental, destacando o papel do Ministério da Fazenda, dentre outros. Particularmente, a função estratégica exercida pela Secretaria Federal de Controle - SFC, que muito contribuirá para a implementação de uma filosofia de controle por resultados.

Nesse sentido, a SFC² tem procurado rediscutir a sua função, razão pela qual desenvolveu um Programa de Planejamento Estratégico que resultou na definição de sua missão como sendo a de **“ZELAR PELA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS”**.

Foram consolidadas também as principais diretrizes que podem ser assim descritas:

- ênfase na ação preventiva do controle, com atuação no assessoramento ministerial, no acompanhamento dos programas de governo e na avaliação da gestão pública;
- atuação prioritária nos órgãos e entidades que integram o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, com base na relevância social, econômica e política das ações e programas de governo;
- incremento na qualidade dos serviços prestados pela SFC e enfoque no alcance de resultados com cumprimento dos prazos legais;
- busca de níveis crescentes de integração e interação, interna e externa, ampliando a ação de controle à sociedade;
- incremento na qualificação do corpo técnico da Secretaria Federal de Controle.

Pode-se perceber, portanto, que a SFC está em plena sintonia com as diretrizes da Reforma do Estado vinculando-se positivamente ao que denominamos acima de rede de alianças.

Dessa maneira, e imbuída e consciente de seu papel na formação e consolidação de um aparelho de Estado moderno e comprometido com a prestação de serviços públicos de qualidade e a um custo condizente com as expectativas da sociedade brasileira, a SFC tem desenvolvido várias iniciativas inovadoras no sentido de aumentar a eficiência de suas ações, aumentar a produtividade do seu corpo de servidores, diminuir custos, contribuir para o aperfeiçoamento das normas e procedimentos governamentais, melhorar o assessoramento dado aos gestores públicos,

melhorar o nível de informação à disposição dos tomadores de decisão e contribuir positivamente para a construção de um ambiente de controle sintonizado com as propostas da Reforma do Estado.

Assim têm sido desenvolvidas técnicas de auditoria com os seguintes objetivos:

a) Auditoria da Missão

a.1) Objetivo Geral

Evidenciar, para os diferentes clientes do Sistema de Controle Interno- SCI, em especial aos gestores dos órgãos e entidades auditadas, a situação de momento destes em relação à sua missão institucional, para que possam, juntamente com outras referências /avaliações que disponham, determinar providências com vistas à reorientação, reestruturação e aperfeiçoamento de suas atividades.

a.1.1) Objetivos Específicos

Identificar a Missão Institucional e os objetivos do Ministério Supervisor cujo órgão ou entidade sob análise encontra-se vinculado;

Demonstrar se as atividades desenvolvidas pelos órgãos ou entidades guardam conformidade e aderência, ou não, com a sua missão institucional e com a do Ministério Supervisor;

Evidenciar se ocorre superposição de atividades entre os diversos órgãos ou entidades do mesmo Ministério ao qual se vinculam.

Identificar a clientela à qual se destinam os produtos ou serviços realizados, sua distribuição geográfica e possíveis parcerias institucionais desenvolvidas pelo órgão ou entidade.

Verificar se os recursos organizacionais, humanos, materiais, logísticos, de informações e orçamentário-financeiros à disposição do órgão ou entidade são adequados para o cumprimento da missão.

Evidenciar se os resultados usualmente alcançados atendem, de uma maneira geral, aos objetivos que determinaram a criação do órgão ou entidade.

b) Auditoria de Contrato de Gestão

b.1) Objetivos

Avaliar se na formalização do Contrato de Gestão e dos termos aditivos foram obedecidos preceitos legais e regulamentares;

Avaliar a confiabilidade das fontes e a fidedignidade das informações apresentadas e dos indicadores utilizados para demonstrar o cumprimento das metas;

Avaliar o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas pactuadas verificando o percentual de realização mediante indicadores de desempenho definidos no Contrato de Gestão;

Avaliar se os indicadores de desempenho definidos no Contrato de Gestão são suficientes e adequados para medir o cumprimento das metas quanto aos aspectos de

eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;

Avaliar se as metas pactuadas são compatíveis com a capacidade do órgão ou entidade para atingi-las;

Avaliar se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pelo órgão ou entidade sob Contrato de Gestão;

Avaliar a atuação do Ministério Supervisor quanto ao cumprimento das obrigações contratuais;

Avaliar se os objetivos e metas estabelecidos no Contrato de Gestão são suficientes para o atendimento da demanda da sociedade;

Concluir com base nas informações obtidas na aplicação dos procedimentos referentes aos objetivos anteriores, quanto ao desempenho do órgão ou entidade sob o ponto de vista da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade;

Avaliar se os órgãos ou entidades, candidatos a assinarem Contrato de Gestão com a administração pública, possuem os requisitos necessários à celebração do mesmo.

c) Auditoria de Relatório de Atividade

c.1) Objetivos

Analisar se o Relatório de Atividades (Gestão) guarda conformidade com os pressupostos legais (IN/TCU Nº 12/96);

Avaliar se o órgão ou entidade está atingindo os objetivos e cumprindo as metas estabelecidas no plano de ação ou planejamento;

Avaliar se os objetivos e as metas guardam conformidade com a missão institucional;

Verificar se o Relatório oferece subsídios que permitam avaliar a gestão do Administrador.

d) Auditoria de Processo Gerencial

d.1) Objetivos

Avaliar o processo de planejamento desenvolvido pelos administradores dos órgãos ou entidades, a participação dos servidores no processo e se o fazem em função dos objetivos e prioridades governamentais;

Avaliar se o administrador estrutura a unidade, organiza suas atividades e descreve as tarefas de modo a atingir eficazmente os resultados desejados, atribuindo responsabilidades e delegando competência a seus subordinados;

Avaliar a capacidade de liderança (direção) do administrador do órgão ou entidade na forma de conduzir, motivar e orientar sua equipe para o cumprimento das metas pactuadas;

Avaliar se os administradores controlam as operações sob sua responsabilidade com vistas a aferir se os recursos estão sendo aplicados de acordo com a sua destinação, eficientemente, eficazmente e economicamente e se os mesmos não ultrapassam os

valores aprovados no orçamento;

Avaliar se os administradores exercem a comunicação de maneira eficaz, tanto no relacionamento interno do órgão ou entidade, quanto no externo.

e) Auditoria Operacional

e.1) Objetivos

Comprovar a conformidade às diretrizes, políticas, estratégias e ao universo normativo;

Avaliar os controles internos;

Identificar procedimentos desnecessários ou em duplicidade e recomendar sua correção;

Identificar as áreas críticas e riscos potenciais e proporcionar as bases para sua solução;

Melhorar o desempenho e aumentar o êxito das organizações por meio de recomendações oportunas e factíveis;

Avaliar as medidas adotadas para a preservação dos ativos e do patrimônio e para evitar o desperdício de recursos;

Aferir a confiabilidade, segurança, fidedignidade e a consistência dos sistemas administrativos, gerenciais e de informações;

Avaliar o alcance dos objetivos e metas identificando as causas de desvio do seu atingimento, quando houver;

Identificar áreas que concorrem para aumento e/ou diminuição de custos e/ou receitas;

Recomendar e assessorar a implantação de mudanças.

O próximo passo natural é o desenvolvimento de programa para avaliar a gestão pública baseada nos princípios da qualidade, que batizaremos aqui de Auditoria da Qualidade e que visa:

Avaliar se os gestores públicos adotam princípios gerenciais voltados para a administração por resultados, tendo em vista as expectativas dos clientes-cidadãos e a participação dos servidores na melhoria e aperfeiçoamento dos processos administrativos e visando atingir a missão da instituição pautado pelos critérios de eficiência, eficácia, efetividade, qualidade e economicidade.

Como pode ser observado a SFC tem procurado desenvolver um instrumental de trabalho capaz de dar resposta às diretrizes da Reforma do Estado principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento de técnicas e procedimentos de avaliação da gestão que permita uma mudança nos paradigmas tradicionais e sirva também como um efetivo incentivador das novas práticas na medida em que explicita aos gestores públicos que a área de controle está se modernizando no mesmo sentido preconizado pelo modelo de Reforma de Estado.

Estas iniciativas deverão servir inclusive para que haja uma maior celerida-

de na adoção dessas práticas pelo fato dos gestores públicos perceberem uma mudança consistente e sintonizada dos principais órgãos que traçam as políticas e supervisionam os sistemas corporativos de governo.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União enquanto órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, tem de gradativamente incorporar em suas práticas de julgamento da gestão pública os princípios da qualidade que forem paulatinamente sendo incorporados nas práticas gerenciais e nos respectivos normativos da administração pública federal.

Na medida em que houver essa mudança conceitual haverá certamente um maior engajamento e tranqüilidade por parte dos gestores públicos de que essas técnicas e procedimentos são aceitáveis e podem fornecer elementos valiosos para uma avaliação mais condizente com as responsabilidades públicas no alcance dos resultados fixados nos programas de governo e nos orçamentos da União.

2.5 - Dimensão dos Programas de Qualidade na administração pública Federal

Em pesquisa realizada pela Secretaria Federal de Controle³ junto aos gestores públicos a respeito da utilização de programas de qualidade nas suas práticas gerenciais, obteve-se o seguinte resultado:

TIPO	DESCRIÇÃO	Nº UG	%
A=A1+A2	Possuem Programa de Qualidade	119	12,43
A1	Possuem Programa em Andamento	63	6,58
A2	Possuem Programa Paralisado	56	5,85
B=B1+B2	Não possuem Programa	199	20,79
B1	Não possuem, porém há previsão de ter	77	8,05
B2	Não possuem e não tem previsão de ter	122	12,75
C=A+B	Total que responderam	318	33,23
D	Total que não responderam	639	66,77
E=C+D	Total solicitado	957	100,00

Esses números demonstram que apenas 12,43% possuem ou possuíram algum tipo de Programa de Qualidade, o que caracteriza uma ainda incipiente iniciativa de se adotar este ferramental de melhoria gerencial por parte da administração pública.

Dentre as principais dificuldades elencadas para a não adoção deste tipo de programa, os gestores apontaram as seguintes:

Descontinuidade administrativa;

Desmotivação dos servidores ou funcionários;

Carência de pessoal, impondo sobrecarga de trabalho e escassez de tempo para estudos e reciclagem;

Vícios na implantação de programas anteriores;

Falta de pessoal qualificado;

Falta de apoio técnico dentro e fora das instituições;

Falta de recursos financeiros;

Falta de orientação de como implantar tais programas;

Falta de integração dos órgãos;

Falta de comprometimento por parte das chefias e dirigentes;

Excesso de burocracia;

Instalações físicas inadequadas;

Falta de tempo para implantar o programa;

Resistência cultural a propostas inovadoras;

Falta de credibilidade das propostas de implementação;

Centralização das decisões prejudicando a flexibilidade das ações;

Falta de regimento interno;

Falta de autonomia para implementar o programa;

Expectativas de obter resultados no curto prazo, frustrando as pessoas;

Arcabouço legal complexo (lei de licitação e contratos e lei de pessoal, por exemplo);

Falta de material e equipamentos;

Baixa remuneração dos servidores;

Falta de renovação dos quadros funcionais;

Competição com as ações finalísticas das instituições, dificultando a mobilização dos servidores;

Desmotivação do corpo funcional;

Dificuldade de identificar a figura do cliente;

Falta de um bom fluxo de informações dentro da instituição;

Inexistência de especialistas dentro da instituição;

Dificuldade de premiar os servidores com bom desempenho;

Corporativismo e paternalismo;

Cultura do “esperar ser cobrado”; e

Dificuldade em vencer a visão segmentada das atividades passando para uma visão sistêmica.

Assim, podemos concluir que existem constrangimentos de várias ordens para a adoção desta técnica, muitas das quais de caráter eminentemente interno, provando que para o uso de práticas gerenciais saudáveis passa também por um processo de conscientização e de decisão política da alta administração, construção de sistema de cobrança de metas e resultados e o desenvolvimento de um ambiente gerencial favorável, inclusive com medidas de incentivo de órgãos supervisores e responsáveis pela organização dos grandes sistemas corporativos federais. Nesse contexto, o papel do Mare reveste-se de grande importância porque será pela identificação das causas desses problemas e da busca de soluções e alternativas capazes de minimizar seus impactos que a implementação dos programas de qualidade poderá ser revestida de sucesso e encontre menores resistências na fase inicial.

Para aqueles gestores que responderam que possuíam um programa, foram apontadas as seguintes facilidades que ajudam ou ajudaram a adotar tal prática administrativa:

Predisposição dos servidores envolvidos;

Informalidades na estrutura funcional, no caso das pequenas instituições por possuir reduzido número de servidores;

A participação em diversos fóruns de debate;

Desenvolvimento de parcerias com outras unidades;

Os servidores mais novos são mais suscetíveis a mudanças;

Comprometimento da chefia com o programa;

Criação de um setor dedicado ao desenvolvimento do Programa em tempo integral;

Conhecimento da experiência de outros órgãos e entidades;

Envolvimento de todos os servidores no processo de implantação;

Disponibilidade de recursos internos para realização de treinamentos;

Eficiente sistema de comunicação interna;

Simplicidade do programa;

Bom nível cultural dos servidores;

Existência de infra-estrutura básica;

Bom nível de informatização;

Existência de vasta bibliografia à disposição;

Necessidade de melhoria já identificada pela instituição;

Existência de tradição de trabalhar por metas;

Existência de tradição de sistemas de avaliação dos servidores;

Regimento Interno definido;

Hierarquia definida;

A fase de multiplicação foi feita por funcionários da própria unidade, o que deu enorme credibilidade ao processo;

Receptividade dos clientes;

Definição clara dos objetivos;

Estabilidade na gestão;

Necessidade de conservar a clientela com a possibilidade de ampliá-la.

Esses pontos positivos demonstram que a existência de um ambiente favorável contribui decisivamente para o sucesso na adoção dos princípios da qualidade. Porém, é preciso enfatizar o fato de que normalmente são as instituições públicas sujeitas a maiores dificuldades que necessitam de mudanças gerenciais mais profundas. Assim, não são situações de dificuldade que devem desincentivar essas iniciativas. Muito pelo contrário, porque tem sido verificado que várias instituições públicas e empresas privadas conseguiram dar um salto qualitativo e quantitativo no fornecimento de bens e serviços no momento em que decidiram por esse avanço gerencial.

Uma das formas de incentivo, que evidentemente não substituiu a responsabilidade gerencial como principal motor das mudanças, é a criação de prêmios de incentivos e destaque público das boas práticas e resultados expressivos alcançados. Nesse sentido, as iniciativas da Escola Nacional de administração pública – ENAP, com a criação do prêmio de Experiências Inovadoras na administração pública, e da categoria administração pública da Fundação para o Prêmio Brasileiro da Qualidade são dignas de menção.

3. PROGRAMA DE QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 - Objetivos Gerais

O Programa da Qualidade e Participação na administração pública é parte integrante do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e foi concebido como instrumento básico da modernização da gestão pública.

A iniciativa também integra o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade que estabeleceu o Programa da Qualidade na administração pública como um dos fatores para a melhoria da qualidade de vida da população.

As duas palavras “Qualidade” e “Participação” definem, respectivamente, a orientação e a ênfase que se deseja dar ao Programa.

A modernização da gestão pública é um processo contínuo, desenvolvida sob a orientação dos princípios da Qualidade, interpretados e aplicados sob a ótica da administração pública.

O universo de atuação do programa é de todos os órgãos e entidades da administração pública Brasileira, com ênfase para o Poder Executivo Federal, mas que envolve também os Poderes Legislativo e Judiciário e as esferas Estadual e Municipal.

Os objetivos gerais do Programa da Qualidade e Participação foram definidas assim:

“Contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos seus princípios, com ênfase na participação dos servidores; e 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.”⁴

3.2 - *Princípios*

A implementação do Programa da Qualidade e Participação na administração pública deve ser orientada pelos seguintes princípios⁵:

- Satisfação ao cliente

“O órgão público deve conhecer e ouvir os clientes-cidadãos (internos e externos), estabelecendo mecanismos que viabilizem a parceria com eles e a superação das suas expectativas.”

- Envolvimento de todos os servidores

“A alta administração, o corpo gerencial e a base operacional devem envolver-se com a Qualidade, assumindo o compromisso com a melhoria contínua da administração pública.”

- Gestão Participativa

“O estilo de gestão pela Qualidade é participativo. Isto significa chamar os servidores a participarem da melhoria dos seus processos de trabalho; estabelecer cooperação entre gerentes e gerenciados; disseminar informações organizacionais; compartilhar desafios e colocar a decisão o mais próximo da ação.”

- Gerência de Processo

“O processo é o centro prático da gestão pela Qualidade. Isto significa identificar e analisar os processos da organização; estabelecer metas de melhoria e aperfeiçoamentos desses processos; avaliar os processos pelos resultados frente aos clientes; normalizar os estágios de desenvolvimento atingidos pelos processos.”

- Valorização do Servidor Público

“Para garantir a qualidade do atendimento ao cliente-externo (cidadão), é preciso valorizar o cliente interno (cidadão-servidor). A valorização será função da conscientização, pelo servidor, do sentido e do valor da sua missão; da profissionalização do servidor público; da avaliação do desempenho por resultados, a partir dos objetivos bem definidos; do reconhecimento do mérito.”

- Constância de Propósitos

“A alta administração tem o dever indelegável de estabelecer e compartilhar com toda a organização objetivos de longo prazo que permitam coerência e efetividade de seus projetos e de suas ações. O planejamento estratégico é o instrumento por excelência do sistema de gestão pela Qualidade e fator de coerência do processo decisório.”

- Melhoria Contínua

“A melhoria é um processo contínuo inesgotável e está alicerçada no estímulo à criatividade e no estabelecimento permanente de novos desafios.”

- Não Aceitação de Erros

“O compromisso com o fazer certo deve ser um traço da cultura de uma organização pública de qualidade. O desconforto com o erro e o combate ao desperdício são atitudes que evidenciam a internalização deste princípio.”

3.3 - Diretrizes

As diretrizes que orientam as ações do Programa da Qualidade e Participação na administração pública são:

Descentralização das ações com coordenação centralizada;

Formalização de compromissos;

Compatibilização das políticas de reestruturação organizacional com a modernização de gestão;

Comparação dos resultados de Q&P (Qualidade e Participação) alcançados pelas organizações públicas;

Direcionamento das ações para as atividades finalísticas, objetivando atingir o cidadão;

Visibilidade e Seletividade; e

Produção de Resultados, principalmente em termos de redução de custos.

3.4 - Projetos Estratégicos

O Programa da Qualidade e Participação desdobra-se nos seguintes projetos estratégicos:

Implantação da Qualidade e Participação na administração pública Federal

Avaliação e Premiação da administração pública

Sensibilização, Educação e Treinamento

Banco de Experiências

AUDITORIA

Indicadores de Desempenho

Contabilidade Gerencial

Gestão de Desempenho

Parceria com o cidadão

Articulação com outras instâncias de Governo

Articulação com outros Poderes

3.5 - Metodologia Básica de Implementação

Com o objetivo de garantir os resultados esperados com a implementação de Programas de Qualidade e aperfeiçoar o modelo da gestão pela Qualidade na administração pública, este Programa propõe a Metodologia Básica de Implementação, que compreende os cinco momentos a seguir:

1. Sensibilização Inicial

2. Planejamento Estratégico

3. Planejamento da Qualidade

4. Execução

5. **AUDITORIA**

Abaixo transcreveremos a definição do papel da Auditoria do Programa da Qualidade e Participação na administração pública:

“Este momento compreende o acompanhamento das ações para verificar as diferenças entre os resultados esperados (metas) e os resultados efetivamente alcançados, a análise das causas dessas diferenças e a definição e implantação das ações de correção.”

3.6 - Estrutura:

O Projeto QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO é orientado por diretrizes emanadas da Câmara da Reforma do Estado e coordenado executivamente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, através da sua Secretaria da Reforma do Estado.

Integra a estrutura do Programa da Qualidade e Participação:

Coordenação-Executiva: responsável pela coordenação, apoio, articulação, divulgação e avaliação dos programas da Qualidade.

Comitês Internos de Qualidade: responsáveis pela execução das ações de Q&P em cada órgão.

3.7 - Os Subprogramas Gerais

Os subprogramas gerais têm por objetivo desenvolver ações específicas para cada área de atuação do Programa da Qualidade e Participação na administração pública.

Subprograma I	Parceria com o cliente-cidadão
Subprograma II	Sensibilização, Educação e Treinamento
Subprograma III	Certificação
Subprograma IV	Banco de Experiências
Subprograma V	Adesão
Subprograma VI	Auditoria
Subprograma VII	Indicadores de Desempenho

Os objetivos da Certificação e da Auditoria estão assim definidos:

“Certificação → Dotar a administração pública de um sistema de certificação de processos públicos.”

“Auditoria → Dotar as organizações públicas de um sistema de acompanhamento de suas atividades, com base em indicadores de desempenho institucional, que permita a avaliação periódica de seus resultados. Este subprograma deve ser desenvolvido de forma articulada com o Projeto Indicadores de Desempenho, estabelecido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.”

Está claro pois que o governo federal tem procurado desenvolver o necessário arcabouço conceitual que ampara a implantação do Programa de Reforma do Estado, o que vem a facilitar o desenvolvimento de todos os subseqüentes desdobramentos operacionais que esses projetos exigem e que resguardam os gestores de, ao adotarem as políticas preconizadas, o fazerem à luz de uma sólida reflexão crítica sobre as atividades a serem desenvolvidas na direção de uma ação exitosa.

4. CONCEITOS DE QUALIDADE TOTAL E AUDITORIA DA QUALIDADE

4.1 - *Qualidade Total*

O Ipea definiu a Qualidade Total na sua publicação “Critérios para a geração de indicadores da qualidade e produtividade no serviço público”⁶ como sendo:

“Qualidade Total é um novo modelo gerencial, fundado na motivação e participação de todo o pessoal na estrutura organizacional formal. Seus resultados se materializam, continuamente, em todas as facetas da instituição, traduzidos, sobretudo, em bem-estar de seus empregados e satisfação de seus clientes.”

Já Werkema⁷ define controle da qualidade da seguinte forma:

“O Controle da Qualidade Total é um sistema gerencial baseado na participação de todos os setores e de todos os empregados de um empresa, no estudo e na condução do Controle da Qualidade.”

Na Unidade 4: Qualidade e Participação do curso “Gerência Pública com Qualidade” da ENAP- MARE⁸, a Qualidade Total é conceituada de maneira sintética como:

“Qualidade Total é fazer a coisa certa, já na primeira vez, com excelência de atendimento.”

4.2 – *Auditoria da Qualidade*

A seguir, citamos algumas definições do conceito de Auditoria da Qualidade:

Para Antônio R. C. Rebelo⁹, a Auditoria da Qualidade pode ser conceituada como:

“Uma atividade formal e documentada, executada por pessoal habilitado, que não tenha responsabilidade direta na execução do serviço em avaliação e que se utilizando do método de coleta de informações baseadas em evidências objetivas e imparciais fornece subsídios para verificação da eficácia do sistema da qualidade da organização.”

Existem várias normas nacionais e internacionais dentre as quais destacamos a ISO 8402 e NBR ISO 10.011-1¹⁰, as normas canadenses CAN-CSA-Q395 e CAN-CSA-Z299.1 e a norte-americana ANSI/ASQC-A3 que definem Auditoria da Qualidade como um exame sistemático e independente para determinar se as atividades da qualidade e respectivos resultados cumprem as providências planejadas e

se estas providências são implementadas de maneira eficaz, e se são adequadas para atingir os objetivos.

Um exame e discussão das definições existentes mostra a necessidade de uma definição mais abrangente do termo “Auditoria da Qualidade” que possam reduzir ou eliminar as várias definições que existem atualmente. Dada a importância do termo e para ter-se uma definição compreensível e sem ambigüidade foi desenvolvida uma definição a partir dos princípios básicos chegando-se a uma definição mais completa, que de acordo com Charles A. Mills¹¹, em “A Auditoria da Qualidade”, seria:

“Um exame e uma avaliação oficiais e sistemáticos dos atos e/ou decisões das pessoas, realizados para assegurar que o sistema, programa, produto, serviço, processo, etc. aplicáveis atendam a todas as características, critérios, parâmetros, etc., exigidos ou desejados. Esta avaliação é feita através de consulta a testemunhas e registros. Portanto, ela verifica a metodologia atual e pretendida, bem com os resultados de tal metodologia. A avaliação precisa cobrir a aplicabilidade, o desenvolvimento e a implementação de cada elemento envolvido.”

O exame e a avaliação realizados durante a auditoria da qualidade geralmente são usados para determinar uma ou mais das seguintes características:

A adequação da documentação quanto à sua aplicabilidade ao objetivo específico, isto é, “sistema”, “produto”, “serviço”, “processo”, “gerenciamento”, etc.

A conformidade ou observância das operações à documentação estabelecida; e

A eficácia do sistema da qualidade, isto é, de documentação e sua implementação.

Apesar da **auditoria** preocupar-se tanto com a **metodologia** como com seus **resultados**, uma auditoria que avalie o grau de conformidade precisa incluir uma avaliação da eficácia da metodologia.

Ainda de acordo com Mills, na iniciativa privada a auditoria da qualidade é um programa de atividades integradas, implantado pela administração por sua própria vontade ou por imposição da norma da qualidade de compras do cliente.

Da mesma forma, Maranhão¹² afirma que **não há nenhuma desvantagem em ter Qualidade**. Só vantagens para todos os lados (o cliente-cidadão, o servidor, o órgão, a unidade, a sociedade, etc.).

5. CRITÉRIOS DA FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO BRASILEIRO DA QUALIDADE - FPNQ ADAPTADOS AO SERVIÇO PÚBLICO

5.1 – Conceitos Gerais

A Fundação para o Prêmio Brasileiro da Qualidade¹³ possui alguns critérios

de pontuação. Todavia, o Mare trabalhou uma proposta de adaptação da linguagem, visando a compatibilização com as peculiaridades dos serviços públicos, que passaram a ter a seguinte definição:

1. **Liderança** - A categoria **Liderança** trata da liderança e do envolvimento pessoal da alta administração no desenvolvimento e manutenção do foco no cliente e no cidadão, visão, missão, valores e expectativas e um sistema de liderança que promova um desempenho muito bom. Trata também de como esses aspectos de visão, missão, valores e expectativas estão integrados no sistema de gestão, incluindo como são tratadas as responsabilidades e o espírito público e comunitário do órgão ou entidade.

1.1 **Sistema de liderança** - A liderança, o comprometimento e o envolvimento pessoal dos membros da alta administração na definição dos rumos e no desenvolvimento e manutenção de um sistema de liderança eficaz devem objetivar sempre melhores níveis de desempenho levando em conta todas as partes interessadas. O foco no cliente, no cidadão e as expectativas de desempenho do órgão ou entidade devem ser integrados no sistema de liderança, na gestão e na estrutura organizacional.

1.2 **Responsabilidade pública e cidadania** - As responsabilidades para com o público em geral devem ser consideradas nas práticas de gestão de desempenho. Os órgãos ou entidades devem também exercer sua liderança e contribuir, em questões de espírito público e comunitário, em suas áreas de atribuição.

2. **Planejamento estratégico** - A categoria **Planejamento Estratégico** trata da fixação de diretrizes estratégicas e da determinação dos principais requisitos do plano. Trata também de como os principais requisitos do plano são transformados num sistema eficaz de gestão de desempenho.

2.1 **Processo de desenvolvimento da estratégia** - Deve existir um processo de planejamento estratégico para o desempenho global do órgão ou entidade e o desenvolvimento institucional a curto e longo prazos. Esse processo deve conduzir ao desenvolvimento de fatores críticos de sucesso, isto é, planos ou projetos ou quaisquer ações estruturadas para desdobrar a estratégia em todo o órgão ou entidade.

2.2 **Desdobramento da estratégia** - Os planos ou projetos ou ações estruturadas devem ser desdobrados e deve ser mostrado como se espera que o desempenho do órgão ou entidade irá se comportar e se comparar com os concorrentes ou instituições públicas ou privadas assemelhadas e com outros referenciais, no futuro.

3. **Foco no cliente e no cidadão** - A categoria **Foco no Cliente** e sua satisfação trata dos sistemas de aprendizagem sobre os clientes para o desenvolvimento e manutenção do relacionamento com os mesmos. Também são abordados os níveis e tendências relativos à satisfação e atendimento aos clientes e aos cidadãos, e satisfação em relação aos parâmetros de desempenho ou com instituições públicas e privadas assemelhadas.

3.1 **Conhecimento sobre o cliente e o cidadão** - Devem existir processos definidos para identificar os requisitos, as expectativas e as preferências, de curto e

longo prazos, dos clientes e dos cidadãos. Devem ser desenvolvidas estratégias para conhecê-los e ouvi-los de modo a entender e antecipar suas necessidades.

3.2 Relacionamento com o cliente e medição de sua satisfação - Deve existir uma gestão eficaz em relação à prestação de respostas e ao acompanhamento junto aos clientes, de modo a preservar e estreitar o relacionamento e aumentar o conhecimento sobre os clientes específicos e suas expectativas gerais, a fim de melhorar o desempenho e gerar idéias para os novos produtos ou serviços. O órgão ou entidade deve possuir processos para determinar a satisfação dos clientes, suas intenções quanto ao nível de atendimento obtido e sua satisfação em relação às instituições públicas e privadas assemelhadas.

4. Informações e análise - A categoria **Informações e Análise** trata da gestão e eficácia da utilização de informações para apoiar a obtenção de um grau de desempenho muito bom, centrado no cliente e uma participação crescente sobre a demanda potencial ou no atendimento das expectativas dos cidadãos.

4.1 Gestão das informações relativas ao órgão ou entidade - As informações devem ser classificadas e gerenciadas para que sejam utilizadas no planejamento estratégico, na gestão e na avaliação do desempenho global do órgão ou entidade.

5. Desenvolvimento e gestões de pessoas - A categoria **Desenvolvimento e Gestão de Pessoas** trata da viabilização da capacitação dos servidores e funcionários para desenvolver e utilizar seu pleno potencial, alinhado com os objetivos de desempenho do órgão ou entidade. Trata também dos esforços para desenvolver e manter um ambiente que conduza a um grau de desempenho muito bom, à participação e crescimento pessoal e ao desenvolvimento do órgão ou entidade.

5.1 Sistemas de trabalho - As estruturas e organizações do trabalho, os perfis das funções e os sistemas de remuneração e reconhecimento devem possibilitar e encorajar a contribuição efetiva dos servidores e funcionários para atingir um desempenho muito bom.

5.2 Educação, treinamento e desenvolvimento dos servidores - A educação e o treinamento devem ser compatíveis com os planos do órgão ou entidade. Devem também envolver o fortalecimento da capacitação do órgão ou entidade, bem como contribuir para a motivação, o desenvolvimento e o crescimento de todos os funcionários.

5.3 Bem-estar e satisfação dos servidores e funcionários - Deve ser mantido um ambiente e um clima de trabalho muito bons e propícios ao bem-estar e desenvolvimento de todos os servidores e funcionários.

6. Gestão de processos - A categoria **Gestão de Processos** trata dos principais aspectos da gestão de processos, incluindo: o projeto com foco no cliente, a produção, os serviços de apoio e o desempenho de fornecedores envolvendo todas as áreas, inclusive pesquisa e desenvolvimento. A categoria aborda como os principais processos são projetados, geridos eficazmente e melhorados para obter um desempenho muito bom.

6.1 Gestão de processos relacionados ao serviço - O projeto de serviços e produtos novos ou modificados e sua introdução ou adoção e os projetos dos prin-

cipais processos de produção de bens e serviços deve assegurar os requisitos da qualidade dos mesmos e do desempenho operacional do órgão ou entidade. A gestão dos principais processos de produção de serviços e produtos deve assegurar que os requisitos de projeto sejam atendidos e que a qualidade e o desempenho operacional sejam melhorados continuamente.

6.2 Gestão de processos de apoio - A maioria dos principais processos de serviços de apoio devem ser projetados e sua gestão realizada de modo que sejam atendidos os requisitos estabelecidos no projeto e que o desempenho operacional seja continuamente melhorado.

6.3 Gestão de processos relacionados aos fornecedores e às parcerias - O órgão ou entidade deve garantir que sejam atendidos seus requisitos de desempenho no que se refere aos bens, produtos e serviços fornecidos por outros órgãos, entidades ou empresas. As ações e os planos do órgão ou entidade para melhorar o desempenho dos fornecedores e seu relacionamento com eles devem ser considerados nas suas práticas de gestão.

7. Resultados do negócio - A categoria **Resultados** trata de desempenho e da melhoria nas principais áreas do órgão ou entidade, tais como qualidade dos serviços e produtos, produtividade e eficácia operacional, qualidade do suprimento e indicadores de desempenho orçamentário e financeiro. Trata também dos níveis de desempenho em relação às instituições públicas e privadas assemelhadas e referenciais pertinentes.

7.1 Resultados relativos à satisfação dos clientes - Um resumo dos principais resultados de satisfação/ insatisfação dos clientes devem ser considerados, utilizando os principais indicadores e comparando-os com outras instituições públicas e privadas assemelhadas.

7.2 Resultados orçamentários e financeiros - Devem existir resultados dos níveis atuais e dos esforços de melhoria, comprovados pelos principais indicadores de desempenho orçamentário e financeiros, incluindo informações comparativas adequadas.

7.3 Resultados relativos aos servidores e funcionários - Devem existir resultados dos níveis atuais e dos esforços de melhoria, comprovados pelos principais indicadores de desempenho relativos ao desenvolvimento, bem-estar, satisfação, autonomia de decisão e eficácia dos servidores e funcionários, incluindo informações comparativas adequadas.

7.4 Resultados relativos a fornecedores e parceiros - Devem existir resultados dos esforços do órgão ou entidade para melhorar o desempenho de fornecedores e parceiros, comprovados pelos principais indicadores desse desempenho e informações comparativas adequadas.

7.5 Resultados operacionais e relativos à qualidade do serviço ou produto - Devem existir resultados dos níveis atuais e dos esforços de melhoria, comprovados pelos principais indicadores de qualidade de serviços e produtos, incluindo informações comparativas adequadas.

5.2 - A Avaliação da Gestão Pública

O modelo que tomamos como referência, “administração pública Gerencial”, é constituído por sete elementos:

- Liderança
- Planejamento Estratégico
- Foco no Cliente
- Informação e Análise
- Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
- Gestão de Processos
- Resultados Institucionais

O programa Qualidade e Participação na administração pública desenvolveu uma metodologia de avaliação da Gestão Pública¹⁴, fundamentada na verificação do grau de aderência da gestão da organização pública em relação aos sete elementos constitutivos do modelo referencial.

Estes elementos são denominados de critérios, que cobrem todas as relações existentes na organização; ou, melhor, representam as relações estratégicas que devem ser obrigatoriamente trabalhadas para que a administração possa evoluir para o paradigma gerencial. Os elementos são interdependentes e complementares, sendo, por isso, a gestão denominada sistêmica.

O modelo adotado pelo Programa da Qualidade e Participação na administração pública consubstancia-se no entendimento de que, para haver ganho em termos de eficiência, eficácia e qualidade de serviços, devem ser trabalhadas três dimensões dentro da organização:

- Promoção

“Refere-se a existência de vontade política suficiente dentro da organização para conduzir o Programa da Qualidade e Participação, manifesta por dirigentes engajados e participativos, dispostos a se comprometerem com a consecução de resultados positivos. O elemento trabalho nessa dimensão é a questão da LIDERANÇA.”

- Sistema

“Inclui os fatores envolvidos na cadeia fornecedor/ organização / cliente (principalmente o cliente interno), abordando todos os elementos da gestão interna:

- Gestão de Processo;
- Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos;
- Planejamento Estratégico, e
- Informação e Análise.”
- Meta

“Esta dimensão diz respeito à consecução das metas institucionais, ao desempenho final da organização, tanto no que se refere ao atendimento das necessidades e à satisfação de seus clientes, e ao setor em que está inserida (governabilidade e legitimidade), quanto ao atingimento de sua missão institucional, representada pela qualidade dos serviços que disponibiliza à sociedade, pelo seu desempenho econômico, pela sua responsabilidade social e espírito público. Nesta dimensão são destacados dois elementos:

- Resultados Institucionais e
- Foco no Cliente e em Sua Atenção.”

Dentro do paradigma da administração pública Gerencial, para cada uma das sete categorias da gestão, requisitos básicos que caracterizam uma “gestão pública de excelência” podem ser identificados.

O modelo de avaliação da gestão pública desenvolvido pelo Programa Qualidade e Participação na administração pública fundamenta-se na avaliação do grau de atendimento desses requisitos por cada organização, segundo três aspectos:

- a) quanto aos métodos utilizados para atender aos requisitos do item;
- b) quanto à extensão e a profundidade de aplicação desses métodos dentro da organização; e
- c) quanto às conseqüências da aplicação desses métodos, principalmente em relação ao seu impacto nos resultados institucionais.

São utilizados como critérios de análise:

- a) o grau de sintonização e atendimento aos requisitos do item;
- b) o grau de desenvolvimento de projetos de melhoria contínua;
- c) o grau de prevenção dos métodos;
- d) o grau de inovação e criatividade das práticas de gestão;
- e) a amplitude de utilização dos métodos dentro da organização, em especial junto aos seus principais processos;
- f) as tendências e os níveis atuais dos resultados, inclusive com a utilização de referenciais de excelência ou referenciais históricos da organização; e
- g) o grau de extensão dos resultados nos setores e unidades em que for aplicável.

O uso do modelo não implica em recomendações metodológicas e técnicas; restringindo-se a atuar como um referencial genérico para a Gestão pela Qualidade, sendo aplicável, portanto, a qualquer tipo ou porte de organização.

Nesse sentido, é adequado entender este processo de avaliação da gestão por meio da auditoria com enfoques gerenciais utilizados nas auditorias da qualidade como mais um instrumento de trabalho possível de utilização pelos controles interno e externo. Não há que imaginar-se que em qualquer momento haverá um abandono de qualquer técnica já incorporada ao cabedal de conhecimentos dos controles, apenas haverá o acréscimo de mais um tipo de procedimento. Além do mais, como preconizado por Loureiro Gil¹⁵, deve existir um plano diretor de auditoria da qualidade na forma de ciclos em que durante um certo espaço de tempo todos os aspectos envolvidos sejam analisados. Assim, uma aparente impossibilidade de cumprir de uma só vez um programa extenso e complexo como o proposto estaria

contornada, na medida em que houvesse uma seleção das áreas a serem examinadas até mesmo porque o acompanhamento contínuo da gestão forneceria um posicionamento concreto sobre os estágios de desenvolvimento que essas práticas gerenciais estariam ocorrendo.

No mesmo sentido, Oliveira e Shibuya¹⁶ defendem que a auditoria da qualidade pode ser segmentada em fases que contemplariam a auditoria do sistema de qualidade na sua forma mais global, auditoria dos processos de qualidade e auditoria do produto ou serviço acabado.

É importante lembrar que a escolha da técnica, metodologia ou processos de aplicação da Gestão pela Qualidade é na prática realizada pela própria organização, de forma participativa, possibilitando a necessária adequação às características de funcionamento da instituição, às do setor em que atua e as do perfil de seu corpo funcional, o que torna cada processo, apesar das semelhanças gerais, um caso particular que precisa ser estudado e compreendido nas suas peculiaridades.

Nesse caso, como estamos tratando de realidades ainda mais diversas em que são analisadas organizações públicas dos mais diferentes perfis de atuação e com objetivos os mais diversificados, uma adequação da metodologia a cada realidade é muito importante a fim de que não se corra o risco de formar uma opinião precipitada e por demais padronizada e se perca de vista a necessária noção das condições de atuação de cada órgão, suas particularidades e as externalidades fora do controle do gestor.

Não pode ser esquecido, portanto, que os sistemas de controle interno e externo, como bem lembrado por Loureiro Gil¹⁷, devem capacitar seu pessoal de modo bastante criterioso a usar essas técnicas, de tal modo que a ação de controle realmente sirva para agregar valor à gestão pública e não causar simplesmente meros constrangimentos com a colocação de recomendações intempestivas, inoportunas ou fora da capacidade de realização do auditado. A dosagem do nível de intervenção do controle há que ser bem equilibrada a fim de que não se frustrem ações já iniciadas e que apesar de insuficientes demonstram um sentido adequado de adaptação às novas práticas gerenciais e que não sejam por demais óbvias ou generalistas que não sirvam para motivar os gestores a refletirem sobre suas deficiências.

Assim, de acordo com Arter¹⁸, a auditoria da qualidade tem múltiplas funções, que vão da avaliação da conformidade da ação para com os planos (dados critérios de aferição), relato dos resultados alcançados, evidenciação dos tipos de controles internos existentes e grau de eficiência dos mesmos.

5.3 - O que é Avaliar a Gestão?

Assim como na maioria dos países desenvolvidos, cabe ao órgão responsável pela administração da máquina pública a fixação de critérios para o que é considerado um adequado desempenho gerencial. Esses órgãos são usualmente responsáveis pelo estabelecimento de normas de referência pelas quais os gestores se

baseiam e os órgãos de controle utilizam para avaliar o desempenho gerencial que lhes cabe. Dessa forma, não compete aos órgãos de controle fixar parâmetros para o desempenho gerencial nem mesmo sobre a forma como os administradores públicos devem prestar contas à sociedade. Esta é fundamentalmente uma atribuição pública ou do Poder Legislativo ou do Poder Executivo enquanto maiores interessados em terem essas contas devidamente prestadas e sujeitas ao cuidadoso escrutínio da cidadania e da ordem constitucional.

Nesse sentido, vemos como salutar o início pelo Mare do desempenho dessa função que permaneceu praticamente ao largo das ações do Poder Executivo, tendo o Decreto Lei 200/67 permanecido durante muitos anos apenas nos seus conceitos mais genéricos. Esta lacuna tende a progressivamente ser preenchida em favor da construção de um arcabouço institucional-legal mais completo.

Dessa maneira, o Mare está definindo a avaliação da gestão como um modelo de gestão que objetiva:

“O modelo objetiva auxiliar as organizações públicas a monitorar o seu próprio desempenho no sentido do alcance de um nível de excelência em sua administração, viabilizando a avaliação do grau de aderência do estágio atual de sua gestão com a preconizado como Gestão pela Qualidade Total.

A utilização de um modelo referencial de gestão permite, portanto, pela técnica comparativa, o conhecimento dos “pontos fracos” da instituição, considerados como **oportunidades de melhorias** - aspectos que, se trabalhados, possibilitariam um ganho de qualidade à gestão.

Vale ressaltar que o processo avalia a evolução das ações da Qualidade e Participação dentro das instituições, e não procedimentos administrativos - não se confundindo, em nenhuma hipótese, com as atividades de auditoria e controle interno à administração pública. Caracteriza-se como grande instrumento de capacitação dos servidores no novo modelo de gestão, pela sua natureza educativa para a Qualidade: ao identificar os “pontos fracos” da gestão, atua como fator de orientação no realinhamento dos processos em direção ao alcance da excelência.

Sendo assim, a avaliação periódica da aderência da gestão em relação ao modelo é valiosa ferramenta da Gestão e Planejamento para a melhoria da Qualidade e Participação na Organização.

É um instrumento oportuno, ainda, por estar **direcionando para a consecução de resultados** e para o monitoramento do processo de chegada até a eles.

O processo de avaliação da organização, ou de parte dela que tenha relativa independência, pode ter uma segunda finalidade, além da obtenção de informações para melhoria de sua gestão. Ele permite a comparação do estágio de implantação da Qualidade nos diversos órgãos e entidade (“ranking”), possibilitando, inclusive, instituir um sistema de premiação, que contemple tanto a modalidade de premiação absoluta (reconhecimento para as instituições que atingirem certo estágio de gestão) quanto para a premiação absoluta (reconhecimento das melhores instituições) ou, ainda, a combinação de ambas.

O fundamental da aplicação da avaliação é o processo de aprendizado que ela

ocasiona - aprendizado traduzido pelo exercício do trabalho em equipe, pela prática da análise crítica, pela concisão e objetividade da descrição dos fatos examinados e tantos outros. Os métodos de avaliação servem não só para balizar a posição atual da instituição, mas, principalmente, para orientar o caminho a seguir.

As informações colhidas ou inferidas devem ser claras, sem ambigüidades, e, efetivamente úteis para, a partir delas, serem implementadas ações que melhorem a gestão da instituição.”(grifo nosso)

Podemos perceber ainda alguma timidez na institucionalização da proposta dado que ainda se refere a um conjunto de procedimentos voluntários e gradativos tomados apenas quando cada gestor considerar conveniente.

Contudo, nesse aspecto, a proposta aqui esboçada é mais ousada e determinada na medida em que entendemos que o Mare deve assumir definitivamente este papel de orientador estratégico dessas ações e se responsabilizar por desenvolver um conjunto de sistemas, métodos, critérios e procedimentos que estabeleçam uma estrutura mínima conceitual sobre a gerência pública almejada.

É evidente que não se está tratando de mais um conjunto de normas para que os controles utilizem para suas avaliações. O que se trata aqui é da consolidação ou, porque não dizer, construção de uma realidade mais positiva em que se afastem gradativamente os eventuais voluntarismos e amadorismos que ainda existem na administração pública. É preciso que se definam critérios concretos do que é considerado um bom gestor público, que se estabeleçam compulsoriamente sistemas de avaliação e alcance de metas e se criem sistemas de avaliação baseados em indicadores de desempenho. Além disso, é preciso definir claramente quais são os parâmetros mínimos necessários a uma consistente prestação de contas, planejamento e acompanhamento de atividades e geração e disponibilização de informações gerenciais. Em resumo, ações que permitam a profissionalização definitiva da gestão pública.

E este momento torna-se de particular importância porque surge quando as mudanças de práticas gerenciais são fundamentais para permitir a modernização pretendida e se alcançar bons resultados em um período de tempo razoavelmente curto.

Não se fará reforma administrativa se o governo, por intermédio do Mare, não criar a necessária estrutura logística que permita um avanço substantivo no prazo desejado. Se não houver parâmetros bem definidos de desempenho e não se construir o arcabouço conceitual e metodológico adequado o processo de reforma tende a sofrer de um mal crônico que poderíamos chamar de síndrome da incomparabilidade, que seria caracterizada como aquela em que apesar de enormes e generalizados esforços de mudança sempre se estaria tratando de evoluções carentes de mensurações concretas e uniformes. Como não existem regras não há como avaliar os resultados. Não saberíamos de onde partimos, onde estamos e onde queremos chegar.

No anexo propomos a adoção de uma prática de avaliação de gestão compatível com os princípios da Reforma de Estado e do programa de Qualidade e Participação que deveria ser usado indistintamente pelo controles interno e externo

e independentemente do órgão ou entidade estarem adotando um programa de Qualidade Total no gerenciamento de suas atividades. Parafraseando Paladini¹⁹, a qualidade é um processo de aperfeiçoamento contínuo em que precisa haver uma sinalização indiscutível para o seu início. Nesse aspecto, os diversos órgãos precisam unir esforços para promover um ambiente adequado para a incorporação dessas técnicas de trabalho.

Esta prática uniformizaria as avaliações, permitiria que os gestores conhecessem antecipadamente quais as expectativas que serão consideradas para julgar uma gestão adequada (inclusive permitindo a auto-avaliação), permitiria a adoção de técnicas gerenciais compatíveis com o modelo de avaliação, possibilitaria a construção de um ranking de órgãos e entidades, permitindo visualizar suas evoluções ao longo do tempo, e daria uma maior transparência aos atos administrativos na medida em que estaria sendo privilegiado o alcance dos resultados em detrimento da mera adesão a formalismos.

Além do mais, a experiência internacional tem demonstrado que os efeitos de programas de mudança desse porte levam muitos anos para amadurecerem. A adoção dos contratos de gestão na França²⁰, a iniciativa do Next Step na Grã-Bretanha²¹ e da Lei de Resultados e Desempenho Governamental nos Estados Unidos²² são apenas alguns exemplos de iniciativas cujos prazos de maturação ultrapassam uma década para serem concebidos, normatizados, implementados e apresentarem resultados palpáveis. Assim, é preciso que a administração pública brasileira também encare esse intervalo temporal entre a formulação do programa e da colheita de práticas consolidadas e enraizadas como um custo natural desse processo, o que faz com que seja desejável que o seu início seja o mais rápido possível e envolvendo o máximo de atores a fim de que todos (gestores, supervisores, avaliadores, legisladores, etc.) passem pela fase de aprendizado em conjunto, permitindo uma melhor compreensão das dificuldades e limitações de cada um.

6- CONCLUSÃO

O grande desafio que este estudo apresenta é o de aplicar esta metodologia de avaliação por intermédio da auditoria da qualidade para todos os órgãos e entidades da administração pública federal como parte do processo de avaliação da gestão a que os administradores públicos estão sujeitos anualmente.

O ineditismo da proposta reside no fato de que os Sistemas de Controle Interno e Externo passariam a adotar esta abordagem de modo uniforme e padronizado, de tal modo que ficasse evidente aos gestores públicos que esses critérios de avaliação são considerados o arcabouço gerencial minimamente adequado a ser obedecido tendo em vista que a linha doutrinária do governo federal sinaliza para a avaliação de resultados em detrimento das tradicionais aderências meramente normativas.

É claro que o princípio da legalidade é uma das pré-condições para a boa gestão pública, mas há que se prestigiar, no mínimo com a mesma ênfase, os as-

pectos da eficiência, eficácia, economicidade, qualidade e efetividade da gestão; afinal o Estado existe primordialmente para cumprir seu papel social que é o de responder às demandas legítimas da sociedade. De nada ou quase nada adianta uma gestão irreparável do ponto de vista do cumprimento de todas as normas exigidas se o resultado de sua ação concreta é pífia, nula ou desprezível no que concerne ao atendimento do cidadão e na resposta às suas demandas e necessidades.

A conjugação desses elementos serve mais integralmente aos propósitos so- bejamente definidos no princípio da *accountability* que pode ser sintetizado como a obrigação de responder por uma responsabilidade que foi conferida. Presume a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita com a obrigação de se reportar sobre a maneira pela qual esta foi de- sincumbida. A *accountability* é o pré-requisito fundamental para prevenir o abuso do poder delegado e para assegurar, ao invés disso, que esse possa ser dirigido para o alcance dos objetivos nacionais com o maior grau possível de eficiência, efetivi- dade, probidade e prudência.

O Manual de Auditoria do General Accounting Office – GAO dos Estados Unidos²³ destaca uma tendência mundial cada vez mais sentida no Brasil, qual seja, a de que a necessidade da *accountability* está aumentando a demanda por mais in- formações sobre os programas e serviços prestados pelo governo. Os gestores pú- blicos, legisladores e cidadãos querem e precisam saber se os recursos públicos estão sendo administrados adequadamente e em cumprimento aos preceitos legais. Querem saber também se os programas conduzidos pelas organizações governa- mentais estão atingindo os objetivos propostos e se as operações estão sendo eco- nômicas e eficientes.

O que se defende aqui é que ao administrador público impõem-se atitudes e expectativas compulsórias de comportamento que não ocorre na atividade privada. Ao administrador público não pode transparecer a impressão de que a adoção de boas práticas gerenciais constitui-se apenas em um objeto de escolha ou livre e voluntária adesão. Se para o gestor privado é dada a opção de aderir ou não a um programa de qualidade, ao administrador público essa adesão voluntária deve ser colocada em xeque na medida em que, ao estar disponível um ferramental mais eficiente e de comprovados resultados, este não pode simplesmente alegar desco- nhecimento ou não incorporar-se ao esforço coletivo de melhoria de desempenho, diminuição de custos e aumento da qualidade do serviço prestado.

Em assim sendo, nada mais legítimo do que os Sistemas de Controle adota- rem critérios de avaliação dessas ações gerenciais baseado no atendimento desses requisitos. Estes critérios seriam, portanto, massificados e uniformes não cabendo em falar em gestores sujeitos a categorias gerenciais diferenciadas.

Além do mais, a sua adoção serviria para induzir uma reflexão construtiva no sentido da contemplação desses requisitos gerenciais, que não poderiam ser simplesmente descumpridos, desprezados ou desconhecidos mesmo que tenhamos que admitir que as condições concretas vividas por cada gestor têm de ser conside- radas como fator atenuante quando tais situações forem evidenciadas.

Nesse sentido, vários países, como por exemplo a Bolívia, tem implementa-

do normas e legislações do tipo que poderíamos denominar de Disciplinamento da Responsabilidade Administrativa²⁴, que seria constituída de um conjunto variado e extenso de condições, critérios e requisitos aos quais o gestor teria que se enquadrar, inclusive sendo parâmetro para sua eventual manutenção ou substituição enquanto gestor público se houvesse claras evidências de descumprimento por incompetência, indolência, despreparo ou mero desrespeito a princípios e práticas gerenciais adequadas.

Alguns órgãos equivalentes ao Mare, como por exemplo o Office of Management and Budget dos Estados Unidos²⁵, emitem circulares ou portarias disciplinando a execução de tarefas administrativas e gerenciais como é o caso da Circular n° A-50 onde está disposto sobre a forma dos gestores públicos realizarem o follow-up das auditorias realizadas pelos órgãos de controle. Isto significa dizer que é o órgão de governo responsável pela fixação das regras para a administração pública que tem a incumbência de estabelecer os padrões inclusive no que se refere à postura gerencial no relacionamento com os órgãos de controle.

Concluindo, defendemos que haja uma atitude mais efetiva por parte do Mare na condução e estabelecimento dos requisitos gerenciais mínimos considerados adequados para um bom desempenho administrativo. Neste sentido, as auditorias de qualidade podem fornecer elementos bastante completos sobre a forma que os gestores públicos administram as suas unidades, levando em consideração os princípios defendidos na Reforma do Estado.

7 - BIBLIOGRAFIA

7.1 - Normas Brasileiras da Qualidade

NBR ISO 8402

Gestão da qualidade e garantia da qualidade - Terminologia

NBR 19000 (ISO 9000)

Normas de gestão da qualidade e garantia da qualidade - Diretrizes para seleção e uso

NBR 19001 (ISO 9001)

Sistema da qualidade - Modelo para a garantia da qualidade em projetos de desenvolvimento, produção, instalação e assistência técnica

NBR 19002 (ISO 9002)

Sistema da qualidade - Modelo para a garantia da qualidade em produção e instalação

NBR 19003 (ISO 9003)

Sistema da qualidade - Modelo para a garantia da qualidade em inspeção e ensaios finais

- NBR 19004 (ISO 9004)**
Gestão da qualidade e elementos do sistema da qualidade - Diretrizes
- NBR ISO 10011-1**
Diretrizes para auditoria de sistemas da qualidade - Parte 1: Auditoria
- NBR ISO 10011-2**
Diretrizes para auditoria de sistemas da qualidade - Parte 2: Critérios para qualificação de auditores de sistema de qualidade
- NBR ISO 10011-3**
Diretrizes para auditoria de sistemas da qualidade - Parte 3: Gestão de programas de auditoria
- NBR ISO 10012-1**
Requisitos de garantia da qualidade para equipamentos de medição - Parte 1: Sistema de comprovação metrológica para equipamento de medição
- INMETRO : Norma N° NI-DINQP-011 Rev. 5**
Procedimento de credenciamento de organismos de certificação, 1995.

7.2 – Referências Bibliográficas

- 1 - **BRASIL.** *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; 1995.
- 2 – **SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE.** *Planejamento Estratégico da SFC: Biênio 1997/98* – Brasília: MF/SFC; 1997.
- 3 – **SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE.** *Nota Técnica n° 14. MF/SFC/SEAUD/CPLAR/GAB,* de 04 de fevereiro de 1996 – Brasília: MF/SFC; 1996.
- 4 - **MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO.** *Programa da Qualidade e Participação na Administração: Termo de Referência.* Brasília: Mare; 1997.
- 5 - **MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO.** *Instrumento de Avaliação da Gestão Pública - Nível 1: “Sistematização de Esforços em Direção à Excelência”.* Brasília: Mare; 1997.
- 6 – **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.** **Critérios para a Geração de Indicadores da Qualidade e Produtividade no Serviço Público, novembro de 1991–** Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento/ Ipea; 1991.
- 7 - **WERKEMA, Maria Cristina Catarino.** *As Ferramentas da Qualidade no Gerenciamento de Processos.* Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1995.
- 8 - **ESCOLA NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP.** *Gerência Pública com Qualidade - Unidade 4: Qualidade e Participação.* Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- 9 - **REBELO, Antonio Raimundo Coutinho.** *Auditorias da Qualidade.* - Rio de Janeiro; Quality Mark ed., 1994.

- 10 – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – NBR ISO 10.011-1 – São Paulo: ABNT; 1996.
- 11 - MILLS, Charles A. A Auditoria da Qualidade: Uma Ferramenta para Avaliação Constante e Sistemática da Manutenção da Qualidade. São Paulo: Makron Books; 1994.
- 12 - MARANHÃO, Mauriti. ISO 9000: Manual de Implementação. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora; 1996.
- 13 - FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO BRASILEIRO DA QUALIDADE. Instrução para Candidatura - Categorias Órgãos da administração pública - OAP. São Paulo: FBPQ; 1997.
- 14 - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. Modelo de Avaliação da Gestão Pública: Cartilha. Brasília: Mare; 1997.
- 15 – GIL, Antonio de Loureiro. Auditoria Operacional e de Gestão: Qualidade da Auditoria – São Paulo: Atlas; 1992.
- 16 – OLIVEIRA, Marcos Antonio de e SHIBUYA, Marcelo K. ISO 9000: Guia de Implantação de Auditorias da Qualidade – São Paulo: Atlas; 1995.
- 17 – GIL, Antonio de Loureiro. Auditoria da Qualidade – São Paulo: Atlas, 1994.
- 18 – ARTER, Dennis R. Auditorias da Qualidade para Melhor Desempenho – Rio de Janeiro: Qualitymark; 1995.
- 19 – PALADINI, Edson Pacheco. Qualidade Total na Prática: Implantação e Avaliação de Sistemas de Qualidade Total – São Paulo: Atlas; 1994.
- 20 – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Os Contratos de Gestão e a Experiência Francesa de Renovação do Setor Público: Seminário Brasil/França. Brasília, Fundação Escola Nacional de administração pública, 29 a 31 de outubro de 1991 – Brasília: SAF/ENAP; 1993.
- 21 – NATIONAL AUDIT OFFICE. The Next Step Initiative – London: NAO; 1989.
- 22 – COMMITTEE ON GOVERNMENT AFFAIRS UNITED STATE SENATE. Report of the Government Performance and Results Act of 1993 – Washington: U.S. Government Printing Office; 1993.
- 23 - UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE - Government Auditing Standards 1994 Revision - Washington: U.S. Government Printing Office; 1994.
- 24 – BOLÍVIA. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Ley N° 1178 de Administracion y Control Gubernamentales - La Paz: CGR; 1993.
- 25 - UNITED STATES OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. Circular n° A-50, de 29 de setembro de 1982 - Washington: OMB; 1982.

SOBRE OS AUTORES

Mário Falcão Pessoa: Economista e engenheiro civil formado pela Universidade de São Paulo. É mestre em Economia e Ciências Sociais pela Universidade do País de Gales, na Grã-Bretanha. É analista de finanças e controle e ocupa o cargo de Coordenador-Geral de Planejamento e Articulação das Ações de Auditoria Governamental da Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda.

Seichi Abe: Nascido em Hokkaido, Japão, naturalizado brasileiro, é formado em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Fez, também, o curso de pós-graduação *Research Fellow in Control Engineering*, na Hokkaido University, na cidade de Sapporo, Japão. É analista de finanças e controle do Ministério da Fazenda.

ANEXO - PROGRAMA PARA AUDITAR A QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentamos a seguir um Programa de Auditoria da Qualidade que contempla os critérios desenvolvidos no Programa de Qualidade e Participação e permite a obtenção de uma classificação de 0 a 500 pontos a fim de tornar mais concreto e comparável este processo de avaliação.

(A) Critério LIDERANÇA

Procedimentos:

1 Entrevistar o gerente visando colher informações a respeito:

- a) da maneira como foram estabelecidas as metas, se individualmente ou por ação do grupo;
- b) do seu grau de comprometimento no cumprimento das metas pactuadas;
- c) do comprometimento dos subordinados quanto ao cumprimento das metas pactuadas;
- d) da liberdade de discussão das metas;
- e) de seu comportamento diante de pressão, crise, frustrações, problemas e dificuldades sentidas pelos subordinados.
- f) da extensão da confiança em seus subordinados;
- g) da proporção em que faz uso de punições.
- h) do nível de delegação de autoridade a seus subordinados;
- i) da visão global do Órgão ou Entidade e das atividades desenvolvidas pelos membros da equipe individualmente;

2 Entrevistar os subordinados visando colher informações a respeito:

- a) da maneira como foram estabelecidas as metas pelo gerente, se individualmente ou por ação do grupo;
- b) do seu grau de comprometimento no cumprimento das metas pactuadas;
- c) do comprometimento do gerente quanto ao cumprimento das metas pactuadas;
- d) da liberdade de participar da discussão de estabelecimento das metas;
- e) do comportamento do gerente diante de situações de pressão, crise, frustrações, problemas e dificuldades sentidas pelos subordinados;
- f) da extensão em que demonstram confiança no gerente;
- g) do sentimento destes em relação à confiança depositada pelo gerente em seus trabalhos;
- h) do modo em que estes acreditam ter recebido um nível adequado de delegação de competência;

1.1 Objetivo: Identificar se a organização tem definição clara da missão, visão, objetivos e diretrizes, entendidos de forma homogênea, pela Alta Administração.

Procedimentos:

1. Verificar se a Constituição Federal define responsabilidades para a orga-

nização.

2. Missão

2.1 Identificar na lei de criação da organização a sua missão.

2.2 Verificar no Regimento Interno outras missões que foram colocadas por meio de ato complementar

3. Visão

3.1 Solicitar algum documento escrito que fale sobre o grande horizonte estratégico da organização, aquilo que ela deseja ser no longo prazo.

3.2 Comparar com a missão e avaliar com relação a sua coerência com a missão.

4. Objetivos

4.1 Identificar na lei de criação da organização o seu objetivo.

4.2 Verificar no Regimento Interno ou outros atos normativos os objetivos da organização.

5. Diretrizes

5.1 Verificar no Regimento Interno ou outros atos normativos as diretrizes da organização.

6. Obter dos dirigentes da alta administração informações sobre missão, visão, objetivos e diretrizes da organização.

7. Obter dos dirigentes da alta administração a interpretação sobre missão, visão, objetivos e diretrizes da organização.

8. Concluir a respeito da homogeneidade de entendimento da missão, visão, objetivos e diretrizes entre os dirigentes da alta administração.

1.2 Objetivo: Avaliar se os membros da Alta Administração compartilham com toda a organização as definições de missão, visão, objetivos e diretrizes estratégicas.

Procedimentos:

1 Avaliar se os responsáveis pelos setores do órgão ou entidade utilizam métodos e técnicas apropriadas de comunicação interna e externa, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Identificar quais os meios de comunicação utilizados interna (comunicados internos, murais, reuniões, alto-falantes, sistemas informatizados, etc.) e externamente (reuniões com grupos ou indivíduos externos, correspondência, telefonemas, sistemas informatizados, etc.);

1.2 Descrever os métodos e técnicas utilizadas nas comunicações internas e externas;

1.3 Caso a comunicação seja por meio de reuniões, identificar a periodicidade e se as mesmas são apropriadas às necessidades operacionais e/ou administrativas;

1.3.1 Verificar se existe previamente: definição de pauta; marcação de local, data e horário; previsão de início e término.

1.3.2 Verificar como as reuniões são registradas (atas, vídeos, etc) e a maneira pela qual seus resultados são repassados aos participantes;

1.4 Verificar se existe responsável pela circulação e distribuição de docu-

mentos na unidade;

1.5 Verificar se, durante o expediente da unidade, existe responsáveis pelo atendimento de telefonemas e por transmissão de mensagens;

2 Avaliar se as comunicações internas são eficazes no atendimento às suas finalidades, segundo os procedimentos seguir:

2.1 Verificar os instrumentos utilizados nas comunicações escritas (Atas, Ofícios, Memorandos, etc.) e se os mesmos atingem suas finalidades;

2.2 Verificar, por meio de entrevista ou questionários, se:

a) os subordinados conhecem seus trabalhos e os critérios pelos quais o seu desempenho será avaliado;

b) os subordinados relatam para os superiores suas realizações e problemas;

c) são fornecidas antecipadamente aos subordinados informações sobre assuntos que devam ser discutidos em reuniões;

d) os subordinados são informados das decisões tomadas e se recebem orientação clara sobre as ações a serem implementadas;

e) verificar se as informações sobre o cumprimento de metas são comunicadas aos subordinados;

2.3 Avaliar se os subordinados recebem informações claras a respeito dos objetivos e das metas estabelecidos para a Organização como um todo e em particular para o seu setor específico;

2.4 Avaliar se os planos originais e atribuições de trabalho são comunicados corretamente ao subordinados;

1.3 Objetivo: Avaliar se a Alta Administração estimula a organização a adotar práticas de melhoria do desempenho institucional.

Procedimentos:

1 Verificar se são adotados programas de trabalho que visem a melhoria contínua tais como os métodos de resolução de problemas.

2 Verificar se os servidores são incentivados a fazerem sugestões de melhorias e se existe algum tipo de incentivo ou reconhecimento por esse trabalho.

3 Verificar se existem procedimentos manualizados e se eles são rotineiramente revistos e aperfeiçoados.

4 Avaliar se a alta administração estimula a organização a adotar práticas de melhoria de desempenho.

1.4 Objetivo: Avaliar se a Alta Administração promove o comprometimento dos demais níveis da organização, inclusive por meio de delegação de responsabilidades e competências.

Procedimentos:

1 Verificar quanto às atividades:

1.1 se as descrições são atuais e escritas com clareza;

1.2 se as responsabilidades são proporcionais à delegação de competência;

2 Avaliar os métodos de delegação de competência empregados pelo gerente, segundo os procedimentos a seguir:

2.1 verificar se a competência é delegada de modo a atender os objetivos e as metas da unidade;

2.2 verificar se existe uma linha de responsabilidade clara se estendendo do topo da organização aos níveis mais baixos de supervisão;

2.3 verificar se o gerente delega competência para subordinados que sejam conhecedores de suas áreas de atuação;

2.4 verificar se os deveres ou as atividades pelos quais o titular da função é responsável são bem definidos;

2.5 verificar, por meio de entrevista, se foi definida área de liberdade de ação para os subordinados;

1.5 Objetivo: A Alta Administração utiliza-se de desempenho no processo de tomada de decisões.

Procedimentos:

1 Analisar as ações gerenciais implementadas após a conclusão de uma atividade ou projeto, segundo os seguintes procedimentos:

1.1 verificar a existência de mecanismos para avaliação dos resultados das atividades ou projetos;

1.2 verificar se a relação custo/benefício do projeto é analisada e explorada com vistas a subsidiar projetos em andamento ou futuros.

(B) Critério PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.1 Objetivo: Avaliar se existe na organização um processo de planejamento estratégico, do qual participam representantes de todas as suas áreas.

Procedimentos:

1 Avaliar o envolvimento do gerente no processo de planejamento, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Verificar se o gerente planeja de acordo com um documento formal que defina com clareza os processos de planejamento;

1.1.1 Verificar se esses documentos contemplam:

a) a responsabilidade pela preparação, revisão e aprovação dos planos;

b) a maneira pela qual os planos deverão ser custeados e integrados com o processo orçamentário;

c) o cronograma para término de etapas dos planos.

1.2 Avaliar se todos os níveis apropriados de gerência e assessoria do órgão ou entidade estão ativamente envolvidos no processo de planejamento;

1.2.1 Verificar a existência de planejamentos setoriais e como estes são consolidados;

1.3 Identificar os setores envolvidos na elaboração dos planos e verificar se os mesmos são adequadamente documentados e aprovados, inclusive suas alterações;

1.4 Verificar se os servidores responsáveis pela execução dos planos tiveram oportunidade de contribuir para o seu desenvolvimento, por meio dos seguintes procedimentos:

1.4.1 Identificar os executores dos planos;

1.4.2 Constatar a participação dos mesmos no processo;

2 Avaliar se a situação presente e as alterações previstas são resultantes de análise formal ou informal do cenário da organização pelo gerente, segundo os

procedimentos a seguir:

2.1 Verificar se as avaliações de cenário são formal e freqüentemente preparadas formalmente pela gerência no processo de planejamento estratégico;

2.2 Verificar se existem procedimentos auxiliares para desenvolvimento de avaliação de cenário quanto aos processos de planejamento operacional anual e de longo prazo, tais como: levantamentos de custos, orçamentos, necessidade de pessoal e equipamentos, etc.;

2.3 Verificar se são analisados aspectos críticos da organização, por exemplo: sócio-econômico, demográfico ou outros fatores que influenciarão o desenvolvimento de políticas organizacionais;

3 Avaliar a atuação do gerente na elaboração do plano estratégico, por meio de entrevistas e análise de documentos referentes ao assunto, segundo os procedimentos a seguir:

3.1 verificar sua contribuição no estabelecimento de estratégias, políticas e outros mecanismos para o atingimento dos objetivos;

3.2 verificar sua participação nas alterações estruturais e funcionais do Órgão ou Entidade, por exemplo: expansão, fusão ou criação de novos programas;

2.2 Objetivo: Avaliar se os planos operacionais das unidades são elaboradas com base nas definições do planejamento estratégico da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar a atuação do gerente na elaboração do plano operacional, por meio de entrevistas e análise de documentos referentes ao assunto, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Verificar as mudanças realizadas no plano operacional considerando alterações na legislação, nas políticas, nas circunstâncias econômicas ou outros fatores que afetam as atividades da unidade;

1.2 Verificar as mudanças realizadas no plano operacional considerando a análise feita sobre os resultados antecipados (antevisão do que será atingido no prazo estabelecido), junto com uma explicação de como esses resultados contribuem para o atingimento dos objetivos e como eles se traduzem em reavaliações de necessidades de recursos;

1.3 Verificar a existência de previsão detalhada de gastos e necessidade de recursos humanos para um planejamento plurianual;

1.4 Verificar se foi elaborado relatório que demonstre os resultados atingidos em confronto com os planejados;

2 Verificar se o plano operacional está vinculado:

a) ao plano estratégico da organização ;

b) ao nível de alocação de recursos ;

c) aos objetivos estabelecidos ou às prioridades operacionais;

d) a outros planos da organização, tais como recursos humanos, processamento eletrônico de dados, orçamento de capital e contingência;

2.3 Objetivo: Avaliar se o planejamento estratégico e os planos operacionais das unidades são acompanhados e avaliados pelos dirigentes da organização, passando por realinhamentos eventualmente necessários.

Procedimentos:

1 Avaliar a adequação dos projetos em relação ao planejamento anual, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Verificar se os projetos são descritos de forma abrangente;

1.2 Verificar se os projetos guardam conformidade com o planejamento anual, considerando:

a) adequação aos objetivos;

b) prioridades definidas;

c) recursos alocados;

d) seqüência e tempestividade das atividades;

1.3 Verificar se nos projetos estão claramente identificados os objetivos, etapas, datas e quantidades de produtos/serviços

2.4 Objetivo: Avaliar se as informações obtidas no planejamento estratégico e nos planos operacionais subsidiam a elaboração da proposta orçamentária.

Procedimentos:

1 Avaliar o planejamento anual do gerente, mediante os seguintes procedimentos:

1.1 Verificar se os planos de trabalho se coadunam com os planos operacionais em termos de :

a) adequação aos objetivos do plano operacional;

b) prioridades definidas;

c) padrões e indicadores de desempenho definidos;

d) alocação de recursos;

2.5 Objetivo: Avaliar se o processo de planejamento estratégico contempla metas de redução de custos e melhoria da qualidade nos serviços.

Procedimentos:

Avaliar se existe um sistema de **apuração de custos**

Verificar se o sistema de custos está fornecendo informações que subsidie o planejamento estratégico

Verificar se a instituição está obtendo redução de seus custos operacionais e se esta redução se deve às práticas introduzidas pelo planejamento estratégico.

2.6 Objetivo: Avaliar se o processo de planejamento estratégico inclui a análise crítica das estruturas e do quadro de serviços da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar como o gerente desenvolve planos alternativos para atender situações imprevistas, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Verificar se as alternativas identificadas estão baseadas em cenários avaliados propriamente e nos recursos e capacidade da organização;

1.2 Verificar se os custos e benefícios potenciais de cada alternativa foram levados em consideração na seleção do curso de ação (estudos preliminares: orçamento, fluxo de caixa);

1.3 Verificar se as alternativas foram avaliadas pelo gerente por meio de técnicas apropriadas, tais como: análise de custo/benefício, métodos de previsão e

análise de risco;

2.7 Objetivo: Avaliar se os planos operacionais contêm indicadores consistentes para o acompanhamento das metas.

Procedimentos:

Verificar se existem indicadores de desempenho para as atividades executadas.

Verificar se os indicadores de desempenho são utilizados para a fixação de metas

Verificar se os indicadores de desempenho existem apenas para medir processos administrativos e operacionais ou se existem também indicadores para avaliar os resultados

Verificar como os indicadores de desempenho são coletados e como são utilizados no apoio ao processo decisório

(C) Critério FOCO NO CLIENTE

3.1 Objetivo: Avaliar se a organização dispõe de mecanismos de identificação das necessidades e expectativas dos clientes.

Exemplos: uso de questionários, entrevistas, contatos pessoais, etc.

Procedimentos:

Verificar se a organização identifica claramente seus clientes

Verificar se a organização faz pesquisas de satisfação junto a seus clientes

Verificar se as pesquisas são devidamente tabuladas e utilizadas na formulação das diretrizes e metas da organização

3.2 Objetivo: Avaliar se a organização tem mecanismos que possibilitam o contato com seus clientes, para prestar informações, atender a consultas e reclamações e captar sugestões.

Procedimentos:

Verificar se a organização possui sistema de atendimento diferenciado aos clientes

Verificar se existe controle sobre as reclamações e pedidos dos clientes

Verificar se existem procedimentos de atendimento aos clientes de forma manualizada

Verificar se as sugestões dos clientes são levadas em consideração no processo de aperfeiçoamento dos procedimentos

3.3 Objetivo: Avaliar se existem canais que disponibilizam informações gerais sobre a organização, como sua missão, competência, atividades e serviços.

Procedimentos:

Verificar se a organização possui sistemas de fornecimento de informações tais como revistas, jornais, folders, internet, etc.

Verificar se esses informes explicitam a missão, competências, atividades e serviços.

Verificar se nesses informes está apresentado forma e modo de acesso aos clientes à organização de modo a permitir esclarecimentos, reclamações e sugestões.

3.4 Objetivo: A organização avalia periodicamente (no mínimo anualmente) o grau de satisfação de seus usuários em relação aos serviços prestados.

Observação: relacionar os mecanismos utilizados.

Procedimentos:

1 Verificar se a organização avalia periodicamente, apontando com que frequência, o grau de satisfação de seus usuários.

3.5 Objetivo: Avaliar se as informações obtidas junto aos clientes são utilizadas para melhorar o atendimento e os serviços disponibilizados.

Procedimentos:

Verificar por meio de consulta a relatórios e outros informes da organização se as informações obtidas junto aos clientes são utilizadas para melhorar o atendimento

3.6 Objetivo: Avaliar se a organização tem ações voltadas à conscientização para a cidadania, orientando e estimulando uma postura mais participativa e exigente dos cidadãos quanto aos serviços/ produtos que recebe.

Exemplo: cartilhas educativas, propaganda educativas na mídia, seminários, participação em eventos sociais, etc.

Procedimentos:

1 Verificar se a organização possui uma área ou um grupo de pessoas dedicadas e preocupadas com o relacionamento com o público-cidadão.

2 Identificar as ações dessa área ou grupo de pessoas com respeito à orientação e estímulo de uma postura mais participativa dos cidadãos quanto aos serviços/ produtos que recebem.

2.1 Identificar os meios utilizados para desenvolver as ações de relacionamento com o público-cidadão.

(D) Critério INFORMAÇÃO E ANÁLISE

4.1 Objetivo: Avaliar se as informações da organização são estruturadas de forma a apoiar o processo de planejamento estratégico.

Procedimentos:

1 Avaliar as fontes de informações utilizadas pelo gerente na elaboração do planejamento estratégico, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Identificar a origem das informações;

1.2 Verificar se as informações são suficientes, relevantes e confiáveis;

2 Verificar, por meio de entrevista e análise da documentação existente, se o sistema de informações utilizado é adequado para subsidiar o gerente no controle das operações do Órgão ou Entidade, procurando obter os seguintes elementos:

a) os tipos de sistemas que monitoram o desempenho ou controlam as operações;

b) a maneira pela qual os dados são coletados e em quais fontes;

c) se a informação coletada é gerada na área responsável por sua elaboração;

d) as técnicas utilizadas para verificar as informações quanto à precisão e à consolidação;

- e) os tipos de relatórios (financeiros, operacionais, de projetos e de gerência) que estão sendo produzidos;
- f) a frequência e a distribuição dos relatórios;
- g) o processo de implantação das ações corretivas em relação a erros ou deficiências descritos nos relatórios;

4.2 Objetivo: Avaliar se as informações geradas abrangem as áreas da organização.

Procedimentos:

1 Por meio da análise dos relatórios e outros informes avaliar se as informações geradas envolvem todas as áreas e serviços da organização.

4.3 Objetivo: Avaliar se as reclamações e informações dos clientes sobre os serviços/ produtos da organização são consideradas na implementação de ações de melhoria.

Procedimentos:

1 Avaliar se as reclamações e informações dos clientes sobre os serviços/ produtos da organização são consideradas na implementação de ações de melhoria.

4.4 Objetivo: Avaliar se a organização possui indicadores de eficiência para os seus principais processos, que lhe permitem ter noção dos custos envolvidos na prestação dos seus serviços.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização possui indicadores de eficiência para os seus principais processos, que lhe permitem ter noção dos custos envolvidos na prestação dos seus serviços

4.5 Objetivo: Avaliar se a organização utiliza as informações disponibilizadas pelos sistemas funcionais de informação da administração pública Federal (Siafi, SIAPE, SIASG, SIORG, SIDOR e outros) na tomada de decisão.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização utiliza as informações disponibilizadas pelos sistemas funcionais de informação da administração pública Federal (Siafi, SIAPE, SIASG, SIORG, SIDOR e outros) na tomada de decisão.

4.6 Objetivo: A organização dispõe de mecanismos próprios para fornecer informações relevantes para a sua atuação, que não estejam disponibilizadas pelos sistemas de informações funcionais da administração pública Federal.

Procedimentos:

1 Avaliar se os gerentes dos Órgãos ou Entidades estão sendo eficazes no sentido de informar as realizações destes às autoridades governamentais, segundo os procedimentos a seguir:

1.1 Avaliar se as autoridades superiores estão sendo tempestivamente informadas sobre as diretrizes, políticas, cumprimento de metas e procedimentos adotados nos diversos segmentos do Órgão ou Entidade;

1.2 Avaliar se as comunicações referidas no item anterior são adequadas e se estão de acordo com a política de comunicação estabelecida pelo Órgão ou Entidade;

1.3 Avaliar se as comunicações estão compreendidas em sua alçada;

4.7 Objetivo: Avaliar se existe uma prática de tratamento da informação para a garantia da sua preservação, dificultando a violação e/ou destruição de documentos e bancos de dados.

Procedimentos:

1 Avaliar se existe uma prática de tratamento da informação para a garantia da sua preservação, dificultando a violação e/ou destruição de documentos e bancos de dados.

4.8 Objetivo: Avaliar se há facilidade de acesso às informações sobre a organização, inclusive as disponibilizadas pelo sistemas da Administração Federal, possibilitando aos gestores e técnicos a obtenção das informações de que necessitam para o seu trabalho.

Procedimentos:

1 Avaliar se há facilidade de acesso às informações sobre a organização, inclusive as disponibilizadas pelo sistemas da Administração Federal, possibilitando aos gestores e técnicos a obtenção das informações de que necessitam para o seu trabalho.

4.9 Objetivo: Avaliar se a organização procura conhecer o desempenho de outras organizações congêneres nacionais e internacionais para fins de comparabilidade no estabelecimento de metas de desempenho institucional.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização procura conhecer o desempenho de outras organizações congêneres nacionais e internacionais para fins de comparabilidade no estabelecimento de metas de desempenho institucional.

4.10 Objetivo: Avaliar se a organização procura disponibilizar seus indicadores de desempenho para seus clientes, órgãos e entidades congêneres e para a sociedade.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização procura disponibilizar seus indicadores de desempenho para seus clientes, órgãos e entidades congêneres e para a sociedade.

4.11 Objetivo: Avaliar se o desempenho da organização é monitorado com base em indicadores.

Procedimentos:

1 Avaliar se o desempenho da organização é monitorado com base em indicadores.

Critério DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE PESSOAS

5.1 Objetivo: Avaliar se há uma crescente consciência, por parte dos dirigentes da organização, de que os processos relativos a Recursos Humanos são críticos para o sucesso institucional, registrando-se algumas alterações/melhorias no tratamento tradicionalmente dispensado à área, no sentido de dar-lhe maior importância

Procedimentos:

Verificar se existe uma política clara de desenvolvimento de recursos humanos na organização.

Verificar se existem estudos sobre o dimensionamento do quadro de recursos humanos frente às necessidades da organização atender à sua missão institucional.

Verificar se a organização mobiliza-se para conseguir os recursos humanos necessários.

5.2 Objetivo: Avaliar se as unidades da organização procuram estruturar e organizar o trabalho, formal e/ou informalmente, com o objetivo de melhorar o desempenho dos servidores, por meio de medidas que concorram para conferir maior agilidade e flexibilidade ao processo de trabalho.

Procedimentos:

Avaliar se as unidades da organização procuram estruturar e organizar o trabalho, formal e/ou informalmente, com o objetivo de melhorar o desempenho dos servidores, por meio de medidas que concorram para conferir maior agilidade e flexibilidade ao processo de trabalho.

Exemplo: formação de equipes de trabalho e equipes de solução de problemas, mudanças no arranjo espacial das áreas de trabalho, mudanças no fluxo de informações, utilização da tecnologia de informações, etc.

5.3 Objetivo: Avaliar se o servidor público é valorizado por meio de mecanismos de profissionalização e responsabilização, que lhe proporcionem maiores oportunidades dentro da organização e liberdade de decisão.

Exemplo: delegação de competências; estabelecimento de formas de reconhecimento, mesmo que informais, relacionadas com o cumprimento de metas de desempenho, priorização de nomeação para cargos em comissão de servidores públicos do quadro da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se o gerente encoraja o desenvolvimento de seus subordinados, mediante:

- a) aumento de responsabilidade, como forma de estímulo ao crescimento pessoal;
- b) reconhecimento;
- c) atribuição de trabalhos interessantes;
- d) oportunidades de ascensão;
- e) estímulo ao estudo.

5.4 Objetivo: Avaliar se a organização procura adequar a composição (perfil, quantidade, habilidades, etc.) de sua força de trabalho à sua missão (ou competências institucionais), por meio da capacitação, movimentação e outros mecanismos legais.

Procedimentos:

1 Verificar se o gerente reconhece, compreende e utiliza adequadamente os talentos, habilidades e perícia dos subordinados de modo que eles contribuam da melhor maneira para o atingimento dos objetivos da unidade;

2 Avaliar o fluxo de trabalho no Órgão ou Entidade, evidenciando se o mesmo é constante ou variável ao longo do ano e se é adequadamente administrado, segundo os procedimentos a seguir:

2.1 verificar, caso existam critérios que estabeleçam o grau de complexidade dos trabalhos/tarefas, se a distribuição de trabalhos/tarefas é equitativa em relação ao grau de dificuldade;

2.2 verificar se, durante os períodos de baixa atividade em uma unidade, os recursos humanos são redirecionados para outras unidades ou adequadamente utilizados para fins de treinamento;

2.3 verificar se existem situações de excesso de atividades em uma unidade que possam afetar a eficiência e a eficácia das operações e se são frequentes (administração por crise);

5.5 Objetivo: Avaliar se a organização evita suprir as carências de seu quadro de pessoal recrutando servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista ou sem vínculo com a administração pública Federal.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização evita suprir as carências de seu quadro de pessoal recrutando servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista ou sem vínculo com a administração pública Federal.

Exemplo: Mencionar nas evidências objetivas a proporção de servidores requisitados e sem vínculo em relação ao contingente total de servidores do quadro ocupantes de cargo em comissão.

5.6 Objetivo: Avaliar se a organização desenvolveu e aplica um sistema de avaliação de desempenho adequado para atender às necessidades e às características institucionais. As informações geradas pelo sistema de avaliação de desempenho são utilizadas como subsídio em processos de tomada de decisão sobre os recursos humanos (treinamento, relocação, etc.).

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização desenvolveu e aplica um sistema de avaliação de desempenho adequado para atender às necessidades e às características institucionais. As informações geradas pelo sistema de avaliação de desempenho são utilizadas como subsídio em processos de tomada de decisão sobre os recursos humanos (treinamento, relocação, etc.).

5.7 Objetivo: Avaliar se existe uma política de desenvolvimento de servidores que reflita em um plano de capacitação anual, elaborado com base na previsão orçamentária.

Procedimentos:

1 Avaliar se existe uma política de desenvolvimento de servidores que reflita em um plano de capacitação anual, elaborado com base na previsão orçamentária.

5.8 Objetivo: Avaliar se a organização tem desenvolvido iniciativas no sentido da formação de gestores com postura participativa, orientando-os para o exercício de seu papel de orientador e estimulador do desenvolvimento e desempenho dos servidores.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização tem desenvolvido iniciativas no sentido da formação de gestores com postura participativa, orientando-os para o exercício de seu

papel de orientador e estimulador do desenvolvimento e desempenho dos servidores.

5.9 Objetivo: Avaliar se a organização mantém atividades de educação e treinamento para servidores, que atuam diretamente junto ao seu cliente externo.

Procedimentos:

1 Avaliar a atuação do gerente quanto ao treinamento da equipe, verificando:

- a) se a equipe está envolvida no processo de seleção de cursos e treinamentos;
- b) se o treinamento selecionado se adapta às tarefas atribuídas a um grupo específico de subordinados;
- c) se os subordinados indicados para os treinamentos possuem os pré-requisitos necessários;
- d) se o treinamento possibilita melhoria no desempenho do subordinado;
- e) se existe acompanhamento e evidência de melhoria da produtividade ou do serviço, resultante do treinamento;
- f) se o gerente desenvolve esforços no sentido de buscar orçamento suficiente para os treinamentos;

5.10 Objetivo: Avaliar se a organização dispõe de mecanismos de avaliação da satisfação e motivação dos servidores, utilizando as informações por eles gerados para introduzir ações de melhoria dessa satisfação.

Exemplo de informações: índice de absenteísmo e de rotatividade, níveis de aceitação da liderança, nível de percepção da segurança de trabalho, etc.

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização dispõe de mecanismos de avaliação da satisfação e motivação dos servidores, utilizando as informações por eles gerados para introduzir ações de melhoria dessa satisfação.

Exemplo de informações: índice de absenteísmo e de rotatividade, níveis de aceitação da liderança, nível de percepção da segurança de trabalho, etc.

5.11 Objetivo: Avaliar se a organização implementa melhorias no ambiente do trabalho que possam concorrer para a satisfação dos servidores.

Exemplos: melhoria do arranjo espacial de forma a torná-lo agradável; disponibilização de equipamentos atualizados e adequados, disponibilização de mobiliário confortável e seguro.

Procedimentos:

1 Avaliar a preocupação do gerente quanto ao ambiente de trabalho, verificando:

- a) se os empregados estão trabalhando em ambiente seguro, saudável e adequado para a natureza do trabalho;
- b) se existe material e mobiliário adequado;

5.12 Objetivo: Avaliar se a organização adota medidas que promovam o bem-estar dos servidores.

Procedimentos:

Avaliar se a organização adota medidas que promovam o bem-estar dos servidores.

Exemplo: horários de trabalho flexíveis; possibilidade de realocação; condições para a integração e confraternização dos servidores; promoção de eventos de educação e informação sobre assuntos de interesse geral (saúde, segurança, religião, etc.); facilidade de acesso aos benefícios legais a quem têm direito (auxílio-alimentação, vale-transporte, assistência à saúde).

5.13 Objetivo: Avaliar se as informações sobre a vida funcional do servidor e sobre a organização são transparentes e acessíveis, mediante consulta, dispondo a organização de mecanismo de informação como boletins de serviço, jornais internos, rede interna de comunicação, dentre outros.

Procedimentos:

1 Avaliar se as informações sobre a vida funcional do servidor e sobre a organização são transparentes e acessíveis, mediante consulta, dispondo a organização de mecanismo de informação como boletins de serviço, jornais internos, rede interna de comunicação, dentre outros.

5.14 Objetivo: Avaliar se a organização mantém programas sociais voltados para o servidor e/ou familiares (programas de saúde, programas educacionais, etc.).

Procedimentos:

1 Avaliar se a organização mantém programas sociais voltados para o servidor e/ou familiares (programas de saúde, programas educacionais, etc.).

(F) Critério GESTÃO DE PROCESSOS

6.1 Objetivo: Avaliar se os macroprocessos e respectivos processos da organização estão identificados e mapeados.

Procedimentos:

1 Avaliar se os macroprocessos e respectivos processos da organização estão identificados e mapeados.

6.2 Objetivo: Avaliar se os processos críticos da organização estão controlados e são acompanhados com base em indicadores.

Procedimentos:

1 Avaliar se os processos críticos da organização estão controlados e são acompanhados com base em indicadores.

6.3 Objetivo: Avaliar se o desempenho dos processos críticos é analisado com vista à realização de eventuais melhorias necessárias.

Procedimentos:

1 Avaliar se o desempenho dos processos críticos é analisado com vista à realização de eventuais melhorias necessárias.

6.4 Objetivo: Avaliar se os dados sobre os requisitos dos clientes são utilizados com o objetivo de introduzir melhorias nos processos críticos da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se os dados sobre os requisitos dos clientes são utilizados com o

objetivo de introduzir melhorias nos processos críticos da organização.

6.5 Objetivo: Avaliar se na concepção de um novo serviço público, a utilização de critérios técnicos (fundamentados nos requisitos dos clientes e/ou em referenciais de excelência) é priorizada em lugar de critérios de natureza política.

Procedimentos:

1 : Avaliar se na concepção de um novo serviço público, a utilização de critérios técnicos (fundamentados nos requisitos dos clientes e/ou em referenciais de excelência) é priorizada em lugar de critérios de natureza política.

6.6 Objetivo: Avaliar se a concepção de novos serviços leva em consideração os projetos das demais áreas da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se a concepção de novos serviços leva em consideração os projetos das demais áreas da organização.

Observação: Evitando, por exemplo, que as unidades desenvolvam isoladamente isoladamente serviços correlatos, que superponha atividades, ou que gerem serviços divergentes ou fracionados.

6.7 Objetivo: Avaliar se os procedimentos de prestação direta de serviços ao cliente estão padronizados, de forma a garantir padrões de qualidade e eficiência.

Procedimentos:

1 Avaliar se os procedimentos de prestação direta de serviços ao cliente estão padronizados, de forma a garantir padrões de qualidade e eficiência.

6.8 Objetivo: Avaliar se os processos críticos da organização são analisados com o objetivo de eventual simplificação no sentido de melhorar a prestação de serviços ao cliente.

Procedimentos:

1 Avaliar se os processos críticos da organização são analisados com o objetivo de eventual simplificação no sentido de melhorar a prestação de serviços ao cliente.

6.9 Objetivo: Avaliar se a análise e melhoria de processo é uma prática na organização, mobilizando todos os seus servidores.

Procedimentos:

1 Avaliar os relatórios de divergências em termos de controle das operações do Órgão ou Entidade, segundo os seguintes procedimentos:

1.1 verificar se nos relatórios das divergências constam apenas as exceções significativas, com vistas a racionalizar o tempo dos gerentes;

1.2 verificar se as informações evidenciadas no relatório são realmente utilizadas para controlar as operações e se os planos de trabalho ou projetos estão sendo corrigidos e aprovados, destacando outras ações porventura existentes que estejam sendo implementadas, para o atingimento dos resultados desejados.

1.3 verificar se os excessos de gastos são aprovados e por quem;

1.4 verificar se a ação corretiva (com base na evidência examinada) é adequada em termos de melhoria da qualidade do programa ou serviço;

6.10 Objetivo: Avaliar se a área de compra da organização orienta as unidades organizacionais para a correta especificação dos requisitos dos serviços/ produtos que precisam ser adquiridos.

Procedimentos:

1 Avaliar se a área de compra da organização orienta as unidades organizacionais para a correta especificação dos requisitos dos serviços/ produtos que precisam ser adquiridos.

(G) Critério RESULTADOS INSTITUCIONAIS

7.1 Objetivo: Avaliar se há uma tendência positiva da metas estabelecidas nos planos operacionais da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se há uma tendência positiva da metas estabelecidas nos planos operacionais da organização.

Observação: Relacionar fatos que comprovem o cumprimento parcial das metas.

7.2 Objetivo: Avaliar se os resultados da organização indicam uma tendência crescente no nível de satisfação dos clientes em relação aos seus serviços.

Procedimentos:

1 Avaliar se os resultados da organização indicam uma tendência crescente no nível de satisfação dos clientes em relação aos seus serviços.

Observação: Especificar os serviços prestados e os correspondentes resultados.

7.3 Objetivo: Avaliar se há uma tendência de melhoria na qualidade dos serviços que a organização presta aos seus clientes.

Procedimentos:

1 Avaliar se há uma tendência de melhoria na qualidade dos serviços que a organização presta aos seus clientes.

Observação: 1) Conceito de “Qualidade”: grau de atendimento aos requisitos do cliente.

2) Especificar os requisitos em que estão ocorrendo as melhorias de qualidade.

3) Demonstrar a curva crescente de melhoria, com base nos indicadores de qualidade.

7.4 Objetivo: Avaliar se há uma tendência de melhoria no grau de eficiência dos processos da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se há uma tendência de melhoria no grau de eficiência dos processos da organização.

Observação: Especificar as melhorias na eficiência dos processos, demonstrando uma melhoria da relação custo envolvido/ benefício.

7.5 Objetivo: Avaliar se os dados comprovam o aumento no número de processos da organização que estão sendo continuamente melhorados em seu nível de qualidade.

Procedimentos:

1 Avaliar se os dados comprovam o aumento no número de processos da organização que estão sendo continuamente melhorados em seu nível de qualidade.

7.6 Objetivo: Avaliar se os dados demonstram um aumento do número de serviços relevantes da organização que estão se tornando mais eficientes.

Procedimentos:

1 Avaliar se os dados demonstram um aumento do número de serviços relevantes da organização que estão se tornando mais eficientes.

7.7 Objetivo: Avaliar se existem indicadores que comprovem uma tendência decrescente de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no plano operacional.

Procedimentos:

1 Avaliar se existem indicadores que comprovem uma tendência decrescente de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no plano operacional.

7.8 Objetivo: Avaliar se há resultados que demonstrem um aumento crescente no nível de profissionalização dos servidores, demonstrados pelos indicadores de formação acadêmica e grau de especialização, de nível de treinamento, de experiência na área de atuação, etc.

Procedimentos:

1 Avaliar se há resultados que demonstrem um aumento crescente no nível de profissionalização dos servidores, demonstrados pelos indicadores de formação acadêmica e grau de especialização, de nível de treinamento, de experiência na área de atuação, etc.

7.9 Objetivo: Avaliar se existem resultados, aferidos pelo sistema de desempenho individual, que demonstram uma tendência de melhoria na média geral dos desempenhos dos servidores da organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se existem resultados, aferidos pelo sistema de desempenho individual, que demonstram uma tendência de melhoria na média geral dos desempenhos dos servidores da organização.

7.10 Objetivo: Avaliar se há uma tendência de melhoria no grau de satisfação dos servidores em relação ao seu trabalho e à organização.

Procedimentos:

1 Avaliar se há uma tendência de melhoria no grau de satisfação dos servidores em relação ao seu trabalho e à organização.

Exemplo de indicadores de grau de satisfação: indicador de satisfação aferidos diretamente; índices de rotatividade e absenteísmo, índice de acidente de trabalho, nível de desempenho, etc.

7.11 Objetivo: Avaliar se os órgãos de controle interno (Ciset) e externo (TCU), nos últimos dois exercícios, opinaram a favor da regularidade da gestão da organização.

Procedimentos:

Avaliar se os órgãos de controle interno (Ciset) e externo (TCU), nos últi-

mos dois exercícios, opinaram a favor da regularidade da gestão da organização.

Verificar se as recomendações feitas pelos controles interno e externo foram devidamente implementadas

Verificar se houve reincidências nas falhas e irregularidades apontadas pelos controles interno e externo denotando omissão na adoção de ações corretivas visando corrigi-las.

2º Lugar

**PRINCÍPIOS & PRÁTICAS DA QUALIDADE NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Carlos Alberto Sampaio de Freitas e Carlos Alexandre Amorim Rocha

Princípios & Práticas da Qualidade no Serviço Público

Carlos Alberto Sampaio de Freitas e Carlos Alexandre Amorim Rocha

“... what costs money are the unquality things – all the actions that involve not doing jobs right the first time.”

Philip B. Crosby, Quality is Free.

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado àquelas que primeiro introduziram qualidade em nossas vidas: nossas mães **Maria da Conceição Sampaio** e **Angela Helena Amorim Rocha**.

RESUMO

Esta monografia pretende identificar as principais lições do corrente debate acerca da implementação da Administração para a Qualidade Total no serviço público. Para satisfazer esse objetivo, os três primeiros capítulos farão uma ampla revisão da literatura especializada, o quarto capítulo sintetizará as principais etapas para a aludida implementação e o quinto capítulo discorrerá sobre as mais recentes iniciativas nessa área no Brasil.

INTRODUÇÃO

A partir do final do século XVIII, com o advento da Revolução Industrial e da Revolução Francesa (revoluções distintas e autônomas, mas cujas conseqüências históricas se tornaram indissociáveis), o mundo acostumou-se à idéia de revolução. Hoje, ela é uma parte importante de nosso cotidiano. Tanto no plano tecnológico, como no plano axiológico, as inovações se sucedem em ritmo vertiginoso. A estabilidade milenar das sociedades camponesas, com suas técnicas e valores perdurando por várias gerações, deu lugar a um mundo em permanente mutação.

O ambiente organizacional não poderia ser uma exceção. Atualmente, temos que, de um lado, o vínculo empregatício vitalício está desaparecendo e, de outro, os grupos de interesse estão se multiplicando, exigindo tratamentos diferenciados. Conseqüentemente, as organizações não têm como escapar da constatação de que, modernamente, administrar significa gerir processos e não pessoas (somente os primeiros são estáveis) e atender demandas múltiplas (os clientes esperam um tratamento personalizado).

A constatação tratada acima leva-nos ao modelo de Administração para a Qualidade Total. O objetivo da presente monografia é justamente discorrer sobre esse modelo, determinando a viabilidade da sua aplicação ao serviço público, oferecendo sugestões sobre como os gestores devem proceder e analisando algumas das iniciativas em andamento no Brasil.

No intuito de atender o objetivo definido no parágrafo anterior, a presente monografia foi estruturada em cinco capítulos, os quais discorrerão sobre os seguintes assuntos:

Capítulo I: sintetizará os fundamentos da Administração e administração pública;

Capítulo II: discorrerá sobre as características gerais da Administração para a Qualidade Total (evolução histórica, principais expoentes, etc.);

Capítulo III: abordará os aspectos gerais da aplicação da Administração para a Qualidade Pública ao setor público (diferenças entre os setores público e privado, e principais obstáculos enfrentados);

Capítulo IV: proporá um guia prático para a implantação da Administração para a Qualidade Total no setor público;

Capítulo V: tratará dos Programas de Qualidade da Prefeitura de Rondonópolis, da Santa Casa da Misericórdia de Porto Alegre (RS), do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Tribunal de Contas da União.

Com esta monografia, esperamos dar uma pequena contribuição para uma melhor divulgação no âmbito do setor público dessa importante ferramenta gerencial que é a Administração para a Qualidade Total.

CAPÍTULO I CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Antes de adentrar no ainda pouco explorado território dos programas de qualidade no setor público, faz-se necessário, antes de mais nada, delimitar as bases teóricas da ciência administrativa e da administração pública, como pré-requisito para uma análise completa e abrangente do papel que a qualidade representa para o referido setor na atualidade.

1.1. Fundamentos da Ciência da Administração

É inegável que não se pode falar de qualidade total sem que se faça referência, ainda que superficialmente, a conceitos básicos de administração, pois, embora haja autores que advoguem sua completa independência¹ (GOEDERT, 1994, p. 55), em última instância, a primeira seria subconjunto da segunda.

Os alicerces de nossa sociedade, assim com a conhecemos, repousam no esforço cooperativo e na capacidade de organização dos homens. Nesse cenário, a tarefa básica da Administração é a de realizar esses esforços de maneira organizada na consecução de um fim, sendo a medida do sucesso de qualquer empreendimento ou organização determinada pela habilidade daqueles que exercem a função administrativa. (CHIAVENATO, 1993, p. 12)

Drucker acentua que a “... *tarefa de administrar aplica-se a qualquer tipo ou tamanho de organização, seja ela uma grande indústria, uma cadeia de supermercados, uma escola, um clube, um hospital ou uma empresa de consultoria. Toda a organização, seja ela industrial ou prestadora de qualquer tipo de serviço, precisa ser administrada adequadamente para alcançar seus objetivos com a maior eficiência e economia de ação de recursos. Devido às suas limitações físicas, biológicas e psíquicas, o homem tem necessidade de cooperar com outros homens para, em conjunto, alcançar objetivos. Quer seja esses objetivos industriais, comerciais, militares, religiosos, caritativos, educacionais, a coordenação do esforço humano torna-se um problema essencialmente administrativo. Onde quer que a cooperação de indivíduos no sentido de alcançar um ou mais objetivos comuns se torne organizada e formal, o componente essencial e fundamental dessa associação é a Administração – a função de conseguir fazer as coisas através das pessoas, com os melhores resultados.*” (DRUCKER, 1990, p. 32)

Conceitualmente, a administração “... *é uma ciência que estuda as organizações e as empresas com fins descritivos para compreender seu funcionamento, sua evolução, seu crescimento e seu comportamento. Nesse sentido, como ciência,*

¹ A questão do status da qualidade é discutida no item referente à aplicação da qualidade.

a administração gera teorias e hipóteses que permitem uma abordagem prescritiva e normativa intimamente vinculada à técnica de administração, que trata de conduzir as organizações e empresas aos objetivos visados.” (CHIAVENATO, 1993, p. 12)

Embora, historicamente, a administração tenha evoluído ao longo dos séculos, recebendo diferentes influências de filósofos, economistas, Igreja Católica, organização militar, etc., a Ciência da Administração só surgiu no início deste século, no bojo da 2ª Revolução Industrial.

A partir do seu surgimento até a atualidade, cinco variáveis – tarefas, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia – propiciaram, em períodos distintos, o surgimento de teorias administrativas que marcaram o gradativo desenvolvimento de uma Teoria Geral da Administração, quais sejam: Administração Científica, Teoria da Burocracia, Teoria Clássica, Teoria das Relações Humanas, Teoria Estruturalista, Teoria dos Sistemas, Abordagem Sociotécnica, Teoria Neoclássica, Teoria Comportamental, Desenvolvimento Organizacional e Teoria da Contingência.

De todas essas teorias, surgidas como respostas aos problemas empresariais mais relevantes de suas épocas, é de particular interesse a Teoria da Burocracia, pois, como se verá a seguir, ela desempenha um papel privilegiado na organização do setor público em todo o Mundo.

1.2. Fundamentos da administração pública

Afinal, em que princípios está estruturada a organização da máquina administrativa governamental? Como está estruturado o setor público em nossos dias? Por que ele precisa de programas de qualidade?

A parte da ciência da administração que se ocupa do setor público recebe o nome de administração pública e pode ser definida de várias maneiras, de acordo com a percepção dos diferentes autores.

Waldo classifica-a como uma espécie pertencente ao gênero administração, que por sua vez pertence à família da ação humana cooperativa, que organiza e gerencia² homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo. (WALDO, 1964, pp. 4-10)

Já Amato define a administração pública ora, “... *no sentido mais amplo, como todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam como se distribui e se exerce a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos ...*” (AMATO, 1958, p. 13), ora, em resumo, como “... *a fase do governo que consta da cooperação coordenada de pessoas, mediante o planejamento, organi-*

² Graham (GRAHAM, 1994, p. 18-20) distingue administração pública de gerenciamento público. A primeira seria uma expressão genérica que indica todo o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas, enquanto que o segundo estaria mais ligado às atividades administrativas e métodos das agências governamentais.

zação, educação e direção do seu comportamento, para a realização dos fins do sistema político.” (AMATO, 1958, p. 15)

Gulik, enfatizando o papel do braço executivo do Estado, destaca-a como “... a parte da ciência da administração que se refere ao governo, e se ocupa por isso, principalmente, do Poder Executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos Poderes Legislativo e Judiciário. A administração pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais.” (GULIK, 1937, p. 191)

Em suma, pode-se dizer que a administração pública consiste na realização do trabalho do governo. (JAMESON, 1962, p. 74)

Todas essas definições refletem uma preocupação com os negócios do Estado e com a forma como ele se organiza para realizar suas funções que acompanha a própria História da Civilização.

Na China, práticas para uma boa administração pública já estavam sugeridas nas parábolas de Confúcio.

No Antigo Egito, papiros datados de 1300 a.C. já denotavam a importância da organização e administração da burocracia pública.

Na Grécia, o filósofo Platão, em sua obra *A República*, manifestou-se sobre a administração dos negócios públicos, enquanto que Aristóteles, na *Política*, estudou a organização do Estado.

Já na Era Moderna, Thomas Hobbes, com o *Leviatã*, e Jean-Jacques Rousseau, em seu *Contrato Social*, acrescentaram novas dimensões à problemática da organização e administração do Estado.

Mas é com Max Weber, sociólogo alemão que, no início deste século, publicou um estudo versando sobre as grandes organizações da época, as quais ele denominou de burocracias, que são lançadas as bases teóricas da administração pública assim com a conhecemos até hoje.

Embora suas raízes remontem à Antigüidade, a invenção social da burocracia como forma de organização humana só foi aperfeiçoada na era Vitoriana em decorrência da necessidade das organizações lidarem com as reivindicações dos trabalhadores contra a crueldade, o nepotismo e os julgamentos tendenciosos e parcialistas, todas práticas típicas da Revolução Industrial, organizando detalhadamente e dirigindo rigidamente as atividades das empresas com a maior eficiência possível. (CHIAVENATO, 1993, p. 1)

O modelo burocrático weberiano encontrou no setor público um terreno fértil para sua aplicação no sentido mais **estricto**, a despeito de sua formulação não ter se limitado à organização estatal, englobando todas as instituições que concentrassem os meios de administração no topo da hierarquia e utilizassem regras racionais e impessoais visando à máxima eficiência.

A tendência dos governos adotarem o modelo burocrático é atribuída, principalmente, à capacidade que ela apresenta de tornar os funcionários públicos confiáveis perante as autoridades políticas. (GRAHAM, 1994, p. 77).

Segundo Chiavenato, o “... aparato administrativo que corresponde à dominação legal é a burocracia. Tem seu fundamento nas leis e na ordem legal. A

posição dos funcionários (burocratas) e suas relações com o governante, os governados e seus próprios colegas burocratas são estritamente definidas por regras impessoais e escritas, que delineiam de forma racional a hierarquia do aparato administrativo, os direitos e deveres de cada posição, os métodos de recrutamento e seleção etc.” (CHIAVENATO, 1993, p. 13)

Avaliando o papel da burocracia no setor público, Osborne comenta que “... a burocracia trouxe ao trabalho do governo a mesma lógica que a linha de montagem deu ao processo industrial.” (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 13)

Percebe-se desta maneira que a burocracia tornou-se fundamental para o cumprimento das funções do Estado. (SANTOS, 1997, p. 24)

Conquanto transformado pela visão popular em sinônimo de acúmulo de papéis nas mesas e de obediência exagerada por parte dos funcionários aos regulamentos e rotinas, e, portanto, tido como a causa da lentidão e ineficiência das organizações, o conceito de burocracia delineado por Max Weber é exatamente o contrário. Para Weber a burocracia seria a organização eficiente por excelência, detalhando antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas deveriam ser feitas e identificada pelas seguintes características: caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; caráter racional e divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia da autoridade; rotinas e procedimentos estandardizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração, que é separada da propriedade; profissionalização dos participantes; e completa previsibilidade do funcionamento. (CHIAVENATO, 1993, p. 15)

Posteriormente, foram identificadas conseqüências indesejadas, motivadoras de ineficiência e imperfeições do sistema, cognominadas por Merton³ de disfunções da burocracia, a saber: internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de papelório; resistência às mudanças; despersonalização dos relacionamentos; categorização como base do processo decisório; superconformidade às rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade e dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público. (CHIAVENATO, 1993, p. 28)

Em geral, cada disfunção corresponde a algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo weberiano e seu conjunto é responsável pelo sentido negativo que o termo burocracia adquiriu junto ao público em geral.

Para efeito deste trabalho, é interessante salientar, já em seu nascedouro, a disfunção do modelo burocrático relacionada com as dificuldades com os clientes, uma das pedras de toque da qualidade total.

As disfunções do referido modelo burocrático geram uma situação em que “[o] funcionário está completamente voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia seu desempenho. Essa sua atuação interiorizada para a organização geralmente o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com os

³ Robert K. Merton, autor de *Social Theory and Social Structure*, estudou as disfunções da burocracia.

regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais. Com as pressões do público que pretende soluções personalizadas que a burocracia padroniza, o funcionário passa a perceber essas pressões como ameaças à sua própria segurança. Daí a tendência à defesa contra pressões externas à burocracia.

Com essas disfunções, a burocracia torna-se esclerosada, fecha-se ao cliente, que é o seu próprio objetivo, e impede totalmente a inovação e a criatividade.” (CHIAVENATO, 1993, p. 32)

Corolário dessas deficiências, facilmente identificáveis em todo o setor público, seja ele brasileiro ou de qualquer país no mundo, é a perene e aparentemente insolúvel situação de conflito entre cidadãos e serviços públicos.

Assim, impulsionados por pressões crescentes advindas, principalmente, de uma melhor conscientização, por parte do consumidor, dos conceitos de qualidade já cristalizados no setor privado⁴, os governos partem para uma tentativa de melhoria dos seus serviços por intermédio de programas de qualidade total.

Ainda sobre as motivações que levam o setor público a buscar alternativas para um melhor desempenho, ganha relevo a assertiva de Main de que, “[e]mbora não funcione sob o estímulo da concorrência que forçou as empresas a começarem a se transformar, hoje o governo finalmente tem suas próprias compulsões: dívida e déficits, e a revolta dos cidadãos fartos de maus governos.” (MAIN, 1994, p. 349)

⁴ A história da qualidade e sua difusão nos meios empresariais será abordada em tópico próprio

CAPÍTULO II A ADMINISTRAÇÃO PARA A QUALIDADE TOTAL

Após assentados os alicerces teóricos do presente trabalho, o próximo passo no estudo dos programas de qualidade no setor público é definir o que é qualidade, como ela surgiu, em que contexto se insere e que perspectivas apresenta para quem quer que se proponha à aplicá-la.

2.1. Evolução Histórica do Conceito de Qualidade

Pesquisando a já abundante literatura sobre qualidade total, pode-se constatar que o termo qualidade assumiu diferentes significados, dependendo não só do enfoque teórico-metodológico como também do período histórico e do processo produtivo a que os autores se referem. (TURCHI, 1997, p. 8)

No período que antecedeu a Revolução Industrial, a qualidade de um produto era medida pela reputação do artesão que o produzia ou controlada por um sistema de guildas.⁵

A partir da Revolução Industrial, a noção de qualidade se volta para o menor preço que um produto pode ser comercializado, permanecendo intrínseca até os nossos dias. (TURCHI, 1997, p. 9)

O advento do sistema de produção em massa nas primeiras décadas deste século torna importante a conformidade dos itens fabricados com as especificações do projeto. Essa concepção de qualidade, aliada às concepções tayloristas de medição do trabalho, passou a requerer custos crescentes de inspeção nas corporações.

Os custos com departamentos de controle de qualidade cada vez maiores levaram à adoção, pelas empresas, do que viria a ser considerado o marco inicial do conceito moderno de qualidade: o Controle Estatístico de Processos (CEP)⁶, elaborado nos anos 20 por Walter Shewhart, físico dos Laboratórios Bell (CARR & LITTMAN, 1992, p. 20). A qualidade passa a ser entendida como redução de variância por meio do controle estatístico.

A Segunda Guerra Mundial deu um impulso decisivo nos métodos de qualidade baseados nos controles estatísticos, na medida em que o exército e a marinha dos Estados Unidos patrocinaram o uso dos mesmos. Main informa, inclusive, que “... *Sherwart e Deming participaram de um comitê que desenvolveu os padrões Norte Americanos de Guerra, exigindo que os fornecedores de equipamentos béli-*

⁵ Associação de mutualidade constituída na Idade Média entre as corporações de operários, artesãos, negociantes ou artistas.

⁶ *Statistical process control (SPC)*, na língua inglesa.

cos usassem o controle estatístico para garantir a qualidade das armas por eles fabricadas.” (MAIN, 1994, p. 361)

Após a Guerra, enquanto os japoneses, por imperativa necessidade de sobrevivência de sua economia em moldes exportadores, prestigiavam as palestras de Deming à convite da JUSE (*Japanese Union of Scientists and Engineers*), tornando-as a base da filosofia da qualidade, os norte-americanos, ocupados em satisfazer a imensa demanda de bens do pós-guerra, esqueceram-se da garantia de qualidade⁷.

Com Deming, a qualidade passa a transcender a fase de inspeção, passando a alcançar a elaboração do projeto e o monitoramento das demais etapas do processo produtivo.

Embora a idéia de atendimento às necessidades do cliente já estivesse presente nos trabalhos de Shewhart, foi outro especialista americano, Joseph M. Juran, que “... *modificou a idéia da qualidade como simplesmente fabricar produtos em conformidade com as especificações técnicas, passando-se a olhar o ciclo de vida total do produto, do ponto de vista de atendimento às expectativas dos usuários.*” (CARR & LITTMAN, 1992, p. 25)

Em 1959, Armand V. Feigenbaum, chefe de qualidade da General Electric, argumentando que a qualidade era responsabilidade de todos os departamentos, e não apenas do departamento de qualidade, publicou um trabalho intitulado *Total Quality Control* (MAIN, 1994, p. 6). Nascia aí o Controle da Qualidade Total.

Os japoneses expandiram o conceito de usuário (cliente) para incluir a idéia de clientes internos, ou seja, pessoas que, dentro da empresa, dependem do resultado do trabalho dos outros funcionários. Kaoru Ishikawa, utilizando a idéia de Feigenbaum, combinada com a *teoria Y*⁸, criou os círculos de qualidade, que incluíam todos os funcionários da empresa (operários e da administração) e não apenas os gerentes.

Por fim, a definição atual mais abrangente de qualidade incorpora noções de melhor preço, ausência de defeitos, obediência ao projeto, adequação ao uso e satisfação do cliente por meio de melhoria contínua nos produtos e serviços (TURCHI, 1997, p. 12), além da redefinição do relacionamento com fornecedores, e é denominada, por vezes, de Gestão da Qualidade Total (GQT)⁹. (CARR & LITTMAN, 1992, p. 27)

⁷ Durante um curto período, entre as décadas de 1950 e 1960, houve um breve ressurgimento do CEP nas empresas americanas, mas sua utilização se restringiu aos departamentos de controle de qualidade. (CARR & LITTMAN, 1992, p. 25)

⁸ Teoria administrativa elaborada por David MacGregor, cientista comportamental americano, que propõe um estilo de administração francamente participativo e democrático.

⁹ Podem ser encontradas referências ao moderno conceito de qualidade na forma da expressão *Total Quality Management* (TQM).

2.2 A Qualidade no Brasil e no Mundo

O entusiasmo e a perseverança dos japoneses com a qualidade levaram o Japão, no final dos anos 70, a uma situação de tal predominância em termos de qualidade, aumento de produtividade, desenvolvimento de novos produtos e compreensão do mercado, que grandes corporações norte-americanas como a Crysler, Ford e Xerox começaram a sentir ameaçada a sua competitividade no próprio mercado interno. (MAIN, 1994, p. 3)

As primeira tentativa de reação empreendida pelas empresas norte-americanas, entre os anos de 1980 e 1985, na forma de um movimento de círculos de qualidade baseado em premissas erradas, não logrou êxito, sendo conhecida como “A Falsa Revolução da Qualidade”. (CARR & LITTMAN, 1992, p. 28)

O verdadeiro renascimento do movimento de qualidade nos Estados Unidos, seu berço, só teve lugar na segunda metade da década de 80, com a retomada da competitividade perdida pelas empresas norte-americanas.

Particularmente em relação ao setor público, merece destaque o *Government Performance and Resulting Act*, promovido pelo Presidente Bill Clinton e conduzido pelo Vice-Presidente Al Gore, que, ao propor uma revisão nacional de desempenho dos órgãos e serviços do governo, incorpora grande parte da filosofia e vocabulário da Qualidade. (MAIN, 1994, p. 356)

Em nível mundial, a *International Organization for Standardization* possui um Comitê de Gestão da Qualidade e Garantia da Qualidade que é responsável pela elaboração e manutenção das normas da chamada família ISO 9000. O Certificado de Qualidade ISO 9000 é, atualmente, muito demandado por empresas em todo o mundo, que buscam, não mais um diferencial de competitividade, mas a garantia de aceitação de seus produtos por parte de um consumidor global cada vez mais exigente.

No caso brasileiro, embora haja referências a equipes de melhoria e grupos de planejamento e revisão já na década de 60, os modelos de qualidade só passaram a ter impacto na década de 90 com a criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). (CARVALHO, 1994, p. 139)

A despeito de ter privilegiado o setor privado, o PBQP motivou alguns ministérios, autarquias e empresas estatais a iniciarem programas de qualidade, inclusive, desde essa época a Escola Nacional de administração pública (ENAP) começou a divulgar em seus cursos e seminários a filosofia e os instrumentos para a gestão da qualidade. (CARVALHO, 1994, p. 140)

2.3. Principais Expoentes e Práticas Relacionadas

Além dos *gurus*¹⁰ já citados por ocasião da narrativa da evolução do con-

¹⁰ O termo *guru* é amplamente utilizado na literatura sobre qualidade como referência aos autores que advogam essa forma ou modelo de gestão. (TURCHI, 1997, p. 7)

ceito de qualidade, Edward Deming, Joseph M. Juran, Karou Ishikawa e Armand V. Feigenbaum, também contribuíram para o desenvolvimento da qualidade no Japão: Genichi Taguchi e Shigeo Shingo.

Mais recentemente, da nova safra ocidental de autores consagrados, merecem referência Philip Crosby e Tom Peters.

A moderna concepção da qualidade delineada por esses gurus implicou no desenvolvimento de um conjunto de ferramentas e práticas organizacionais que se tornaram conhecidas no Ocidente com a recuperação da economia japonesa nas últimas décadas. (TURCHI, 1997, p. 10)

Entre as práticas organizacionais que se relacionam com a qualidade, cuja explanação, entretanto, foge aos propósitos do presente trabalho, devem ser mencionadas o *just-in-time*, *kanban*, *kaisen*, zero-defeito, *benchmarking*, *service standard*, círculos de qualidade e o ciclo PDCA (*plan, do, check, act* ou, na língua portuguesa, planejar, testar, conferir, implementar).

Em relação às ferramentas estatísticas mais utilizadas, podem facilmente ser encontradas referências na bibliografia que trata da qualidade acerca de fluxogramas, folhas de verificação, gráficos de Pareto, diagramas de causa-e-efeito, diagramas de dispersão, histogramas e gráficos de controle, além de outras menos citadas.

2.4. Principais Características da Aplicação da Qualidade

A primeira constatação que qualquer pesquisador se depara quando se propõe a estudar as principais características da aplicação da qualidade é que falta consenso quanto ao *status* teórico da qualidade enquanto teoria de gestão.

Segundo Turchi, a visão da qualidade como representativo de um novo paradigma teórico tem sido contestada por pesquisadores da área de mudanças organizacionais, que simplesmente negam qualquer *status* teórico ao modelo de qualidade total. (TURCHI, 1997, p. 23)

Para Goedert, essa aparente dicotomia se dá em função dos diferentes públicos-alvo da teoria administrativa e da Gestão da Qualidade Total, o primeiro formado por pesquisadores e o segundo por gerentes. (GOEDERT, 1994, p. 55)

As causas para essa controvérsia são evidenciadas ao se observar a diversidade de enfoque encontrada quando se fala em qualidade e as múltiplas metodologias e práticas para sua implementação, além do caráter essencialmente prescritivo da literatura do gênero.

À despeito da ausência de elementos teóricos estruturantes mais sólidos para a qualidade, os investigadores dos efeitos dos programas de qualidade têm trabalhado no sentido de encontrar princípios comuns e interdependentes entre as diversas metodologias e estratégias para a implementação dos referidos programas de qualidade.

Entre os elementos comuns encontrados, ainda que de forma pouco explícita, podem ser enumerados o foco no cliente, a idéia de organização enquanto

processo, busca de melhoria contínua e o trabalho em equipe.

O atendimento às necessidades dos clientes atua como pressuposto de sucesso a longo prazo e sobrevivência de uma organização em tempos de intensa competitividade. Note-se bem que “... *cliente, na terminologia dos proponentes da qualidade, inclui, também, a organização com seus processos, atividades e empregados. Ou seja, em uma organização, cada empregado ou atividade é cliente da atividade e do trabalhador que o precede e, ao mesmo tempo, fornecedor do seguinte.*” (TURCHI, 1997, p. 14)

Esta definição de cliente conduz à percepção das empresas estruturadas em uma série de processos e atividades interligadas, processo aí entendido como qualquer atividade de transformação de *inputs* em *outputs*. Nesse contexto, o comprometimento dos empregados com os *inputs* obtidos e os *outputs* gerados levariam à qualidade total.

Por sua vez, a melhoria contínua, traduzido no conceito de *kaisen*, direciona o engajamento de toda a organização na busca de uma permanente inovação e otimização de produtos, processos e serviços

Como se observa, os dois últimos princípios estruturantes estão intimamente relacionados com a participação de gerentes e trabalhadores em atividades relacionadas com o programa de qualidade total, o que está inserido no último princípio, o trabalho em equipe.

Para Goedert, “... *o trabalho em equipe significa colaboração entre gerentes e não-gerentes, entre funções e entre fornecedores e clientes; implica que as pessoas podem contribuir significativamente para a organização quando recebem treinamento e poder (autoridade) para exercer sua tarefa, através de liderança própria do grupo. Equipes bem formadas podem desfrutar da sinergia de trabalho em grupo em seus processos. O trabalho em equipe é transcendental para o sucesso dos processos orientados para a satisfação dos clientes – os quais exigem melhorias contínuas – levando as equipes a se sobreporem às barreiras hierárquicas, funcionais e organizacionais.*” (GOEDERT, 1994, p. 54)

CAPÍTULO III A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO

A constatação de que a qualidade se desenvolveu num ambiente essencialmente empresarial leva aos seguintes questionamentos: será que um conceito desenvolvido para empresas se aplica em órgãos governamentais? Porventura as diferenças entre os setores público e privado não inviabilizam a aplicação da qualidade no primeiro? Quais seriam essas diferenças?

Para tentar trazer alguma luz a essas questões, passa-se a analisar as diferenças entre os dois setores, além dos mitos que envolvem o emprego da qualidade no setor público.

3.1. Diferenças Entre o Setor Privado e o Setor Público

A pertinência de uma discussão acerca da aplicabilidade do conceito de qualidade no setor público repousa na constatação de que o mesmo difere de alguma forma do setor privado.

No campo teórico, a posição de diversos autores sustenta o entendimento de um caráter de distinção entre “governo” e “iniciativa privada”.

Main acentua que o “... governo não é como uma empresa. Suas metas e motivações são diferentes e, obviamente, é assim que deve ser. As empresas privadas são avaliadas por seus lucros; o governo é avaliado pelas metas políticas, sociais e econômicas escolhidas e pelo cumprimento dessas metas.” (MAIN, 1994, p. 351)

Kliksberg defende que as particularidades do setor público gerariam, inclusive, necessidades diversas da do setor privado, afirmando que “... a máquina governamental possui uma problemática organizacional diversa da que é própria da empresa privada, o que se mostra na tipicidade da sua ação, quer alicerçando as relações exteriores, proporcionando a educação de modo maciço, garantindo a democracia ou preservando a paz social, o que gera a necessidade de corresponder a diferentes exigências, como a transparência e a permanente prestação de contas.” (KLIKSBERG, 1992, p. 51)

Osborne, em seu *Reinventando o Governo*, resume as diferenças entre os dois da seguinte maneira: “... o governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema de monopólio.” (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 21)

Recorrendo ao Direito Administrativo pátrio em busca de outras distinções,

verifica-se que, além da diferença básica entre as esferas pública e a privada, em que ao administrador da primeira só é permitido fazer aquilo que a lei expressamente permite, ao passo que ao da segunda é lícito fazer tudo aquilo que não seja vedado pela lei, outras distinções encontram-se já consolidadas, como mostram as comparações constantes do Quadro nº 01.

Quadro nº 01
Distinção entre as Esferas Pública e Privada

PESSOAS PRIVADAS	PESSOAS PÚBLICAS
Origem da vontade no particular	Origem da vontade no Estado
Fim geralmente lucrativo	Fins não lucrativos
Finalidade de interesse particular	Finalidade de interesse coletivo
Liberdade de fixar, modificar, prosseguir ou deixar de prosseguir seus próprios fins	Ausência de liberdade na fixação ou modificação dos próprios fins e obrigação de cumprir os escopos
Liberdade de se extinguir	Impossibilidade de se extinguirem pela própria vontade
Sujeição a controle negativo do Estado ou simples fiscalização (poder de polícia)	Sujeição ao controle positivo do Estado
Ausência de prerrogativas de autoridade	Existência de prerrogativas de autoridade

Fonte: PIETRO, 1991.

Essas diferenciações, demarcadoras do escopo e da forma de atuação do Poder Público, comprovam, segundo Santos, que cada segmento tem suas especificidades e prerrogativas, sobre as quais são edificadas as suas estruturas organizacionais. (SANTOS, 1997, p. 24)

O conjunto de particularidades que diferenciam o setor público do privado parece conduzir a uma situação de desvantagem do primeiro em relação ao segundo, à medida que os administradores públicos são obrigados a lutar com um número de limitações que não são encontradas na atividade comercial e na indústria. Diante dessa constatação, pode-se afirmar até que os executivos do governo desempenham as funções básicas dos administradores privados num ambiente institucional muito mais exigente. (GRAHAM, 1994, p. 15)

A par dessas diferenciações entre os dois setores, é preciso que fique assente se elas, de alguma maneira, inibem ou impossibilitam a aplicação da qualidade, conceito desenvolvido essencialmente no setor privado, na esfera do poder público.

3.2. Os Mitos da Inaplicabilidade do conceito da *Qualidade Total* no Setor Público

Os críticos do emprego de programas de qualidade no setor público afirmam, basicamente, que:

se considera a TQM válida e auto-aplicável para o referido setor somente porque provou o seu sucesso em algumas indústrias; e são promovidas palestras sobre as virtudes da qualidade sem um debate prévio acerca de sua propriedade para o setor público.

Entre as objeções à aplicação da qualidade no setor público, Morgan e Murgatroyd apontam quatro principais, que seriam (MORGAN & MURGATROYD, 1995, p. 43):

a natureza da qualidade, por si só, inviabiliza sua aplicação no setor público; a natureza do setor público inviabiliza a incorporação das práticas da qualidade;

a cultura de trabalho dos grupos de profissionais que caracterizam o setor público inibem a qualidade; e

o conceito de consumidor é mais complicado no setor público.

Listados os possíveis óbices, faz-se imprescindível uma análise individualizada dos mesmos antes de se chegar a alguma conclusão sobre sua procedência.

3.2.1. A Natureza da Qualidade Inviabiliza sua Aplicação no Setor Público

Passando a discorrer sobre cada um dos itens, verifica-se que os pressupostos que sustentam a primeira assertiva são de que a qualidade pertenceria a um ambiente industrial ou manufatureiro, consistindo num corpo de idéias e práticas para o sucesso de um **produto** físico num determinado mercado consumidor.

Os resultados do setor público não apresentariam as mesmas características, estando centrados não em produtos, mas no oferecimento de serviços ao público num contexto em que a noção de **mercado** não é aplicável.

Portanto, resumidamente, as premissas estariam relacionadas à questão produto e mercado.

Contra a primeira, pode-se afirmar com segurança que os princípios da qualidade total são tão aplicáveis aos serviços quanto aos produtos industriais, com a observação de que os benefícios provenientes da excelência nos serviços talvez sejam maiores do que os da excelência na produção.

Sobre esse aspecto da qualidade nos serviços, Main observa que “... *inerentemente, a aplicação da qualidade total aos serviços não apresenta maiores dificuldades do que a sua aplicação à fabricação, mas a revolução nos serviços tem sido mais lenta, talvez porque a pressão da concorrência não tenha sido tão grande, talvez porque as medidas e métodos iniciais de TQM tenham sido adaptados da fabricação, talvez porque, historicamente, os fornecedores de serviços não tenham medido o que fizeram nem estudado seus próprios processos, como fizeram os fabricantes.*” (MAIN, 1994, p. 309)

Quanto à segunda, em que pese a inexistência do conceito de mercado para os “produtos” do setor público, geralmente objeto de monopólio estatal, é preciso lembrar que a sociedade, de uma maneira geral, está cada vez mais cobrando resultados dos governos. Assim a própria sobrevivência das instituições públicas fica

dependente da apresentação de contribuições relevantes para a sociedade (GOEDERT, 1994, p. 51), atuando como um virtual substituto do conceito de mercado.

Por último, nunca é demais lembrar que o referido conceito de mercado está sendo introduzido na administração pública, em experiências gerenciais pioneiras nos Estados Unidos e na Inglaterra.

3.2.2. A Natureza do Setor Público Inviabiliza as Práticas da Qualidade Total

Por uma perspectiva oposta a do item anterior, não seria a natureza da qualidade mas a do próprio setor público que teria o condão de inviabilizá-la no âmbito governamental.

Os argumentos que sustentam essa asserção podem ser dispostos da seguinte maneira:

- o setor público é mais resistente a mudanças;

- o setor público é ineficiente por natureza;

- a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos implica, invariavelmente, em custos adicionais;

- os administradores públicos estão sujeitos a um grau de interferência política que inexiste no setor privado, limitador de sua capacidade gerencial;

- os gerentes do setor público não são recompensados por performance ou pelo atingimento de metas de qualidade; e

- o provisionamento de recursos no setor público é desvinculado de qualquer avaliação de desempenho.

A resistência a mudanças realmente existe no setor público, fruto das disfunções do modelo burocrático anteriormente abordadas, mas, não parece funcionar como óbice à qualidade, antes pelo contrário, pode ser uma das deficiências a ser minimizada pela qualidade total, já que uma de suas propostas é a mudança da cultura organizacional das instituições..

A afirmação de que o setor público é ineficiente e o privado é eficiente, já cristalizada como um dogma, em grande parte por indivíduos cuja experiência na gestão pública é apenas episódica ou viesada e por aqueles que desconhecem as diferenças elementares entre ambos, não resiste a uma apreciação mais detida.

Segundo Amato, a eficiência de uma entidade governamental não deve medir-se pelo aumento de suas receitas ou pela redução de seus gastos e sim pela qualidade e intensidade com que realize os seus propósitos públicos, contribuindo para a satisfação das necessidades do povo. (AMATO, 1958, p. 44). Nesta visão o equívoco estaria na forma de avaliar o desempenho.

Na mesma linha, Jonhson considera que a ineficiência não é exclusividade do setor público, assim como a eficiência não é do setor privado, lembrando que nem sempre o lucro é uma boa medida para eficiência, até mesmo no caso de empresas estatais, cujos resultados aparentemente negativos podem ser resultantes de necessidades exógenas advindas do próprio governo, como utilização de tarifas como instrumento de controle de preços ou assunção de compromissos financeiros

externos para efeito de controle monetário. (JONHSON, 1996, p. 125)

Na seqüência, afirmar que a melhoria da qualidade dos serviços do governo implica no aumento de custos é desconhecer a própria filosofia da qualidade como otimizadora de processos, eliminadora de retrabalho e, portanto, redutora de custos.

Por sua vez, a interferência política nas instâncias administrativas, limitando a atuação dos administradores públicos, embora exista, não é tão contundente ao ponto de representar uma ameaça à implantação da qualidade total nas instituições públicas.

A limitação da capacidade gerencial no setor público, ocasionada, na realidade, por uma gama mais abrangente de fatores além dos políticos, é entendida por Castor como um dos limites mais importantes enfrentados pelo atual modelo de administração pública, que deve ser enfrentado por intermédio da busca de novas formas gerenciais, organizacionais e tecnológicas. (CASTOR, 1987, p. 35)

Nada mais apropriado que a qualidade, enquanto técnica gerencial inovadora, para suplementar a capacidade existente.

A questão da remuneração mediante avaliações de performance tem sido objeto de experiências bem sucedidas em diferentes governos, apresentando promissoras expectativas para o futuro da administração pública.

O único fator que, embora não inviabilize a aplicação da qualidade no setor público, pode ser realmente classificado como um inibidor para o qual não há perspectivas de solução a curto e médio prazos, é a falta de conexão entre a alocação de recursos orçamentários e a performance do órgão, entidade ou programa.

3.2.3. A Cultura de Trabalho dos Profissionais do Setor Público Inibe a Qualidade Total

Tidos por ineficientes e mesmo corporativistas, seriam os trabalhadores do setor público um obstáculo à implementação dos programas de qualidade na administração pública?

Em primeiro lugar, o bom senso, segundo Marques, afasta a idéia de que existam, no mundo, dois tipos diferenciados de trabalhadores, um eficiente e dinâmico, que trabalha em empresas privadas, e outro, indolente e incapaz, que ingressa no serviço público. (MARQUES, 1993, p. 71)

Platão já dizia que aqueles que conduzem os negócios públicos não utilizam homens de natureza diferente daqueles empregados pelos que geram negócios privados. (PLATÃO, 1995, p. 30)

Se a matéria-prima humana é igual para os dois setores comparados, existe razão para que as mudanças da filosofia de trabalho propaladas pela qualidade deixem de atuar como fator de melhoria.

Não há indícios de que qualquer tipo de corporativismo existente nas fileiras do setor público pudesse adotar como alvo a implantação da qualidade no mesmo, até porque a perspectiva de um melhor atendimento à população proporcionado pela qualidade total seria um fator de barganha nas negociações entre sindi-

catos e poder público.

Quanto às possíveis oposições provenientes de carreiras específicas, que poderiam encarar os conceitos de trabalho em equipe da qualidade como invasão no que consideram suas áreas exclusivas de atuação, também faltam evidências de que tais oposições se concretizariam, seja em função da estrutura organizacional da máquina pública, seja em função da própria mudança de cultura que a qualidade causa onde é implantada.

Talvez a única dificuldade para o bom andamento de um programa de qualidade relacionada à cultura de trabalho esteja justamente nas pessoas que vem de fora do setor público para ocupar cargos na administração pública, já que, como observa Osborne, em relação ao governo norte-americano, “[q]uando a Casa Branca muda de mãos, mais de três mil cargos são colocados à disposição e preenchidos por pessoas indicadas pelos políticos, comparados a menos de cem cargos quando os governos britânico, francês ou alemão mudam de mãos. Os indicados ficam no cargo por um período médio de dois anos, metade do período de permanência na década de 50. Não podem proporcionar a continuidade necessária a um bom governo ou nem chegar a aprender como atuar em seus departamentos durante o tempo que destinam a si mesmos para a permanência no chamado serviço público antes de dar o passo seguinte em suas carreiras.” (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 100)

3.2.4. O Conceito de Cliente é mais Complicado no Setor Público

A natureza problemática do termo cliente para o setor público estaria relacionada com a existência de uma diversidade enorme de cidadãos, cujas demandas são variadas ou mesmo contraditórias, que o governo, teoricamente, teria de satisfazer. Nesse contexto, o princípio da satisfação do cliente, existente na qualidade total, não teria um significado claro ou mesmo prático.

A questão é controversa, pois há autores como Osborne que afirmam que a maioria das organizações públicas nem mesmo sabe quem são os seus clientes. (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 181)

Os motivos apontados para esse aparente desconhecimento se relacionam à diferença entre as fontes de obtenção de recursos das organizações públicas e privadas, pois, enquanto as primeiras não têm de obtê-los junto ao seus clientes, as empresas, se não satisfizerem seus consumidores, defrontam-se com quedas nos volumes de vendas e, conseqüentemente, perdas de recursos.

Por outro lado, Jabes e Zussman, ao realizarem um estudo comparativo entre organizações dos setores público e privado canadenses, constataram que as organizações públicas demonstraram um conhecimento um pouco maior de quem são os seus clientes do que as do setor privado. (JABES & SUZSSMAN, 1989, p. 103)

O mesmo estudo revelou, entretanto, que, quando analisados os dados relativos à orientação da organização na direção dos serviços prestados aos seus clientes e sua respectiva qualidade, os resultados dão uma boa folga em favor do setor

privado. (JABES & SUZSSMAN, 1989, p. 103)

Controvérsias à parte, não há razão para que as organizações públicas não possam tentar identificar e valorizar seus clientes. De fato, há referências de que alguns setores públicos, vencendo as dificuldades inerentes à estrutura burocrática, já começam a assumir essa postura. (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 185)

3.2.5. Considerações Finais

As conclusões, após a discussão desses itens, são no sentido de que: os conceitos da TQM são igualmente válidos no setor público como em qualquer outro; embora haja algum fundamento nas objeções tratadas acima, elas não chegam a caracterizar a aplicação da TQM no setor público como impossível, nem mesmo problemática, ao contrário, até profícua.

Em suma, como sintetiza Main, as idéias fundamentais da qualidade total – trabalho em equipe, deslocamento de poder para baixo, substituição da inspeção pela responsabilidade e busca de melhoria contínua e metódica – podem ser aplicadas tanto no governo quanto nas empresas. (MAIN, 1994, p. 351)

De qualquer forma é preciso acrescentar que alguns autores (MORGAN & MURGATROYD, 1995; OSBORNE & GAEBLER, 1994) registram que o setor público, como tradicionalmente o conhecemos, está passando por uma fase de grandes modificações nos métodos de administração de controle, que o transformam num terreno fértil para a aplicação dos conceitos da qualidade.

CAPÍTULO IV

A ADMINISTRAÇÃO PARA A QUALIDADE TOTAL NO SETOR PÚBLICO

A Administração para a Qualidade Total pode ser encarada como uma técnica gerencial baseada em axiomas e princípios que visam engajar todos os membros de uma organização, por meio da delegação de competências (*empowerment*), em um esforço contínuo de aprimoramento do trabalho no intuito de satisfazer ou exceder as expectativas da clientela. (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, p. 15)

Se uma organização não está disposta (a) a dar prioridade aos seus clientes, satisfazendo ou excedendo as suas expectativas, (b) a coletar, analisar e tomar decisões baseada em dados exatos e completos, (c) a enfatizar o aprimoramento do trabalho, independentemente do quão pouco expressivos sejam os processos envolvidos, (d) a estabelecer parcerias com clientes, fornecedores e organizações afins e (e) a delegar competências aos servidores encarregados das atividades de execução para que aprimorem os processos aos quais estão vinculados, então a Administração para a Qualidade Total não é a ferramenta gerencial apropriada.

Porém, se a organização pretende (a) fazer com que a satisfação da clientela seja a sua maior preocupação, (b) permitir que a tomada de decisões seja baseada em dados concretos, (c) estimular mudanças incrementais no trabalho, (d) desenvolver parcerias com pessoas ou entidades relacionadas com suas atividades (e) delegar competências àqueles que mantêm contato direto com a clientela, executando as atividades que são a razão de ser da organização, então a Administração para a Qualidade Total é a melhor opção.

Freqüentemente, argumenta-se que as pré-condições enumeradas nos parágrafos anteriores são incompatíveis com importantes peculiaridades do serviço público. Os partidários dessa linha de pensamento sustentam que os organismos públicos têm como clientes os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo das esferas federal, estadual e municipal. A maior ou menor alocação de recursos humanos e financeiros para esses organismos dependeria da maior ou menor satisfação proporcionada aos citados titulares. Dessa forma, o serviço público não tem como escapar dos ditames dos modelos tradicionais de administração, no qual cada nível hierárquico tem como objetivo a plena satisfação das expectativas dos níveis superiores, ainda que em detrimento dos usuários finais – os cidadãos.

Entretanto, o argumento exposto acima minimiza um fato de suma importância: a finalidade última do Estado é servir a sociedade. Efetivamente, os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo ocupam cargos que lhes foram delegados pelo conjunto dos cidadãos. Ainda que as imperfeições dos sistemas representativos contemporâneos, associadas à ação atomizada da maioria dos agentes sociais, atribuam uma certa autonomia às autoridades governamentais, criando condições propícias a várias disfunções burocráticas, o bem estar dos cidadãos não pode deixar de ser, sob risco de uma crise de legitimidade do próprio Estado, a preocupação

central do serviço público.

No caso brasileiro, é forçoso admitir que, exceto quando houve rupturas institucionais, os organismos públicos deram, tradicionalmente, pouco destaque aos usuários finais. Já os períodos autoritários, em sua busca por legitimidade política, foram marcados por notáveis esforços de modernização da administração pública.¹¹ Contudo, esses esforços não apenas não criaram uma cultura organizacional promotora do aprimoramento contínuo, como também geraram muitas outras disfunções, com destaque para a exacerbação da centralização da autoridade.

Conseqüentemente, o que devemos concluir? Estamos fadados a surtos isolados de modernização administrativa, associados a regimes de exceção? Semelhante proposição é inadmissível nos tempos atuais. O alto grau de complexidade atingido por nossa sociedade, ao mesmo tempo em que torna inexecutável um novo retrocesso político, submete o Estado a duas pressões antagônicas: demandas múltiplas e crescentes por serviços públicos e resistência a aumentos na carga tributária. A exemplo do que ocorre em outros países, os organismos públicos brasileiros estão sendo conclamados a “fazer mais com menos”. É essa mudança na relação entre o Estado e os cidadãos que nos permite afirmar, para além da retórica, que os usuários finais devem ocupar uma posição central nas preocupações dos gestores públicos.

Não por coincidência, as iniciativas em favor da modernização da administração pública têm se multiplicado pelo país, em plena normalidade institucional. Entre essas iniciativas, as técnicas próprias à Administração para a Qualidade Total têm sido bastante utilizadas.

4.1. Os Axiomas e Princípios da Administração para a Qualidade Total

No início do presente capítulo foi dito que a Administração para Qualidade Total se baseia em axiomas e princípios. Os axiomas representam os valores fundamentais sem os quais nenhuma tentativa de implementar um programa de qualidade total prosperará. É praticamente impossível que esse programa tenha sucesso se os administradores se apegam ao modelo de gerência tradicional: decisões tomadas pelos escalões superiores e meramente executadas pelos inferiores; ênfase no atingimento de cotas pelos escalões inferiores a partir de orientações preparadas pelos superiores. Essas práticas contrariam frontalmente os axiomas da Administração para a Qualidade Total, os quais podem ser assim sintetizados:

os servidores, independentemente de seu posicionamento hierárquico, podem contribuir criticamente para o aprimoramento da organização;

os servidores encarregados das atividades de execução são os mais capacitados a contribuir para o aprimoramento dos processos;

as mudanças incrementais, em oposição às reestruturações radicais, são a forma mais efetiva de aperfeiçoar os organismos públicos;

¹¹ Como no advento do Estado Novo (fundação do DASP) e do regime militar (Decreto-Lei nº 200/67).

os membros da organização são guiados por valores comuns;
a prevenção de problemas é preferível à detecção;
todos os membros da organização devem estar imbuídos da importância da Administração para a Qualidade Total.

Os princípios da Administração para a Qualidade Total, baseados nos preceitos de W. Edwards Deming e Joseph M. Juran, constam do Quadro nº 02.

Quadro nº 02

Os Princípios da Administração para a Qualidade Total

PRINCÍPIO	ÊNFASE
Satisfazer ou exceder as expectativas da clientela	Nos clientes de cada atividade
Gerenciar processos	Na identificação e aprimoramento de processos
Coleta e análise de dados são atividades permanentes	Na mensuração
Decisões tomadas com base em dados concretos	Na obtenção de informações a partir da coleta e da análise de dados
Aprimoramento de processos requer parcerias com clientes, fornecedores e organizações afins	Na qualidade obtida dos fornecedores e na qualidade proporcionada à clientela
Equipes encarregadas de aprimorar processos buscam melhorias contínuas	No uso de equipes para aprimorar os processos organizacionais
Atividades de comunicação e de reconhecimento competem a todos os membros da organização	No compartilhamento de informações com as equipes encarregadas de aprimorar processos
Treinar todos os membros da organização na Administração para a Qualidade Total	Na extensão do treinamento a todos os membros da organização
Mensuração do desempenho de cada processo mediante indicadores de qualidade, de produção e de resultado. Servidores são reconhecidos e premiados por sua contribuição ao aprimoramento e ao desempenho dos processos	No desenvolvimento de sistemas gerenciais que propiciem resultados de qualidade e que premiem servidores que atuem em equipes encarregadas de aprimorar processos continuamente
Liderança é transformar em ação uma <u>visão</u> acerca da qualidade, priorizando os clientes, permitindo que as decisões sejam baseadas em dados concretos, estimulando o aparecimento de valores voltados para a qualidade e participando ativamente	Na liderança por exemplo, no desenvolvimento de outros servidores, na criação de uma cultura voltada para a qualidade, na satisfação da clientela, na mensuração de resultados, no planejamento estratégico, na utilização dos recursos humanos disponíveis, na manutenção da qualidade e no apoio às equipes

Fonte: KOEHLER & PANKOWSKI, 1996.

4.2. Proposta de Plano Estratégico

O governo dos Estados Unidos da América, em sua avaliação do desempenho do serviço público daquele país (*National Performance Review*), sustenta que os organismos públicos que implementaram com sucesso a Administração para a Qualidade Total apresentam as seguintes características (EUA, 1993):

abandonaram o modelo de gerência tradicional, substituindo o reconhecimento pela mera obediência às regras pelo reconhecimento por resultados atingidos;

colocaram os clientes no primeiro lugar, consultando-os, reestruturando as suas atividades para melhor atendê-los e utilizando mecanismos próprios a uma economia de mercado, como a concorrência por clientes, para estimular a busca pelo êxito;

delegaram competências aos servidores, dando-lhes maior liberdade para solucionar problemas suscitados pelos clientes;

ativeram-se ao básico, suprimindo rotinas obsoletas, eliminando duplicações e suprimindo privilégios.

O desenvolvimento das características indicadas acima exigiu, em geral, vários anos. A presença de dirigentes versados nas novas técnicas, de planos elaborados pacientemente e de treinamentos específicos foram sumamente importantes para essa transformação, a qual culminou na interiorização da nova cultura pelos servidores.

Os êxitos obtidos no passado permitiram que Jerry W. Koehler e Joseph M. Pankowski preparassem um plano estratégico para a implantação da Administração para a Qualidade Total, que foi testado com sucesso no Departamento do Trabalho e de Segurança no Emprego do Estado da Flórida na primeira metade da década de 90. Esse plano será sintetizado nos próximos parágrafos. (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, pp. 38-56)

Plano Estratégico para a Implantação da Administração para a Qualidade Total

- A) Definição da “Visão”: futuro desejado para a organização;
- B) Estratégia para o 1º semestre:
 - realização de seminários de sensibilização, destinados a disseminar por toda organização as pré-condições, os axiomas e os princípios próprios à Administração para a Qualidade Total;
 - distribuição (a) de brochuras que discorram sobre a transformação almejada pela organização e (b) de textos especializados;
 - preparação de fluxogramas acerca das atividades principais da organização, permitindo um melhor entendimento dos trabalhos desenvolvidos e da relação mantida com os clientes e os fornecedores;
 - recrutamento de voluntários para as equipes encarregadas de aprimorar os processos organizacionais, as quais seguirão, em linhas gerais, as etapas abaixo indicadas:
 - identificação das atividades principais a ser examinadas e incre-

- mentadas por cada equipe;
- delegação de competências às equipes;
 - definição do cronograma de reuniões;
 - preparação de fluxogramas acerca de todos os processos relacionados com a área de atuação de cada equipe;
 - apuração das expectativas dos clientes, internos ou externos;
 - coleta e análise de dados;
 - documentação dos aprimoramentos;
 - reinício do ciclo;
 - disseminação por toda organização da notícia de que as equipes encarregadas de aprimorar os processos organizacionais já estão atuando, parabenizando os voluntários;
 - estímulo ao surgimento, no seio da organização, de líderes identificados com a Administração para a Qualidade Total e cujos atos sejam estritamente coerentes com suas palavras;
 - definição dos valores norteadores da alta administração, capacitando-a a agir como uma equipe;
 - delimitação, pela alta administração, da “Missão” da organização, explicitando a sua razão de ser;
 - constituição de equipe encarregada de orientar os membros da organização nas etapas iniciais da implantação da Administração para a Qualidade Total¹², a qual, além de se reunir periodicamente para avaliar os avanços feitos e para recomendar novas ações, procurará responder as seguintes questões:
 - Quais são os pontos fortes da organização em relação à Administração para a Qualidade Total?
 - Quais são os pontos fracos?
 - Há condições favoráveis à implementação?
 - Há ameaças potenciais à implementação?
 - C) Estratégia para o 2º semestre:
 - prosseguimento das ações tomadas nos seis primeiros meses;
 - constituição de um conselho para a qualidade, integrado por líderes oriundos das diversas esferas administrativas e encarregado tanto da formalização da implantação da Administração para a Qualidade Total, como da proposição de novas ações;
 - oferecimento de treinamentos específicos aos membros da organização;
 - acompanhamento da atuação de cada equipe, registrando-se a sua composição, as atribuições de seus integrantes, a extensão do treinamento recebido e o cronograma fixado para as reuniões;
 - comparação dos processos executados pela organização com os processos de organizações similares, buscando-se sugestões para possíveis aprimoramentos (*benchmarking*);

¹² Essa equipe deverá ser composta por líderes oriundos das diversas esferas administrativas.

- D) Estratégia para o 2º ano:
- prosseguimento das ações tomadas no 1º ano;
 - seleção, entre os voluntários mais destacados, de Orientadores do Aprimoramento de Processos, os quais deverão estreitar as relações entre as equipes e a alta administração;
 - apuração, mediante consulta aos membros da organização, do progresso da implantação da Administração para a Qualidade Total, determinando-se, entre outros pontos, o seguinte:
 - Todos têm tido oportunidade de participar da implementação?
 - As ofertas de treinamento específico têm sido ampla e oportunamente divulgadas?
 - As chefias imediatas têm estimulado a participação na implementação?
 - Todos têm conhecimento das ferramentas próprias à Administração para Qualidade Total?
 - Todos se sentem diretamente responsáveis pelo aprimoramento de suas atividades?
 - constituição de equipes encarregadas de equacionar questões pontuais identificadas pela alta administração (p.ex.: equipes incumbidas da avaliação de desempenho, da elaboração de consultas e da definição de critérios de mensuração da qualidade);
 - promoção dos líderes que surgiram no 1º ano, estimulando-se o surgimento de novas lideranças;
 - predomínio da busca por melhores processos em detrimento do mero atingimento de cotas e padrões de desempenho;
 - abolição do medo no ambiente de trabalho mediante a garantia de que os servidores excedentes serão realocados;
- E) Estratégia para o 3º ano:
- inscrição em concursos que premiam as melhores iniciativas no campo da qualidade total;
 - constituição de equipe encarregada de avaliar internamente os processos da organização¹³;
 - estabelecimento de parcerias com organizações afins, ou seja, cujos processos sejam afetados ou afetem as atividades da organização;
 - reestruturação da organização após a identificação e o aprimoramento dos processos;
 - oferecimento de cursos avançados sobre qualidade total (p.ex.: estudo da obra de W. Edwards Deming e Joseph M. Juran, de ferramentas avançadas da qualidade total e da avaliação de desempenho, de estatística aplicada ao controle de processos, de psicologia aplicada ao trabalho em equipe, do uso da tec-

¹³ Os servidores incumbidos da elaboração da aplicação para os concursos no campo da qualidade total são os melhores candidatos para a nova equipe.

nologia no aprimoramento de processos e de técnicas avançadas para líderes, para apresentações em público e para facilitadores de trabalhos em equipe);

F) Institucionalização da Administração para a Qualidade Total: preocupação com o cliente passa a ser a principal característica da organização.

4.3. Implantação da Administração para a Qualidade Total

Definida uma proposta de plano estratégico, impõe-se expor, mais detidamente, as prováveis implicações dessa proposta para os processos organizacionais, as equipes, os líderes e os clientes.

4.3.1. A Identificação dos Processos Organizacionais

A identificação dos processos organizacionais exige ferramentas apropriadas. É importante que as equipes tenham conhecimento dessas ferramentas. No entanto, a natureza heterogênea de cada equipe, com seus membros possuindo diferentes níveis de formação acadêmica e de experiência profissional, restringe, ao menos inicialmente, a variedade de ferramentas potencialmente úteis. Por essa razão, convém que os primeiros cursos acerca da Administração para a Qualidade Total se atenham às seguintes técnicas: fluxogramas, histogramas, diagramas de causa-e-efeito, gráficos de Pareto, diagramas de dispersão e diagramas temporais (com ou sem limites superior e inferior para controle).

As técnicas indicadas no parágrafo anterior, embora simples, permitem uma visão clara tanto das atividades desenvolvidas no seio da organização, como dos seus pontos fortes ou fracos. Em resumo, as técnicas em questão permitem responder de modo satisfatório as perguntas enunciadas abaixo:

Quais problemas devem ser tratados prioritariamente?

fluxogramas;

gráficos de Pareto;

Como caracterizar o problema (o que é? qual é a sua causa? como, onde e quando ocorre? quanto custa?)?

gráficos de Pareto;

histogramas;

diagramas temporais sem limites para controle;

diagramas de causa-e-efeito;

diagramas de dispersão;

O que pode ser feito para corrigir o problema?

gráficos de Pareto;

histogramas;

diagramas temporais com limites para controle.

Naturalmente, à medida que as equipes se consolidarem, adquirindo confiança na sua capacidade de aprimorar os processos organizacionais, surgirão demandas por técnicas mais elaboradas, envolvendo estatística.

4.3.2. A Atuação das Equipes

A elaboração, pela alta administração, dos fluxogramas acerca das atividades principais da organização é o primeiro passo para a constituição de equipes encarregadas do seu aprimoramento. Em seguida, são formadas equipes voluntárias para atuar em cada atividade e identificar os sub-processos. A utilização de voluntários é um modo de contornar a resistência dos gerentes que não são adeptos da Administração para a Qualidade Total. Se esses gerentes fossem forçados a participar, a liberdade de ação das equipes seria tolhida. É fundamental que cada equipe se concentre no aprimoramento dos processos organizacionais, mantendo-se afastada do controle de pessoas, tão enfatizado pelos modelos gerenciais tradicionais.

O terceiro passo corresponde ao treinamento, enquanto que o quarto é definido pela seleção do líder de cada grupo, que não necessariamente é o gerente incumbido da atividade. No início da implantação, os gerentes podem se limitar a delegar competências e a apoiar a atuação das equipes.

No quinto passo, são indicados facilitadores para cada equipe, oriundos de outras áreas da organização e dotados de treinamento específico. No sexto, são selecionados Orientadores do Aprimoramento de Processos, incumbidos de auxiliar várias equipes, comparando experiências e facilitando o acesso à alta administração.

A atuação das equipes pode ser estruturada em várias etapas, como mostrado a seguir (KOEHLER & PANKOWSKI, pp. 114-24):

1ª etapa: a primeira reunião, suscitada pela existência de uma quantidade suficiente de voluntários interessados no aprimoramento de um dado processo; essa reunião será tida como bem sucedida, apesar da falta de treinamento prévio e da dificuldade em conciliar as novas atribuições com as atribuições usuais de cada servidor, se os participantes concordarem que podem aprimorar a organização se trabalharem em conjunto;

2ª etapa: a segunda reunião, na qual os participantes procuram chegar a um consenso acerca da missão da equipe (p.ex.: diminuir a incidência de erros ou reduzir o tempo médio de execução de uma dada tarefa);

3ª etapa: a terceira reunião, na qual os participantes devem definir os valores que nortearão tanto a execução do trabalho, como as relações que serão mantidas entre os membros da equipe, criando as bases para uma cooperação duradoura;

4ª etapa: três, cinco ou mais reuniões dedicadas à elaboração de fluxogramas, convidando-se servidores versados nessa área para orientar os trabalhos da equipe;

5ª etapa: identificação, com base nos fluxogramas, dos clientes e dos fornecedores de cada processo;

6ª etapa: três ou quatro reuniões para que as equipes aprendam a mensurar a qualidade dos produtos ou serviços obtidos dos fornecedores e ofertados aos clientes;

7ª etapa: coleta de dados acerca dos produtos ou serviços obtidos dos fornecedores, apurando-se a incidência de erros;

8ª etapa: quinze ou mais reuniões, dedicadas à concepção de fluxogramas ideais, os quais devem ser comparados com os fluxogramas utilizados, apontando estrangulamentos e duplicidades;

9ª etapa: coleta de dados acerca da satisfação proporcionada à clientela, recorrendo-se a questionários enviados por meio dos correios ou a entrevistas, pessoais ou telefônica;¹⁴

10ª etapa: determinação, por decisão da maioria dos membros de cada equipe, dos principais obstáculos enfrentados pelos processos organizacionais e das melhores oportunidades para aprimoramento;

11ª etapa: planejamento, com base nos dados coletados, dos aprimoramentos pretendidos;

12ª etapa: introdução de mudanças de caráter experimental nos processos organizacionais;

13ª etapa: exame dos novos resultados, determinando-se a consistência dos aprimoramentos pretendidos;

14ª etapa: institucionalização das mudanças bem sucedidas e reinício do ciclo de aprimoramentos.

Cada equipe deve avaliar o seu desempenho periodicamente, respondendo questões tais como:

Os membros da equipe estão plenamente comprometidos com o aprimoramento contínuo de processos?

Os membros da equipe comportam-se de modo condizente com os valores acordados?

A equipe busca satisfazer ou exceder as expectativas da clientela?

Os membros da equipe apóiam-se mutuamente?

Todos os membros da equipe contribuem para a execução do trabalho?

Todas as reuniões possuem agendas pré-definidas?

A equipe é eficaz na identificação de problemas?

A equipe é eficaz na análise dos problemas identificados e na formulação de soluções?

Todas as reuniões possuem atas?

A equipe é eficaz na comunicação de seus avanços à alta administração?

Sempre que houver respostas negativas para uma ou mais das perguntas indicadas anteriormente, as deficiências apontadas deverão ser objeto de discussão no seio da equipe.

Por fim, ao final de cada ciclo de identificação de problemas e de formula-

¹⁴ Essa coleta deve ser precedida por uma análise cuidadosa das informações requeridas da clientela e do tamanho da amostra e pelo desenvolvimento, revisão e teste das perguntas.

ção de soluções, as equipes devem preparar apresentações para o conselho para a qualidade. Essas apresentações devem discorrer sobre os resultados gerados pelas mudanças introduzidas experimentalmente, baseando-se em gráficos e em outros recursos audiovisuais. É recomendável que as apresentações sejam, primeiramente, submetidas à apreciação dos gerentes vinculados aos processos que serão aprimorados no intuito de aperfeiçoar a apresentação.

4.3.3. O Papel das Lideranças

Na Administração para a Qualidade Total, os líderes são agentes promotores de mudanças, influenciando os membros da organização para que ajam de modo a alcançar uma situação desejável (a “visão”). Os líderes possuem algumas características intrínsecas:

- energia: capacidade de estimular os demais servidores;
- iniciativa em ambientes incertos: capacidade de ação mesmo quando a informação é incompleta;
- persistência: capacidade de perseverar ainda que algumas das iniciativas tomadas não sejam bem sucedidas;
- confiabilidade: capacidade de demonstrar apoio aos demais partidários da Administração para a Qualidade Total;
- auto-estima positiva: confiança em sua capacidade de implementar a Administração para a Qualidade Total;
- necessidade de influenciar: desejo de influir sobre as ações dos demais servidores em prol da organização.

Além dos aspectos psicológicos tratados acima, os líderes devem dominar algumas técnicas básicas, quais sejam: ensino, comunicação interpessoal, planejamento estratégico, tomadas de decisão, delegação de competências, mensuração de atividades e promoção e facilitação de trabalhos em equipe.

A maneira mais efetiva de avaliar o desempenho das lideranças é por meio das avaliações feitas pelos demais membros da equipe, as quais devem ser periódicas. O conselho para a qualidade também deve avaliar os líderes periodicamente, como parte do acompanhamento da atuação das equipes. Essa última avaliação resultará na seleção das melhores lideranças, as quais serão reconhecidas publicamente e recompensadas.

Dado que os líderes dificilmente conduzirão um processo de implantação da Administração para a Qualidade Total na sua forma mais pura, será preciso, ademais, que eles aprendam a confiar na sua intuição, nas suas decisões e no comportamento cooperativo dos demais servidores. Com persistência, todos criarão uma organização de que possam se orgulhar.

4.3.4. A Satisfação do Cliente

Como enfatizado anteriormente, as organizações devem ter como maior objetivo a satisfação de sua clientela. Para isso, precisamos entender os determinantes da percepção que os clientes têm da qualidade dos serviços prestados. Esses determinantes foram sintetizados por Morgan e Murgatroyd como mostrado a seguir (MORGAN & MURGATROYD, 1995, p.11):

- ser confiável (p.ex.: execução do serviço no tempo fixado);
- ser prestativo (p.ex.: disposição para executar o serviço);
- ser acessível (p.ex.: facilidade para manter contato com o provedor do serviço);
- ser cortês (p.ex.: comportamento polido, amigável e respeitoso por parte do prestador do serviço);
- ser comunicativo (p.ex.: fornecimento de todas as informações necessárias);
- ter credibilidade (p.ex.: palavras e ações condizentes com os interesses dos clientes);
- conhecer a clientela (p.ex.: atendimento personalizado);
- ser apresentável (p.ex.: aparência profissional).

Esses determinantes deixam claro a importância da natureza interativa da percepção acerca da qualidade. Logo, os servidores incumbidos da execução são os que melhor podem avaliar essa percepção, podendo, ainda, influir na sua formação. A delegação de competências permite que os servidores em questão interajam com seus clientes, conhecendo as suas expectativas. Para auxiliar a aludida interação, recomenda-se a utilização de instrumentos de pesquisa (*surveys*) para que sejam realizadas as seguintes tarefas (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, pp. 70-1):

- definir as expectativas dos clientes;
- determinar os indicadores de qualidade relacionados com cada processo que tenham impacto direto sobre os clientes;
- identificar os métodos para a obtenção de retroalimentações (*feedbacks*) dos clientes (p.ex.: consultas, entrevistas, grupos para teste, conselhos compostos por clientes e sistemas de coleta de sugestões ou de reclamações);
- apurar as expectativas da clientela em relação aos servidores incumbidos da execução e em relação ao período de tempo demandado pela prestação do serviço;
- apurar a percepção que os clientes têm dos servidores incumbidos da execução e das instalações nas quais são prestados os serviços;
- coletar dados sobre os indicadores de qualidade;
- divulgar os indicadores definidos para todos os membros da equipe para que possam ser aprimorados.

Conhecida a clientela e feitas as mensurações apropriadas, as equipes poderão propor formas de satisfazer ou exceder as expectativas dos seus clientes. Cabe destacar que a Administração para a Qualidade Total, ao promover a delegação de competências, cria as bases necessárias para que os servidores efetivamente se importem com os clientes, diferentemente dos modelos gerenciais tradicionais, os quais ensinam os servidores a “aparentar” que se importam.

4.3.5. Principais Lições

Jerry W. Koehler e Joseph Pankowski extraíram as lições relacionadas abaixo do trabalho realizado no Departamento do Trabalho e de Segurança no Emprego do Estado da Flórida (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, pp. 9-13):

- os incentivos financeiros promovem aumentos na produtividade;
- os incentivos financeiros são compensados, com folga, pelas economias feitas;

- os incentivos financeiros devem ser concedidos às equipes, enquanto que os incentivos individuais prejudicam a qualidade e cooperação;

- os servidores, independentemente de seu posicionamento hierárquico, mostram-se, em geral, dispostos a executar tarefas mais árduas e complexas, e a assumir maiores responsabilidades;

- os treinamentos são valorizados e proveitosos;

- a flexibilidade orçamentária permite uma administração mais efetiva;

- os organismos públicos são avaliados com base na conjugação dos fatores “qualidade” e “produtividade”.

Os autores em questão lembram ainda que as falhas mais comuns na implantação da Administração para a Qualidade Total são (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, pp. 161-2):

- adoção de uma abordagem fragmentada;

- limitação do esforço a uma única área;

- implementação da Administração para a Qualidade Total sem que o modelo gerencial tradicional seja suprimido;

- não-reconhecimento dos servidores que se destacaram no desenvolvimento dos trabalhos em equipe e na busca da qualidade;

- implementação restrita ao aprendizado das ferramentas específicas;

- implementação puramente retórica;

- falha na estratégia de envolvimento dos clientes e dos fornecedores;

- treinamento reduzido;

- expectativas demasiadamente baixas;

- comunicação pobre.

Essas falhas não são obstáculos externos (*vide* item 4.5), mas sim internos, suscitados por um planejamento deficiente ou por uma apreensão equivocada do problema. Para que tais riscos sejam minimizados, impõe-se abrir os canais de comunicação, estimulando o debate e pondo todos a par das iniciativas tomadas.

Uma última lição que pode ser extraída é a questão da avaliação de desempenho dos servidores. Deve estar claro que a Administração para a Qualidade Total exige avaliações permanentes do desempenho de cada equipe e de suas lideranças. Essas avaliações têm como referência a otimização dos processos organizacionais. A avaliação do desempenho dos servidores está inserida nesse contexto. Ela deve ser tempestiva e caber, eminentemente, a equipe a qual pertencem. Como o compromisso é com o aprimoramento de processos, a equipe procurará zelar para que seus membros permaneçam motivados, levando ao conhecimento da gerência os

casos problemáticos. Caso seja mandatória a avaliação individual de caráter formal, com prazo certo, recomenda-se que essa oportunidade não seja utilizada para comparar desempenhos, mas sim para identificar formas de melhorar o desempenho do servidor. (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, p. 209)

4.4. Institucionalização da Administração para a Qualidade Total

Concluída a implantação da Administração para a Qualidade Total, segue-se uma etapa não menos importante: a sua institucionalização. Essa etapa pode demandar vários anos. Qualquer descuido pode comprometer todo trabalho realizado até então. Por essa razão, é oportuno que os gestores incorporem os seguintes cuidados aos seus planos de ação de longo prazo (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, pp. 259-67):

- constância de propósitos (a organização deve continuar pautando as suas ações nos axiomas da Administração para a Qualidade Total);

- reavaliações periódicas da “visão”, da missão, dos valores e do desempenho da organização (pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças);

- demonstrações claras pela alta administração que continua endossando a Administração para a Qualidade Total (comunicados escritos e orais, comportamento condizente, promoção dos gerentes mais empenhados, participação em equipes encarregadas de aprimorar processos, ênfase na satisfação do cliente, utilização de ferramentas próprias e tomada de decisões baseada em dados objetivos);

- manutenção da ênfase na qualidade em detrimento do mero atendimento de cotas e de padrões de desempenho;

- destaque para os êxitos alcançados nos relatórios de gestão elaborados periodicamente (identificação dos processos que foram aprimorados e dos resultados auferidos e comparação dos benefícios proporcionados com as expectativas originais dos clientes);

- reestruturação da organização em torno de suas atividades principais;

- redução da quantidade de gerências médias, atribuindo-se mais de um processo para cada gerente, os quais terão de atuar, necessariamente, como líderes do aprimoramento de processos;

- delegação de competências ao conselho para a qualidade, o qual ficará encarregado da avaliação do desempenho de cada equipe, do planejamento de longo prazo dos aprimoramentos, da definição de critérios e políticas para a qualidade, da condução de consultas, da publicação de resultados, etc.;

- extensão do treinamento acerca da Administração para a Qualidade Total a todos os servidores;

- continuidade da política de formação de parcerias com fornecedores e organismos afins, refinando especificações e partilhando dados;

- estímulo ao permanente aperfeiçoamento das equipes e ao surgimento de novas lideranças;

- prosseguimento, no intuito de promover a avaliação interna, da estratégia de

inscrever a organização em concursos que premiam as melhores iniciativas no campo da qualidade total.

Com esses cuidados, parece lícito concluir que os organismos públicos sofrerão mudanças duradouras em sua cultura organizacional.

4.5. Principais Obstáculos

Encerramos este capítulo frisando que muitas são as dificuldades enfrentadas por aqueles que se aventuram a uma empreitada tão ousada como a implantação da Administração para Qualidade Total no serviço público. Baseado em estudos da Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos (*General Accounting Office*), V. Daniel Hunt sustenta que os principais obstáculos para essa implantação, em ordem de importância, são (HUNT, 1993, p. 16):

- os servidores não acreditam que a delegação de competências seja efetiva;
- o organismo não conta com recursos financeiros suficientes;
- os servidores desconhecem as ferramentas exigidas;
- resistência à administração participativa;
- os servidores desconhecem os novos conceitos;
- os servidores resistem à mudança de papéis;
- as normas da área de pessoal do serviço público;
- a alta administração não disponibiliza o tempo demandado;
- ausência de um planejamento de longo prazo.

Os obstáculos enumerados acima não devem ser menosprezados. A supressão ou minimização desses obstáculos deve ser uma das maiores preocupações dos gestores comprometidos com a Administração para a Qualidade Total.

Porém, convém frisar que, apesar dos muitos críticos e dos inúmeros obstáculos, a Administração para a Qualidade Total é, modernamente, a forma mais efetiva de combater as deficiências crônicas do serviço público. Como notam Jerry W. Koehler e Joseph Pankowski, “... *no one is advancing a more effective approach to managing government.*” (KOEHLER & PANKOWSKI, 1996, p. 214)

V - INICIATIVAS RECENTES NO BRASIL

Somente na década de 90, a Administração para Qualidade Total ganhou impulso no Brasil. O Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade (Exposição de Motivos nº 171, de 26/06/90, DOU de 28/06/90) representou o primeiro apoio institucional para que as empresas brasileiras implementassem os princípios da qualidade total. Esse estímulo não tardou a afetar o serviço público.

Esforços similares têm sido feitos por todas as esferas da administração pública (a federal, a estadual e a municipal)¹⁵, ainda que sejam poucas as experiências bem sucedidas. Ao longo do presente capítulo, discorreremos sobre algumas das mais importantes iniciativas nesse campo.

5.1. Prefeitura de Rondonópolis (MT)

Rondonópolis é um município com grande potencial de desenvolvimento, mas cuja arrecadação é insuficiente. Somando-se a isso os atrasos nos repasses dos governos estadual e federal, tem-se um quadro de dificuldades crônicas nas áreas de educação, habitação, saneamento e saúde. Para sanar esses problemas, decidiu-se introduzir a qualidade nos gastos públicos como modo de alavancar o desenvolvimento local.

Com o apoio de uma consultoria externa, a Prefeitura tomou as seguintes providências (LONGO *et alii*, 1996, p. 9):

diagnóstico da situação do município;

elaboração, em conjunto com as principais lideranças da organização, do plano estratégico da Prefeitura, definindo “visão”, missão, valores, objetivos de longo prazo, estratégias e ações concretas;

implantação da qualidade total em todas as unidades da Prefeitura.

Os projetos incumbidos de viabilizar o cumprimento dos objetivos de longo prazo (consolidar Rondonópolis como um pólo sócio-político-econômico; reestruturar os serviços públicos no intuito de melhorar a qualidade de vida da população; aprimorar os mecanismos de comunicação entre a Prefeitura e a comunidade; e criação de uma cultura voltada para a excelência na administração pública) foram dispostos em ordem decrescente de prioridade e desdobrados em ações específicas,

¹⁵ Exemplos: criação do Comitê Estratégico de Reestruturação e Qualidade do Ministério da Saúde (Portaria nº 875, de 03/07/97, DOU de 14/07/97); constituição do Comitê Diretor da Implantação do Programa de Gestão para a Qualidade Total do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Instrução de Serviço nº 1.527, de 31/08/92, DODF de 04/09/92); implantação do Programa para Melhoria Contínua de Qualidade na Secretaria de Saúde/Fundação Hospitalar do Distrito Federal (Instrução nº 27, de 22/12/93, DODF de 28/12/93); e implantação dos Núcleos de Gestão de Qualidade e Produtividade na Administração Central e nas Administrações Regionais de Saúde de Sobradinho e da Asa Norte (Instrução nº 01, 07/01/94, DODF de 14/01/94).

com datas de início e término fixadas, com responsabilidades claramente atribuídas e com orçamento próprio definido. Cabe destacar que “[p]ara obter resultados mais eficazes, no tempo disponível, a Prefeitura utilizou uma estratégia de escolha de projetos de melhoria em processos críticos de cada uma das unidades organizacionais das secretarias. Essa estratégia permitiria a obtenção de resultados no relativo curto prazo, e ajudaria a tornar visíveis as vantagens do modelo gerencial da qualidade, mobilizando as pessoas e ajudando a motivá-las.” (LONGO *et alii*, 1996, p. 11)

No momento, as mudanças em Rondonópolis estão na fase de consolidação. Os projetos priorizados para cada período são monitorados pelo coordenador-executivo da implantação da qualidade total e pelo Prefeito, em reuniões com as principais lideranças da organização. Alguns exemplos de melhorias observadas (LONGO *et alii*, 1996, pp. 13-4):

- aperfeiçoamento do controle de entrada e saída de materiais no almoxarifado da Secretaria de Educação, eliminando desperdícios;
- elevação de até 25% do índice de alunos aprovados e queda de até 50% da taxa de evasão escolar da 1ª a 8ª séries;
- redução do custo da coleta de lixo, o qual passou de R\$ 90,00 para R\$ 50,00 por tonelada/mês, e extensão do serviço a toda área asfaltada do município;
- obtenção de um índice de aproveitamento no plantio de árvores superior à média nacional (65% contra 50%);
- diminuição de 65% da taxa de acidentes de trânsito.

As dificuldades enfrentadas têm sido muitas, freqüentemente ligadas aos diferentes graus de comprometimento por parte dos secretários municipais e diretores de escola e às dificuldades dos servidores para executar trabalhos em equipe – dificuldades previsíveis que poderão ser contornadas se houver criatividade e perseverança por parte dos gestores públicos. O importante é frisar que os resultados obtidos já são expressivos.

5.2. Santa Casa da Misericórdia de Porto Alegre (RS)

Ao longo da década de 70 e no início da década de 80, a Santa Casa da Misericórdia de Porto Alegre viveu situações dramáticas: recursos escassos, administração amadora, instalações sucateadas, servidores desmotivados e médicos prescrevendo apenas medicamentos disponíveis. As ameaças de fechamento eram cada vez mais palpáveis. Diante desse quadro, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1983, transferiu a gerência da Santa Casa para um grupo de administradores profissionais, que deram início a um amplo e duradouro processo de modernização organizacional. Esse processo obedeceu à seguinte periodização (XAVIER *et alii*, 1997, pp. 9-10):

1983-7: resolução dos problemas básicos, mudando-se o modelo diretivo e o quadro de gerentes, racionalizando-se os serviços oferecidos e investindo-se em infra-estrutura;

1988-92: modernização da estrutura organizacional, introduzindo-se a administração por objetivos, o planejamento estratégico e a informática, democratizando-se o acesso às informações e estimulando-se a capacitação dos servidores;

a partir de 1993: implementação do Programa de Gestão da Qualidade como modo de garantir a sobrevivência e o crescimento da organização, buscando-se a melhoria e a ampliação da assistência médico-hospitalar.

O programa implantado, por sua vez, desdobrou-se em quatro etapas:

mobilização gerencial para a qualidade (1º semestre de 1993): criação do Conselho e do Núcleo da Qualidade, e dos Grupos de Solução de Problemas¹⁶ e contratação de uma consultoria externa, incumbida de propor estratégias;

capacitação dos recursos humanos (2º semestre de 1993 e 1º semestre de 1994): promoção de cursos e palestras, participação em eventos externos, realização de visitas a empresas praticantes da qualidade total e introdução do programa “5 S”¹⁷;

planejamento da implantação (ao longo de 1994): definição de estratégias de ação, quais sejam, (a) promoção e divulgação, (b) educação e treinamento, (c) crescimento do ser humano, (d) gerenciamento de rotinas, (e) gerenciamento por diretrizes, (f) garantia da qualidade e (g) participação no Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade;

aplicação da gestão da qualidade (a partir do 2º semestre de 1994): atribuição da responsabilidade de implementar a qualidade total na organização a vinte gerentes de nível médio, após treinamento apropriado.

Na aplicação do Programa de Gestão da Qualidade, merecem destaque diversas iniciativas. No âmbito da estratégia “o crescimento do ser humano”, os servidores elogiados pelos pacientes são homenageados publicamente. No caso do Programa “5 S”, a Santa Casa foi dividida em 19 áreas e em 128 setores, permanentemente avaliados por 40 servidores. A cada bimestre, há uma cerimônia que divulga os resultados alcançados e premia as áreas que se destacaram.

No que tange à estratégia “gerenciamento de rotinas”, merecem menção os resultados indicados abaixo (XAVIER *et alii*, 1997, p. 15):

cumprimento pelas chefias setoriais da incumbência de rever o contexto organizacional (a missão, os processos, os fluxogramas, os produtos e serviços, e a clientela e suas expectativas);

operacionalização pelas diversas unidades, ainda que de forma desigual, do

¹⁶ Esses grupos foram encarregados de buscar soluções para problemas prioritários nas áreas de segurança, comunicação (inclusive telefonia), serviço médico e vestuário dos servidores, e transporte (inclusive trajetos e distâncias). Mediante técnicas como o método de identificação, análise e solução de problemas da Associação Japonesa de Cientistas e Engenheiros (JUSE), foram otimizados o transporte de amostras até o laboratório central (utilização de tubos pneumáticos) e o tempo médio de espera no ambulatório (oito minutos em julho de 1995 contra treze horas em abril de 1994 graças ao novo sistema de agendamento de consultas). (XAVIER *et alii*, 1997, p. 11)

¹⁷ Esse programa visa criar condições favoráveis à execução das tarefas diárias. A sua denominação é uma referência a cinco atitudes em relação ao ambiente de trabalho: *seiri* (senso de seleção), *seiton* (senso de orientação), *seisoh* (senso de limpeza), *seiketsu* (senso de saúde) e *shitsuke* (senso de auto-disciplina).

controle de processos.

A estratégia “gerenciamento por diretrizes” (ou planejamento “Hoshin”), a seu tempo, permitiu que as diretrizes da alta administração fossem desdobradas para os demais níveis da organização. Dessa forma, para que a receita proveniente do atendimento a pacientes conveniados ou particulares fosse aumentada e para que a produtividade dos atendimentos a pacientes do Sistema Único de Saúde fosse incrementada, foram preparados planos de ação setoriais voltados para a ampliação da oferta de serviços e o aprimoramento da contabilização e da cobrança dos serviços prestados. (XAVIER *et alii*, 1997, p. 16)

O Programa de Gestão da Qualidade prossegue lentamente, mas sem quaisquer retrocessos. Quanto ao problema da motivação, observe-se que “... *uma importante mudança comportamental ocorreu entre os funcionários desde o início das atividades. Hoje, as pessoas se consideram responsáveis pelo sucesso do programa em suas áreas. Por isso, participam ativamente, e o programa passou a ser um meio importante de crescimento pessoal e profissional ...*” (XAVIER *et alii*, 1997, p. 14). Ademais, os prêmios concedidos, em 1994, pelo Jornal do Comércio e, em 1995, pela Unicef, os resultados das pesquisas feitas junto aos pacientes, as doações efetuadas por diversos empresários e o uso da Santa Casa como referência por outras organizações mostram que o programa está no caminho certo.

Claro que isso não significa que não haja dificuldades. A natureza pioneira do programa no setor de saúde, o caráter heterogêneo dos avanços feitos pelas diversas unidades e a dependência em relação aos recursos do Sistema Único da Saúde (90% dos pacientes da Santa Casa são cobertos por esse sistema) impõem limites à ação dos gestores comprometidos com a qualidade total.

5.3. Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Especialmente relevante para este trabalho é o Programa da Qualidade Total no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (QTCM), o qual deixa claro que iniciativas como essa não estão restritas ao Poder Executivo.

A alta administração do órgão de controle externo ora tratado definiu 1996 como o Ano da Qualidade Total. Com esse intuito, foram criadas as seguintes unidades: o Comitê Interfuncional da Gestão pela Qualidade Total (QTCM), o Comitê Permanente Incumbido de Desenvolver Estratégias de Motivação e Aperfeiçoamento dos Recursos Humanos (CODETEP) e o Escritório de Qualidade Total (ETQC), órgão executivo da Presidência do Tribunal encarregado de propor e implementar planos de qualidade. Ademais, foi firmada uma parceria com a Fundação Christiano Ottoni e foi definida como primeira meta a obtenção do Certificado ISO 9001 pela unidade responsável pela elaboração dos Relatórios Anuais acerca das Contas dos Poderes Executivo e Legislativo, e do próprio Tribunal.

A meta fixada foi atingida num prazo recorde de oito meses, demonstrando que a qualidade é compatível com as peculiaridades do serviço público. Como resalta Eurípedes Sales, Presidente do Tribunal, “... *a qualidade no setor público não*

é coisa nova. Apenas não se manifesta com mais intensidade por lhe faltarem meios, definições e reconhecimento ...” (SALES, 1996, p. 55). Esse autor também se refere às seguintes medidas tomadas no âmbito do QTCM (SALES, 1996, p. 56):

criação de veículos de comunicação e divulgação especializados (boletins e painéis);

promoção de cafés da manhã entre a Presidência e os servidores, estimulando o diálogo aberto;

instituição do Banco de Idéias “24 Horas”, destinado a coletar sugestões em vários locais da organização;

implantação de um sistema de reconhecimento dos servidores que se destacaram na implementação da qualidade total.

Com essas medidas, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo passou a ocupar um lugar de destaque entre os órgãos de controle externo. As visitas de trabalho¹⁸ e os convites para que sejam proferidas palestras acerca da implantação do QTCM têm sido freqüentes, disseminando a percepção de que a busca pela qualidade é aplicável a qualquer poder ou esfera governamental.

5.4. Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU), o mais importante órgão de controle externo deste país, não poderia permanecer passivo diante dos dilemas que afligem o Estado brasileiro. O seu engajamento no esforço de implantação da qualidade total fortaleceria enormemente os defensores de uma máquina pública efetivamente preocupada em satisfazer plenamente os cidadãos.

É verdade que a busca pela qualidade não é uma novidade no TCU. Ela está presente, por exemplo, nas seguintes iniciativas:

estruturação da Secretaria do Tribunal (Resolução nº 6, de 15/12/93), da Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos (Portaria TCU nº 106, de 17/07/92) e do Instituto Serzedello Corrêa (Resolução nº 19, de 09/11/94);

normatização das inspeções, auditorias e acompanhamentos (Instrução Normativa nº 9, de 16/02/95 e Portaria TCU nº 63, de 27/02/96), da avaliação do desempenho funcional dos servidores de nível superior incumbidos das atividades-fim (Portarias TCU nº 451, 19/10/95, nº 509, de 19/12/95, e nº 658, 20/12/96) e do programa de treinamento dos novos servidores (Portaria nº 506, 30/08/96).

No entanto, somente no exercício de 1997 as ações do TCU ganharam uma maior consistência na área de nosso interesse. Efetivamente, a Portaria TCU nº 648, de 12/12/96,¹⁹ instituiu o Programa da Qualidade no Tribunal de Contas da União (QTCU). A Portaria TCU nº 41, de 22/01/97, por sua vez, formou o Comitê de Informática do TCU, enquanto que as Portarias TCU nº 279, de 10/06/97, e nº

¹⁸ P.ex., *vide* DE MELO, NAGEL & DELFORGE, 1996.

¹⁹ Alterada pela Portaria TCU nº 246, de 27/05/97.

345, de 24/07/97, criaram e normatizaram o projeto “Educação para a Qualidade”. Embora todas essas iniciativas sejam, do ponto de vista do aprimoramento da qualidade, relevantes, a primeira é, do ponto de vista institucional, a mais completa, demandando um estudo mais detido.

Para que seja implementado o QTCU, foram constituídos o Comitê da Qualidade e a Coordenação Executiva do Programa da Qualidade no TCU. Ademais, foram fixadas as responsabilidades referentes à realização do diagnóstico organizacional, à proposição de metas prioritárias, de diretrizes e do Plano de Implementação do QTCU, ao acompanhamento do plano há pouco citado, à disseminação do conceito de gestão para a qualidade, à orientação das atividades internas, ao estabelecimento de contatos externos, à divulgação dos resultados alcançados e à condução de auditorias de qualidade. Foi igualmente estabelecido como os facilitadores executivos (integrantes da Coordenação Executiva) e setoriais (lotados nas diversas unidades do Tribunal) deverão atuar.

Assim, estão dados os primeiros passos para que o TCU se una ao novo paradigma no campo da administração. Torçamos para que os resultados alcançados se igualem ou superem os mencionados nos itens anteriores.

CONCLUSÃO

Com esta monografia, acreditamos ter demonstrado que (a) a Administração para a Qualidade Total é uma técnica gerencial compatível com os princípios gerais da Ciência da Administração e que (b) as peculiaridades do serviço público não impedem que essa técnica seja aplicada aos organismos públicos.

Baseados na experiência do Departamento do Trabalho e de Segurança no Emprego do Estado da Flórida, mostramos, ademais, quais são as principais etapas da implantação da qualidade total, as implicações de semelhante implantação para clientes e servidores, os maiores obstáculos internos e externos e as lições mais relevantes.

Naturalmente, as etapas analisadas na monografia não podem ser tratadas como um roteiro fechado, aplicável à qualquer situação. A implantação ora enfocada é um processo dinâmico. Cada líder deverá identificar especificidades, oportunidades e ameaças, definindo estratégias apropriadas para situações particulares. Conseqüentemente, as etapas em questão devem ser entendidas como ilustrações, completas e práticas, da extensão do trabalho que deverá ser realizado.

Em seguida, sintetizamos três importantes esforços de implantação da qualidade total no Brasil. Os casos estudados referem-se a típicos organismos públicos. Os êxitos iniciais são um alento para organizações como o Tribunal de Contas da União, que, como igualmente mostrado, está tomando as primeiras iniciativas nesse campo.

Encerrando, duas últimas considerações. Em 1º lugar, se, por um lado, quanto maior for o empenho dos gestores públicos, maiores serão as chances de êxito da implantação da qualidade total, por outro, quanto maior for o risco de estrangulamento financeiro ou de perda de expressão política, maior será o citado empenho. Em 2º, a sua maneira, os organismos públicos também operam em ambientes competitivos – competição por recursos orçamentários escassos ou por prestígio político junto a grupos de interesse (expressões do crescente grau de organização da sociedade) cada vez mais seletivos nos respaldos que oferecem. Esses são os fatores que asseguram o triunfo da Administração para a Qualidade Total nos serviços públicos a médio ou longo prazo.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana. Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira, v. 2. Brasília: ENAP-CENDEC, 1993.
- CARR, David K. & LITTMAN, Ian D. Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Qualidade na administração pública. In: Revista de administração pública, Rio de Janeiro: 28(2):137-52, abr./jun., 1994.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e outros. Estado e administração pública: reflexões. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1987.
- CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral da administração: abordagens descritivas e explicativas. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CROSBY, Philip B. Quality is free. New York: Penguin Books, 1980.
- DE MELO, Eugenio Lisboa V., NAGEL, José, & DELFORGE, Ricardo de Oliveira. Qualidade total e ISO 9000. In: União: informativo do Tribunal de Contas da União, v. XI, n. 125-A, jul. 1996.
- DRUCKER, Peter. Uma era de descontinuidade: orientações para uma sociedade em mudança. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- EUA. Creating a government that works better and costs less: executive summary, the report of the national performance review, chaired by Vice-President Al Gore. Washington: 1993.
- GOEDERT, Wenceslau. Gestão em ciência e tecnologia: pesquisa agropecuária. Brasília: Embrapa-SPI, 1994.
- GRAHAM, Cole Blease. Para administrar a organização pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- GULIK, Luther. Papers on the science of administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.
- HUNT, V. Daniel. Quality management for government: a guide to federal, state, and local implementation. Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993.
- JABES, Jak & ZUSSMAN, David. Organizational culture in public bureaucracies. In: International Review of Administrative Sciences, v. 5, p. 96-115, 1989.
- JOHNSON, Bruce Baner. Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas. São Paulo: Edgard Blücher, 1996.
- KOEHLER, Jerry W. & PANKOWSKI, Joseph M. Quality government: designing, developing, and implementing TQM. Delray Beach: St. Lucie Press, 1996.
- LONGO, Rose Mary Juliano et alii. A busca da excelência nos serviços públicos: o caso de Rondonópolis. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão nº 407).
- MAIN, Jeremy. As guerras pela qualidade: os sucessos e fracassos da revolução da qualidade. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- MARQUES, Juracy C. Luta pela qualidade: a vez do Brasil. São Paulo: McGraw-Hill, 1993.
- MELLO, Diogo Lordello de & JAMESON, Samuel Haig. A administração pública

- como um campo definido do conhecimento: o que é administração pública?. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.
- MORGAN, Colin. Total quality management in the public sector: an international perspective. Philadelphia: Open University Press, 1995.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o governo. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 1991
- PLATÃO. Discurso de Sócrates. Porto Alegre: Globo, 1995.
- SALES, Eurípedes. Qualidade no setor público. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 120, p. 53-7, out./dez. 1996.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. Reforma administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP, 1997.
- TURCHI, Lenita Maria. Qualidade total: afinal, de que estamos falando?. Brasília: Ipea, 1997.
- WALDO, Dwight. O estudo da administração pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- XAVIER, Antonio Carlos da R. et alii. Implantando a gestão da qualidade em hospitais: a experiência da Santa Casa da Misericórdia de Porto Alegre (RS). Brasília: Ipea, 1997.

SOBRE OS AUTORES

Carlos Alberto Sampaio de Freitas: Bacharel em Ciências Náuticas pela Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, Analista de Finanças e Controle Externo - Área de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e Oficial de Gabinete no Gabinete do Ministro Humberto Souto.

C. Alexandre Amorim Rocha: Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e Analista de Finanças e Controle Externo - Área de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotado na Secretaria de Auditoria e Inspeções.

3º Lugar

**PROGRAMAS DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: EM
BUSCA DO TEMPO PERDIDO**
Marcos Valério de Araújo

Programas de qualidade no serviço público: em busca do tempo perdido

Marcos Valério de Araújo

1 - INTRODUÇÃO

Pela ótica de muitos estudiosos, os anos noventa constituem a chamada era dos programas de qualidade e produtividade. Esses dois conceitos estão hoje indissolavelmente associados, embora, por muito tempo, tenham parecido antagônicos.

Desde a revolução industrial e pelas décadas que se seguiram, acreditou-se que a opção por melhorar a qualidade dos produtos e serviços faria diminuir a produtividade. De igual modo, havia a crença generalizada de que o aumento da produtividade acarretaria prejuízos à qualidade.

Nos anos 50, o norte-americano W. Edwards Deming propôs às indústrias japonesas uma espécie de nova teoria administrativa - a Administração pela Qualidade. Defendia ele que a produtividade aumentaria à medida que a qualidade melhorasse, tudo isto em decorrência de menos retrabalho, de menos desperdício e, por conseguinte, de maior motivação.

O resultado, positivo para todos, ainda segundo Deming, seria uma “reação em cadeia, com custos mais baixos, melhor posição competitiva, pessoas mais felizes no trabalho, empregos e mais empregos” (Deming, p.1).

Tiveram início, então, os primeiros programas estruturados de qualidade e produtividade de que se tem conhecimento. É curioso perceber que tais programas, originalmente formulados para o setor privado, acabaram por tornar-se, também, opção irrecorrível para o setor público.

Nota-se atualmente no Brasil um crescente número de entidades e órgãos públicos, de todos os níveis de governo, envolvidos em programas de qualidade e produtividade, baseados em ações para a redução de desperdícios, investimentos em racionalização e parcerias com outras entidades públicas e privadas.

O fenômeno procede da necessidade de otimizar os escassos recursos disponíveis e da percepção política e humana de que os clientes que recorrem a esses serviços têm natureza especial - em sua maioria, a parcela menos favorecida da população.

A ênfase na melhoria da produtividade e do desempenho qualitativo, mediante programas específicos, tem sido, então, tema emergente de política pública, envolvendo mudança de conceitos e paradigmas na administração estatal. As razões pelas quais os setores público e privado engajam-se nesses programas são diversas.

A busca pelo aumento da qualidade e produtividade, no setor privado, é justificada pela sobrevivência. “No setor público, a melhoria do padrão de vida do cidadão, que pode resultar de tais programas, é a sua principal razão de ser”. (Ribeiro, p. 78).

Há hoje, portanto, o consenso de que o enfoque referido é válido para qualquer organização, privada ou pública. É claro, porém, que sua concepção, desenho e implementação no setor público devem considerar as características próprias deste.

Isto requer certa dose de inovação, tanto para contornar, na área administrativa, possíveis vícios e paradigmas arraigados na cultura organizacional e obstáculos legais, como para tentar, nas casas legislativas, adaptar o próprio arcabouço legal às exigências do modelo requerido.

É necessário frisar que, sob o manto da expressão “qualidade”, abrigam-se, direta ou indiretamente, além da produtividade, vários outros conceitos, como racionalização, melhoria contínua, planejamento estratégico, reengenharia, tecnologia de informação, administração participativa e outros mais que serão oportunamente analisados.

2 - BREVE HISTÓRICO DA QUALIDADE

A revolução industrial teve início na segunda metade do século XVIII, com a invenção do tear hidráulico e da máquina de fiar. Contudo, o processo de transformação que criou a estrutura e a organização, adequadas à nova base tecnológica, surgiu somente 150 anos depois, no início do século XX.

Os marcos essenciais dessa nova fase foram os princípios operacionais de Taylor, as idéias administrativas de Fayol, a linha de montagem criada por Henry Ford, em 1907, e os conceitos de departamentalização lançados por Alfred O. Sloan, em 1920.

Surgiram assim maiores ganhos na economia industrial, a partir dessa nova estrutura organizacional que foi amplamente reproduzida por toda a atividade humana neste século.

Fábio de Souza Abreu (*in* Gonçalves, p. 61) defende que a alteração profunda da estrutura das organizações somente se inicia quando o desenvolvimento alcançado, num grupo de novas tecnologias, atinge determinado nível de amadurecimento. “Consideraremos este nível como sendo o momento em que essas novas tecnologias começam a ser utilizadas de forma integrada, formando a base tecnológica de uma nova economia”.

Assim, podemos compreender que a administração pela qualidade também não foi obra dos últimos anos, podendo seu nascedouro ser buscado há algumas décadas atrás.

Em 1922, com a publicação da obra “The Control of Quality in Manufacturing”, de G. S. Radford, foi formalmente instituída a figura do Controle de Qualidade, com ênfase na inspeção. Em 1931, foi a vez de W. A. Shewhart, com o livro

“Economic Control of Quality Manufactured Product”, lançar as bases do Controle Estatístico da Qualidade.

Após a 2ª Guerra Mundial, como fruto da necessidade de otimização dos meios de produção, diante da catástrofe resultante, foram esboçados alguns instrumentos gerenciais ou de controle, como o Planejamento Estratégico, os Círculos de Controle de Qualidade e algumas ferramentas como o PERT/CPM (*Program Evaluation on Review Technique/ Critical Path Method*).

Os anos 50 trouxeram a idéia de “Controle Total da Qualidade”, por meio de Armand Feigenbaum. Segundo ele, para se conseguir a verdadeira eficácia, o controle não deveria limitar-se à linha de produção, mas precisaria começar pelo projeto do produto e só terminar quando esse tivesse chegado às mãos do cliente final.

Em seguida, surgiu o conceito da “Garantia da Qualidade”, com a ênfase aos resultados e o enfoque principal voltado para o cliente, a partir do controle amostral e de outras técnicas especiais de acompanhamento e avaliação. O palco dessa revolução administrativa foi a indústria japonesa.

A implementação e consolidação desse e de outros conceitos modernos da qualidade, naquele sistema produtivo, são atribuídos, quase que unanimemente, a dois especialistas americanos: Deming e Juran. Ambos foram convocados pela indústria nipônica para reverterem sua imagem negativa.

Os produtos daquela procedência estavam estigmatizados mundialmente, nos anos 50 e 60, como de baixo preço e baixa qualidade. Os trabalhos de Deming e Juran trouxeram resultados tão fantásticos que vários mercados tradicionalmente europeus e americanos, como a indústria óptica, automobilística, de relojoaria e de equipamentos eletrônicos “foram praticamente varridos pelo que hoje, em linguagem da qualidade, denomina-se robustez dos produtos japoneses” (Azevedo (2), p.50).

3 - CONCEITOS BÁSICOS

Para a compreensão do universo da Administração pela Qualidade, é importante conhecer as seguintes definições:

3.1 - QUALIDADE

A definição de qualidade se apóia em insumos homogêneos, com características definidas e comprováveis, um processo de produção padrão e um produto ou serviço final uniforme. Para Ferrándiz, a definição operacional de qualidade se iniciou com o conceito taylorista de inspeção. (Ferrándiz, p. 108).

3.2 - *CONTROLE DE QUALIDADE*

Comporta a medição das características do produto ou serviço final e a análise estatística dos resultados.

3.3 - *GARANTIA DA QUALIDADE*

Este conceito implica em que, uma vez detectado o problema causador do desvio da norma, seja este analisado, busque-se uma solução e a ponha-se em prática, controle-se sua realização e se avaliem os resultados desta ação corretiva. Para Ferrándiz, isto significa identificação e correção de problemas. (Ferrándiz, p. 108).

3.4 - *QUALIDADE TOTAL*

É também Ferrándiz quem afirma que, se além de corrigirmos os erros, os prevenimos, estamos nos dirigindo na direção da qualidade total, que exige de todo o sistema o objetivo do “zero erro”, e que cada componente, até o nível dos indivíduos, responsabilize-se pela garantia da qualidade do seu próprio produto ou serviço.

Lembra ele que “cada indivíduo é provedor do seguinte e cliente do anterior, numa cadeia de produção imaginária”. Falar de qualidade total, portanto, é referir-se a todo o sistema, a todos os profissionais que desenvolvem suas atividades na organização. (Ferrándiz, p. 109).

Em especial, o conceito da qualidade total implica mudança da visão, de um ponto em que se identifica o problema e se trabalha para corrigi-lo - como é o enfoque da garantia da qualidade - para um outro onde a preocupação com a qualidade é embutida na própria cultura da organização, fazendo parte de todos os momentos do processo produtivo e de todos os participantes do mesmo.

3.5 - *MELHORIA CONTÍNUA*

A melhoria contínua da qualidade envolve, principalmente, o fato de que o estabelecimento de padrões, que são a característica dos processos anteriores, resultado de estudos de séries históricas da própria organização ou de organizações semelhantes, sejam utilizados como instrumento de contínua alteração, já que se busca uma melhoria de qualidade incessante, sem limites, havendo inclusive a perspectiva de se atingir o denominado “defeito zero”. (Azevedo (2), p.50).

3.6 - PRODUÇÃO

Bedê defende que a elaboração de qualquer conceito de produtividade só pode ser feito no âmbito da teoria de produção. Na moderna teoria econômica, a produção é então representada pelo conceito de função-produção, que mostra a quantidade máxima possível que se pode produzir a partir de certa combinação de insumos.(Bedê, p. 21).

3.7 - PRODUTIVIDADE

De maneira sucinta, produtividade é a relação entre a produção obtida e o número de pessoas empregadas para conseguir essa produção. É também o indicador de rendimento dos insumos no processo produtivo. Indica quanto se obtém de produto ou serviço por unidade de insumo utilizado.

Em geral, os ganhos de produtividade podem ser obtidos pelo aumento da eficiência no processo produtivo, ou seja, pela melhor utilização dos insumos dentro de certa tecnologia, pelo deslocamento da própria função-produção decorrente do progresso técnico.

Um primeiro conjunto de medidas ou indicadores, como explica Bedê, é dado pela simples proporção entre as quantidades do produto ou serviço final e um dos insumos utilizados na produção, ambos definidos para o mesmo período de tempo.(Bedê, p. 21).

3.8 - CLIENTE

Modo simples, podemos identificar o cliente como o usuário final do produto ou serviço. Pelo que vimos, a teoria da qualidade transformou o cliente externo no principal personagem do processo produtivo, centrando em suas demandas e exigências todas as atenções.

Ao mesmo tempo, passou a chamar de cliente interno toda pessoa que, na cadeia produtiva, receba insumos, produtos ou serviços parciais, informações ou documentos de outrem.

Podemos afirmar que a simples atribuição do *status* de clientes aos usuários de serviços públicos veio alterar a forma de agir de algumas instituições estatais. Com efeito, o Tribunal de Contas da União, desde muito, denomina de clientes os órgãos e entidades de sua jurisdição.

3.9 - INSUMOS

São os recursos de toda ordem com os quais se trabalha para obter, direta ou

indiretamente, o produto ou serviço final.

3.10 - PROCESSO

É o conjunto e o modo particular das atividades com que se transformam os insumos.

3.11 - NEGÓCIO

Vamos denominar de negócio qualquer transação, remunerada ou não, entre cliente e instituição, mesmo do setor público não lucrativo.

3.12 - RESULTADO

É o impacto produzido pelo produto ou serviço junto ao público-usuário.

3.13 - EFETIVIDADE

Podemos definir a efetividade como a razoabilidade ou lógica de existência de certo produto ou serviço, em função do seu poder de satisfação das necessidades e desejos da sociedade, sejam efetivas ou potenciais. O conceito de efetividade é assim uma medida qualitativa dos produtos ou serviços.

3.14 - EFICIÊNCIA

Trata-se da utilização máxima e adequada, a mais racional, dos recursos de toda ordem. Podemos dizer que é a medida qualitativa do processo.

Com frequência, atribui-se o conceito global de eficiência ao simples desempenho dos recursos humanos. Isso se dá, em geral, pela dificuldade encontrada na avaliação do desempenho dos materiais intermediários, do processo produtivo e do desempenho do capital.

Nos dois primeiros casos, temos a visão da produtividade física, mais intimamente ligada à definição de eficiência. No segundo, teríamos o conceito econômico de produtividade de custos que, embora alguns autores prefiram agrupar no contexto da eficiência, tratá-lo-emos dentro do que chamamos “economicidade”.

3.15 - EFICÁCIA

É o grau (%) em que as metas de uma organização, para dado período de tempo, foram devidamente atingidas. Embora possa comportar objetivos qualitativos, o conceito de eficácia está mais marcantemente associado a metas numéricas de produção, ou ao que podemos denominar “produtividade de resultados”. em outras palavras, ao relacionar os totais de produtos ou serviços produzidos com as metas numéricas colocadas anteriormente, a eficácia acaba por constituir-se uma medida quantitativa desses produtos e serviços.

3.16 - ECONOMICIDADE

Como visto, trata-se da avaliação do desempenho do capital empregado, ou seja, da produtividade econômica. Constitui o exame de questões como o custo dos vários insumos, as perdas por eventuais desvios ou paradas, as economias de escala, o balanço entre despesas e receitas, etc.

4 - PROGRAMAS DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

Há dois grandes blocos de postura, com relação à questão da qualidade e produtividade: a oriental, que tem como referencial o Japão, onde vigoram padrões culturais de obediência, paciência, hierarquia, sacrifício; e a ocidental, cujo maior referencial são os Estados Unidos, com ênfase à liberdade, à igualdade, à mobilidade, ao sonho material, e - podemos arriscar - ao imediatismo.

O Brasil assemelha-se mais com o segundo modelo cultural. Portanto, a experiência norte-americana parece ser a que mais se aproxima da brasileira, por isso, alguns exemplos que ilustram esse trabalho foram trazidos daquela realidade.

Dentro de ambos os blocos, podem-se destacar alguns modelos referenciais para quem estuda a Administração pela Qualidade, o que será visto na seqüência:

4.1 - ENFOQUE DE DEMING

As teorias de Deming sobre a qualidade e a produtividade, relacionadas diretamente com o “Milagre Japonês”, malgrado sua concepção para a iniciativa privada, podem ser passíveis de aplicação, por analogia, no setor público. Elas podem ser resumidas nos 14 princípios administrativos que ele estabeleceu (Deming, p.19-69):

1º ADOÇÃO DA CONSTÂNCIA DE PROPÓSITOS

Significa o planejamento a longo prazo pautado pelo compromisso contínuo

com o treinamento, a pesquisa, a inovação e a melhoria dos atuais serviços e produtos.(Deming, p. 19).

2º ADOÇÃO DA NOVA FILOSOFIA

Para Deming, a nova filosofia significa rompimento com os níveis comumente aceitos de erros e falhas; com o desconhecimento e o medo por parte dos empregados; com os métodos antiquados de treinamento; com as chefias inadequadas e ineficientes; com a administração sem raízes na organização e com a alta rotatividade dos cargos; com os atrasos e o absentéismo; com a sujeira e o vandalismo; enfim, com todas as formas que elevam o custo social, conduzem a tarefas malfeitas e à insatisfação com a vida e com o local de trabalho.(Deming, p. 20).

3º FIM DAS INSPEÇÕES EM MASSA

Para o autor, “a qualidade não deriva da inspeção, e sim da melhora do processo produtivo. Inspeção, rejeito, desclassificação e retrabalho não constituem ações corretivas sobre o processo”. Para ele, não bastava encontrar o erro e mandar refazer a peça. O correto seria sim encontrar as causas do defeito, o ponto do processo que deveria ser atacado para que o defeito não tornasse a ocorrer.

Sua visão sobre a inspeção em massa é de que ela:

a) não melhora a qualidade nem a garante, já que ocorre de maneira tardia, depois da consumação do erro. A qualidade boa ou má já se encontra no produto, não tendo a inspeção o dom de incorporá-la;

b) é custosa e ineficiente, não realizando a separação clara entre os itens bons e os defeituosos;

c) é maçante e cansativa, gerando discórdia entre os inspetores.

Deming defende apenas a inspeção de pequenas amostras, no que se forma a base para o controle estatístico proposto por ele mesmo.(Deming, p.22).

4º FIM DAS COMPRAS COM BASE NO MENOR PREÇO

Contrariamente à cultura que tem norteado as leis licitatórias do mundo ocidental, Deming se volta contra essa prática, afirmando que “o preço não tem sentido sem uma medida da qualidade do que está sendo adquirido. Sem dispor de medidas adequadas de qualidade, os negócios tendem a ser feitos com quem oferecer o orçamento mais baixo, e o resultado inevitável é baixa qualidade e custo elevado”.

É ele mesmo quem acrescenta: “A política de sempre procurar baixar o preço de qualquer aquisição, sem considerar a qualidade e o serviço, pode eliminar do mercado bons fornecedores e bons serviços”. E arremata: “O departamento de compras tem de mudar o seu enfoque, e passar do custo inicial mais baixo do material adquirido para o custo global mais baixo. Isto significa treinamento em compras”. (Deming, p.24-26).

5° MELHORIA CONSTANTE DO SISTEMA DE PRODUÇÃO E DE SERVIÇO

O autor defende que tem de haver melhora contínua nos métodos de trabalho, bem como a compreensão ainda melhor das necessidades do cliente e das formas como ele usa os produtos e serviços.(Deming, p. 37).

6° INSTITUIÇÃO DE TREINAMENTO

O empregado precisa de treinamento para conhecer todos os setores da organização, para compreender e saber avaliar a variabilidade dos ambientes interno e externo, para atuar sobre problemas e executar seu trabalho com satisfação. (Deming, p. 39).

7° INSTITUIÇÃO DAS LIDERANÇAS

Os líderes devem conhecer o trabalho que supervisionam e serem instruídos no sentido de informar à administração quanto às situações que precisam de correção: defeitos, equipamentos necessitando de manutenção, materiais e equipamentos de baixa qualidade, falta de definição clara de responsabilidades, ênfase na quantidade em lugar de qualidade, etc.(Deming, p. 41).

8° FIM DO MEDO

Para o “pai da qualidade”, ninguém pode dar o melhor de si, a menos que se sinta seguro, sem preocupações, sem cuidado ao exprimir idéias, sem temor de fazer perguntas. O medo, ao contrário, resulta em perda no desempenho.(Deming, p. 44-45).

9° ROMPIMENTO DAS BARREIRAS ENTRE OS DIVERSOS SETORES

Considerando que todos trabalham para algum cliente interno e também é cliente interno de alguém, o conhecimento recíproco do trabalho dos vários setores da organização pode reduzir os erros e o retrabalho, afetando positivamente a qualidade.(Deming, p. 46-47).

10° ELIMINAÇÃO DOS SLOGANS, EXORTAÇÕES E METAS

Para Deming, o que há de errado em cartazes com exortações e metas é que partem do pressuposto da administração de que os empregados poderiam, caso mostrassem maior zelo, atingir o nível de zero-defeito, elevar a qualidade e a produtividade.

Eles não levam em conta o fato de que a maior parte dos problemas impeditivos de uma maior qualidade e produtividade provém do sistema, ou seja, da organização e não dos empregados, o que acaba gerando insatisfações e ressentimentos.(Deming, p. 49-50).

11° SUPRESSÃO DAS QUOTAS NUMÉRICAS PARA A MÃO DE OBRA

Os coeficientes de produção são geralmente fixados com base no trabalha-

dor médio. Desta forma, metade dos trabalhadores estão acima da média fixada e a outra metade, abaixo. Se o esforço for generalizado, a situação não se alterará, a princípio: o pessoal abaixo da média continua sem conseguir atingir o coeficiente fixado. Quando isto ocorre, o resultado é perda, caos, frustração, insatisfação e rotatividade. (Deming, p. 53).

12º REMOÇÃO DAS BARREIRAS AO ORGULHO PELO TRABALHO

O autor acredita que as barreiras e injunções, a pressão por maior produtividade e a criação de clima competitivo, privam o trabalhador de sentir orgulho por realizar trabalhos bem feitos (Deming, p. 58).

13º ESTÍMULO AO AUTO-APRIMORAMENTO DE TODOS

Dr. Deming defende que “a organização não precisa apenas de gente boa; precisa de gente que se vai aprimorando sempre através de formação adequada”...”Em suas carreiras, as pessoas querem mais do que dinheiro, querem oportunidades, sempre crescentes, de contribuir com algo à sociedade, tanto materialmente como de outras formas”. (Deming, p.64).

14º INICIATIVA PARA REALIZAR A TRANSFORMAÇÃO

O autor finaliza propondo que os administradores cheguem a um consenso sobre o significado de cada um dos 13 princípios anteriores, assim como sobre a necessidade de implantar a nova filosofia voltada para a qualidade e de enfrentar os obstáculos e moléstias que se contrapõem ao novo modelo (Deming, p. 64).

4.1.1 - Doenças mortais, segundo Deming

É ele mesmo quem enumera o que chama de “Doenças Mortais” da administração (Deming, P. 73):

- falta de constância de propósito para planejar produtos e serviços que tenham mercado consumidor e que possam fazer a organização manter os negócios e criar empregos;
- mobilidade da administração, com excessiva rotatividade no emprego;
- administração somente pelo uso de números visíveis, com pouca ou nenhuma consideração aos números desconhecidos ou impossíveis de conhecer;
- ênfase nos resultados a curto prazo: raciocínio de curto prazo (exatamente o oposto da constância de propósito de manutenção dos negócios), alimentado por medos ou pressões; e
- avaliação de desempenho, sem levar em conta as condições oferecidas pela própria organização.

A respeito dos dois últimos tópicos, pertine encaixar observação feita em um dos relatórios recentes do TCU. Dizem os autores:

“Com efeito, está cada vez mais presente a tese de que apenas 15% dos pro-

blemas de uma organização dizem respeito aos funcionários; os 85% restantes têm seu foco nas gerências médias” ... “Da mesma forma, não se deve ter a ilusão de achar que, com maior pressão, cobrança e fiscalização, as pessoas vão ser mais produtivas e eficientes...” (Melo, Nagel e Delforge, p. 5)

4.1.2 - O ciclo de Shewhart

Para a implantação do modelo acima descrito, centrado no controle estatístico, Deming propõe, como metodologia, o chamado Ciclo de Shewhart, constituído graficamente de um círculo com quatro etapas básicas e um moto-contínuo de reinício após a experiência acumulada.

Essa mesma metodologia foi aperfeiçoada com o nome de Ciclo PDCA (Planejamento - Desenvolvimento - Controle - Aprimoramento), consoante os seguintes passos (Deming, p. 66-67):

a) Fase de planejamento (P) - começa-se a montar a estrutura que permita receber os instrumentos de melhoria contínua da qualidade. Nessa fase, cabe indagar: que mudanças são desejáveis para aprimorar a qualidade ? quais os dados disponíveis sobre recursos, processos e resultados da organização ? são necessárias novas observações ? há alguma situação já identificada a ser atacada em favor da qualidade ? que alterações ou testes são necessários ?

b) Fase de execução ou desenvolvimento (D) - executa-se a mudança ou o teste, conforme a necessidade e a decisão, de preferência em pequenas escalas.

c) Fase de controle (C) - nesta fase, são observados os resultados da mudança implementada ou do teste feito. O que eles nos ensinaram ? o que se pode prever a partir daí?

d) Fase de aprimoramento (A) - se os resultados são favoráveis, estamos aptos a repeti-los; se houve falhas a corrigir, podemos fazê-lo com a experiência adquirida.

4.1.3 - A visão de Deming sobre o serviço público

As teorias de Deming, como frisado, apesar de elaboradas inicialmente para as organizações privadas, são passíveis de aplicação ao Serviço Público. O próprio Deming observa:

“Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deve prestar, de forma econômica, o serviço prescrito pela legislação vigente. O objetivo deveria ser destacar-se por serviço bem executado. Um aprimoramento contínuo do serviço público mereceria a aprovação do público”... “e possibilitaria a manutenção do emprego público, além de auxiliar a própria manutenção do emprego na indústria”.

Podemos dizer que um problema antigo no serviço público são as colocações de pessoas estranhas às organizações, nos chamados cargos políticos, e sua

rotatividade a cada novo governo. Deming observa que as consequências naturais são: perda de continuidade, de eficiência e de satisfação no trabalho.

O autor adverte: “Nosso sistema político, que elege os funcionários mais graduados para o serviço federal, precisa compreender, acima de tudo, a importância da constância de propósito e a importância do conhecimento”. Concorda, porém, que algumas mudanças importantes estão ocorrendo nas regulamentações e que tem aumentado o potencial para revoluções administrativas a cada troca de governo.

Para ele, os administradores nomeados politicamente só podem se colocar no papel de líderes se compreenderem os catorze pontos do modelo acima descrito. (Deming, p. 89).

4.2 - ENFOQUE DE JURAN

Segundo Juran, os componentes básicos de um sistema de qualidade total são: planejamento, controle e melhoria contínua, havendo mandamentos específicos para cada fase, conforme segue (Puri, p. 50-53):

a) Planejamento da qualidade

- identificar os clientes internos e externos;
- determinar as suas necessidades;
- desenvolver aspectos do produto que respondam àquelas necessidades;
- estabelecer metas de qualidade que satisfaçam às necessidades dos clientes e fornecedores a um custo mínimo combinado;
- desenvolver processo capaz de produzir os aspectos necessários do produto;
- provar que o processo pode atingir as metas de qualidade sob condições de funcionamento.

b) Controle da Qualidade

- selecionar tópicos de controle;
- selecionar unidades de medida;
- estabelecer padrões de desempenho;
- medir o desempenho real;
- interpretar a diferença entre real e padrão;
- adotar medidas quanto à diferença.

c) Melhoria da Qualidade

- provar a necessidade de melhoria;
- identificar projetos específicos para melhoria;
- orientar os projetos;
- diagnosticar causas;
- fornecer soluções;
- provar que as soluções são eficazes sob condições de funcionamento;
- providenciar controle para manter ganhos.

4.3 - ENFOQUE DE CROSBY

Philip B. Crosby definiu o que chamou “Quatro Absolutos da Qualidade”, a saber (Puri, p. 54-58):

- a qualidade se define pela conformidade às exigências;
- o sistema da qualidade é a prevenção;
- o padrão de desempenho é zero defeito; e
- a medida da qualidade é o preço pago pela não conformidade.

Para a implantação do seu modelo, Crosby propôs os 14 passos a seguir:

- a) engajamento da direção;
- b) formação da equipe de melhoria da qualidade;
- c) estabelecimento de sistema de medição da qualidade;
- d) estabelecimento de sistema de apuração dos custos da qualidade;
- e) promoção de conscientização da importância da qualidade;
- f) adoção de ações corretivas;
- g) planejamento baseado em zero defeito;
- h) ênfase ao treinamento apropriado;
- i) estabelecimento formal do dia de zero defeito;
- j) estabelecimento de metas de curto e longo prazos;
- l) remoção das causas dos erros;
- m) reconhecimento e recompensa aos melhores desempenhos;
- n) estabelecimento de conselhos da qualidade; e
- o) manutenção do ciclo contínuo da melhoria.

Percebe-se, com relação às metas (item j) e à exortação à conformidade (item i), posicionamentos diferenciados frente ao enfoque de Deming.

4.4 - ENFOQUE JAPONÊS

Nos anos 60, Kaoru Ishikawa, em sua atuação junto ao JUSE (Japanese Union of Scientists and Engineers), introduziu o uso de sete fundamentos básicos da qualidade, a saber (Moura, p.3):

- organização e sistematização das informações
- exame e explicitação das relações de causa-e-efeito em situações ou problemas complexos;
- sistema de identificação de oportunidades ou problemas latentes;
- processamento de dados verbais;
- estímulo à criatividade e à geração de novas idéias;
- análise multidimensional de fatores interrelacionados e simultâneos; e
- acompanhamento de implementação das atividades.

Condensando as idéias dos expoentes japoneses da qualidade, concluímos que aquela cultura administrativa enfatiza (Puri, p. 58-59):

- a) melhoria do projeto;
- b) ensaios externos;

- c) níveis de produção mais altos;
- d) nenhuma concessão quanto à qualidade;
- e) envolvimento total dos funcionários;
- f) solução dos problemas;
- g) uso de métodos estatísticos;
- h) parceria com fornecedores e clientes; e
- i) auditorias internas extensas.

O ponto discordante com o modelo de Deming refere-se à questão da ênfase às inspeções ou auditorias.

4.4.1 - Ferramentas gerenciais da qualidade

Nos anos 70, os engenheiros da JUSE, em aditamento aos conceitos de Ishikawa, propuseram as 7 ferramentas gerenciais da qualidade, a saber: diagrama de relações, diagrama de afinidades, diagrama de árvore, matriz de priorização, matriz de relações, diagrama de PDPC e diagrama de atividades.

a) Diagrama de relações

Esse diagrama mostra os diversos itens significativos de uma situação complexa, indicando as ligações lógicas entre os mesmos, por meio de setas, favorecendo a compreensão do conjunto e a busca de soluções. Seus usos mais típicos ocorrem quando há necessidade de (Moura, p. 23):

- estabelecer planos para implementação de grupos de qualidade total;
- reorganizar departamentos administrativos;
- revelar as causas da baixa participação em projetos de melhoria da qualidade;
- estabelecer procedimentos que previnam as reclamações dos clientes;
- delinear planos para a eliminação de erros e de problemas latentes; ou
- promover e desenvolver atividades de círculos de controle de qualidade;

b) Diagrama de afinidades

Esclarece problemas importantes, mas confusos e inexplorados. Dados verbais são coletados sobre o problema e agrupados segundo suas relações, dando margem à sua compreensão. É utilizado principalmente quando se pretende (Moura, 26-36):

- reconhecer fatos sobre campos inexplorados, onde predomina a incerteza, tais como as reações dos clientes perante novos produtos;
- formar novas idéias ou conceitos, como, por exemplo, sobre um novo cargo a ocupar;
- mudar paradigma, rompendo com tradições ou sistemas que estejam impedindo as inovações;
- organizar ou revigorar o trabalho em equipes multifuncionais, promovendo o entendimento mútuo; ou
- comunicar ou esclarecer novas políticas gerenciais.

c) Diagrama de árvore

Permite conhecer todos os meios e tarefas necessários para se atingir um certo objetivo. É ferramenta usada principalmente em casos de (Moura, p. 46):

- desdobramento de objetivos estratégicos da empresa;
- detalhamento de plano de desenvolvimento de novos produtos;
- solução de problemas de qualidade, custo e prazo; ou
- desenvolvimento e implementação de planos de qualidade.

d) Matriz de priorização

Possibilita estabelecer a classificação numérica das prioridades em meio ao conjunto de opções. As priorizações podem ocorrer por critérios de importância ou por relações de causa e efeito. Esta ferramenta é muito usada nas situações em que (Moura, p.50):

- muitos itens foram identificados e as opções a serem adotadas têm de ser selecionadas;
- existe consenso quanto às soluções, mas discordância quanto à importância relativa das mesmas;
- existem limitações de recursos financeiros, materiais e humanos, o que obriga à seleção de poucas opções; ou
- as opções disponíveis têm muitas interrelações, o que torna difícil identificar os graus de importância.

e) Matriz de relações

Com o auxílio desse meio, pode-se identificar não apenas as relações entre fatores, mas sua intensidade, através da atribuição do fator de intensidade (forte, moderada ou fraca relação). Os seus usos típicos ocorrem quando (Moura, 73-74):

- procuram-se idéias para aprimorar equipamento;
- precisa-se implantar sistema de qualidade garantida para um produto ou serviço; ou
- procura-se implantar programa de treinamento massivo em qualidade.

f) Diagrama de PDPC (Process Decision Program Chart)

Significa o delineamento de uma cadeia de operações, conjuntamente com o planejamento de ações preventivas para evitar a ocorrência de alguns eventos indesejáveis, bem como de alternativas de ação para a eventualidade de ocorrência daqueles eventos.

Seus usos mais comuns acontecem (Moura, p. 77):

- na implantação de situações ou projetos novos;
- na implantação de plano suficientemente complexo;
- diante de possibilidades de falhas ou imprevistos potenciais; ou
- quando os prazos de execução são críticos, não havendo folgas para contornar possíveis desvios.

g) Diagrama de atividades

Permite visualizar redes de atividades seqüenciais, por meio de setas, evidenciando suas relações de subordinação e os tempos gastos em cada etapa, tornando possível identificar as atividades críticas e encontrar meios de melhorar o plano e ganhar tempo.

A chamada Rede PERT/CPM, também conhecida como diagrama de setas,

ilustra esse tipo de ferramenta. É utilizada mormente quando necessário (Moura, p.88):

- lidar com planos complexos, com grande número de atividades a ser coordenadas;
- indicar relações de subordinação entre atividades;
- avaliar prontamente o efeito final de quaisquer atrasos; ou
- identificar atividades críticas e estabelecer prioridades para seu controle.

A utilização dessas ferramentas, no entanto, demanda alguns requisitos. Moura (p. 8-9) os enumera:

I - Reunir as pessoas certas - as pessoas escolhidas para a equipe que formulará a aplicação das ferramentas da qualidade devem estar envolvidas ou ter responsabilidade sobre os processos em questão. Devem ter total liberdade para participar das reuniões, propondo soluções;

II - Acreditar que planejamento economiza tempo - o tempo despendido nas discussões, sem dúvida, representará economia posterior, pela diminuição de erros e dúvidas e maior aceitação pelos envolvidos;

III - Conhecer as ferramentas da qualidade e ter disciplina em sua aplicação - Todos devem conhecer o processo de construção das ferramentas e as regras que se aplicam a elas, devendo segui-las sistematicamente;

IV - Valorizar opiniões adversas - Deve-se ir além da tolerância, buscando o consenso entre opiniões divergentes, e desprendendo-se de conceitos e opiniões preexistentes; e

V - Buscar o bom-senso - Assim sendo, deve-se perceber o momento em que foi atingido o nível de detalhamento suficiente para a análise do problema.

4.5 - OUTROS ENFOQUES DE QUALIDADE

O Johnson Space Center - JSC, elaborou o seu programa de qualidade, dando ênfase aos seguintes tópicos (Tironi (3), p.15):

- gestão, liderança e apoio;
- planejamento estratégico;
- foco no cliente e parceiros;
- treinamento dos empregados e reconhecimento;
- promoção do empregado e times de trabalho;
- mensuração e análise;
- qualidade assegurada; e
- resultados da melhoria da qualidade e produtividade.

5 - OS INDICADORES

5.1 - CONCEITO DE INDICADOR

Indicador da qualidade e produtividade é a expressão da mensuração da qualidade ou produtividade dos processos ou produtos/serviços.

A medição é, portanto, um processo inerente à gestão da qualidade, englobando a decisão sobre o que medir, a coleta propriamente dita, assim como o processamento e a avaliação dos dados (Sink e Tuttle, p. 52).

O planejamento governamental, principalmente se de caráter estratégico, tem nos indicadores da qualidade e produtividade um importante instrumento, pois é necessário medir para que se possa verificar o atingimento das metas preestabelecidas.

Milet (p. 64) afirma que “o primeiro e mais importante indicador da qualidade é o índice de satisfação dos clientes”. A esse propósito, sugere o questionário de satisfação, que se encontra no anexo I.

Os indicadores estão fortemente associados à idéia de verificação, avaliação ou controle do processo, atividade ou projeto. Para que tenham credibilidade e poder de comparação, devem ser definidos, aceitos e analisados permanentemente. Dessa forma, tornar-se-ão subsídios valiosos para a tomada de decisões.

Passada a primeira fase do Programa de Qualidade e Produtividade, em que a prioridade é a sensibilização e mobilização das pessoas, a internalização dos conceitos de satisfação dos clientes externos e internos, bem como a mudança de atitudes e comportamentos, torna-se necessária a fase de sistematização.

Em grande parte das vezes, falta conhecimento das organizações, até sobre o conceito de Indicadores da qualidade e produtividade. Apesar de ser a compreensão conceitual importante para a concepção do sistema de indicadores, as maiores dificuldades estão, na verdade, em operacionalizar o próprio sistema: coleta e obtenção de dados, acompanhamento, estudos de comportamento e ações corretivas com base nos resultados.

Para a eficácia dos indicadores, é fundamental que a administração disponha de informações de desempenho de cada processo e da organização como um todo, de modo que possam ser estabelecidas as metas (planejamento) e a respectiva avaliação dos resultados, após a execução das atividades, permitindo que as ações corretivas necessárias sejam providenciadas. Essas informações de desempenho constituem, portanto, a base dos indicadores.(Milet, p. 61)

5.2 - AS DIFICULDADES DA MENSURAÇÃO

Um problema que se enfrenta ao se implantar um programa de qualidade e produtividade é definir, exatamente, o que se deseja medir: os insumos, o processo

ou atividade, o produto ou o resultado.

O *Johnson Space Center* - JSC/NASA, E.U.A., *apud* Tironi (3)(p.14), recomenda a abordagem das seguintes dimensões-chaves na estruturação de um sistema de mensuração do processo:

- satisfação do cliente: grau em que os produtos ou serviços atendem às expectativas do cliente;
- qualidade: grau em que os produtos ou serviços estão livres de erros ou defeitos (por exemplo, percentual de peças com defeitos);
- tempo de processamento: tempo para completar o processo (por exemplo, tempo médio para preenchimento de vagas por categoria de trabalhador);
- uso de recursos: montante de recursos requeridos (custo de recrutamento/contratações novas, por exemplo);
- valor adicionado: contribuição de cada etapa para o atingimento dos objetivos do processo (por exemplo, número de etapas no processo de recrutamento versus valor adicionado por cada etapa); e
- percentual de mudança: grau de mudanças ocorridas, na direção desejada, no processo em dado período de tempo (por exemplo, porcentagem de tempo em uso do equipamento novo em um laboratório).

Nem sempre a atividade ou o serviço é facilmente mensurável. Ilustração disso são os serviços públicos burocráticos ou administrativos, cuja mensuração dos resultados pode levar a algumas distorções.

Não haveria sentido, por exemplo, em medir a eficiência de serviços administrativos em termos de papel, que são seus resultados. As formas mais comuns de medidas de desempenho, nesses casos, são os indicadores de custo, as taxas de utilização, as metas temporais, o volume de serviço e os indicadores de demanda e oferta. (Ribeiro, p. 69).

Em princípio, é menos complexo medir resultados do que atividades, assim como é mais simples medir produtos do que serviços, embora existam espécies mensuráveis e não-mensuráveis de ambos os lados, como se vê (Ribeiro, p. 69-71):

a) Produto mensurável - é aquele passível de quantificação, seja este concreto ou abstrato, por exemplo, o número de postes de iluminação instalados numa região por uma concessionária pública de eletricidade.

b) Serviço mensurável - é também o serviço passível de quantificação, por exemplo, a área aparada de gramados por uma empresa pública de urbanização. A mensuração da produtividade de serviços, como dito, requer o uso de técnicas específicas. As principais técnicas consistem em estimativas, registros históricos, relatórios, diários, amostragem, métodos estatísticos, técnica do valor do tempo, mensuração em intervalos fixos, etc.

Quanto à mensuração da qualidade nos mesmos serviços, podem-se adotar técnicas como levantamento dos métodos e procedimentos correntes, análise organizacional, análise de valor, técnicas de simplificação do trabalho, dentre outras.

c) Produtos e serviços não-mensuráveis - em contraposição aos produtos e serviços mensuráveis, há aqueles que não podem ser medidos, seja porque são de-

masiadamente abstratos, seja porque não faz sentido medir o resultado direto daquela atividade específica. Como exemplos típicos, podemos citar os serviços de controle da poluição do ar e os produtos ou serviços produzidos pelas atividades burocráticas em geral. Nestes casos, as melhores medidas são as da eficácia, preocupando-se com o atingimento dos objetivos e metas fixados.

5.3 - A MENSURAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

O problema central na mensuração da produtividade do setor público é que a maior parte dos serviços não podem ser facilmente medidos, e que a maior parte das suas receitas não provêm do fornecimento desses serviços.

O fato pode ser contornado, segundo Ribeiro (p. 71), com a divisão das organizações burocráticas em centros de responsabilidade.

Essa divisão é feita por centros de despesa (aqueles que produzem serviços transferidos a outros centros ou ao público, sem taxas ou preços associados) e centros de contribuição (os que produzem bens vendidos a outros centros, com cobrança de preço, ou os transferem ao público, mediante taxa ou tarifa).

A atividade de um centro pode ser medida em termos de carga de trabalho, ou seja, o meio pelo qual o centro atinge suas finalidades. A carga de trabalho é normalmente expressa em termos físicos e temporais, como o número de horas efetivamente trabalhadas ou a relação entre tempo em que certo equipamento é efetivamente usado e o tempo que fica disponível. Nesse caso específico, mede-se o nível do uso da capacidade instalada.

Esta técnica de divisão em centros pode dar a exata idéia de todas as operações e atividades do órgão, que, por meio de informações relativas a seus insumos e produtos, obtém subsídios para a mensuração de seu desempenho, ou seja, para o cálculo de sua eficiência.

O desenvolvimento de medidas de eficiência dos centros, para Ribeiro (p. 71), depende da identificação de custos diretos e indiretos, de seus insumos, de suas operações, processos, atividades e produtos. Vemos que o autor, em uníssono com outros, prefere agrupar, no conceito de eficiência, a idéia da produtividade de custos, que nós, seguindo outra linha, incluímos separadamente dentro da definição de “economicidade”.

5.4 - TIPOS DE INDICADORES

O indicador da qualidade e produtividade usualmente é numérico, embora possa assumir outros formatos, como a forma matricial. Seu objetivo geral é permitir o máximo de objetividade na comparação do desempenho de uma organização com o de outras corporações.

Para exemplificar, Tironi (3)(p.14) apresenta os seguintes indicadores genéricos:

- custo de operação/produção;
- percentual de erros ou rejeições;
- volume de produção livre de erro;
- percentual da clientela atendida;
- redução do tempo de processamento;
- percentual de reclamações;
- ocorrências no tempo certo;
- rotatividade do quadro de pessoal; e
- absenteísmo dos empregados.

5.4 - ATRIBUTOS OU REQUISITOS DOS INDICADORES

Milet (p. 62-63) defende que a viabilidade dos indicadores depende dos seguintes atributos:

a) adaptabilidade - capacidade de resposta às mudanças de comportamento e exigência dos clientes. Ao se tornarem desnecessários, os indicadores devem ser imediatamente eliminados ou substituídos por outros de maior utilidade;

b) representatividade - para que sejam suficientemente representativos e abrangentes, os indicadores deverão captar os aspectos, etapas ou resultados mais importantes e críticas dos produtos, serviços ou processos, buscando os dados precisos diretamente na fonte correta. Dados desnecessários não devem ser coletados (seletividade);

c) simplicidade - facilidade de serem compreendidos e aplicados, tanto pelos executores, quanto pelos que receberão seus resultados. Os nomes e expressões devem ser conhecidos e entendidos por todos os envolvidos, devendo ser utilizadas relações percentuais simples, médias, medidas de variabilidade ou números absolutos.

d) rastreabilidade - facilidade para registro e manutenção dos dados, de preferência armazenando formulários, memórias de cálculo e registro do pessoal envolvido. Sempre que possível, os dados devem ser transformados em gráficos para o acompanhamento mais preciso;

e) disponibilidade - facilidade de acesso, estando disponível, a tempo, para as pessoas certas, servindo de base para que decisões sejam tomadas. São pouco produtivas as informações desatualizadas, embora corretas; as atualizadas e incorretas, ou ainda, as atualizadas e corretas para nenhum uso ou para uso de pessoas indevidas;

f) economia - não se deve gastar tempo demais pesquisando ou aguardando dados ou métodos de coleta. Os benefícios trazidos com os indicadores devem ser maiores que os custos incorridos na medição; e

g) praticidade - garantia de que os indicadores realmente funcionam na prática, isto comprovado mediante testes de campo. Caso não se mostrem realmente importantes ao longo do tempo, devem ser alterados.

Além desses, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP

(*apud* Formoso, p. 78), utilizando ou não a mesma nomenclatura, acrescenta, como atributo necessário aos indicadores, a estabilidade, segundo a qual eles devem perdurar ao longo do tempo, com base em procedimentos rotinizados e incorporados às atividades da organização. Essa idéia faz contraponto com a adaptabilidade, supradefendida por Milet.

5.5 - FINALIDADES DE UM INDICADOR

Os indicadores da qualidade e produtividade têm como finalidade básica possibilitar a avaliação de um processo e do seu resultado, comparando-o com similares procedentes de algum competidor, com parâmetros estabelecidos teoricamente ou, ainda, com diferentes momentos do mesmo processo.

A utilização das medições também contribuem, efetivamente, para a motivação e o envolvimento das pessoas com a melhoria, pois permite aos indivíduos um retorno quanto ao seu próprio desempenho. Seu objetivo jamais deve ser a punição de pessoas, mas a avaliação dos processos e suas conseqüentes melhorias. Entretanto, quando implementada sem a preocupação de dar esse esclarecimento a todos os envolvidos, a medição pode gerar medo, como explicou Deming.

Dentre as diversas utilizações dos indicadores da qualidade, estão os contratos de gestão, uma vez que é justamente com esses indicadores que se poderá quantificar metas e, posteriormente, avaliar seu grau de execução.

Sink e Tuttle (p. 68) classificaram as medições, segundo a finalidade da informação que fornecem, nos seguintes tipos:

a) medições para visibilidade: são medições para diagnóstico. Têm por objetivo identificar pontos fortes e fracos ou disfunções para que seja possível propor ações de melhoria. A finalidade principal é demonstrar o desempenho atual. A avaliação é feita por comparação com dados médios do setor ou dados reais de organizações similares;

b) medições para controle: são medições que visam controlar o desempenho, em relação ao padrão estabelecido. A avaliação é feita comparando-se os resultados com padrões adotados ou convencionados. Estes padrões podem ser utilizados para fixação de médias ou de limites superior e inferior de desempenho esperado, obtidos pelo uso de variância ou desvio-padrão;

c) medições para melhoria: as medições também podem ser utilizadas de modo a comparar a implantação de uma melhoria em relação à meta estabelecida. Este tipo de medição visa identificar as oportunidades de melhoria ou verificar o impacto das intervenções no processo. Podem ser utilizadas para assegurar a implantação de estratégias. A avaliação é feita comparando-se o desempenho da variável medida em relação à meta estabelecida.

5.6 - UNIDADE DE MEDIDA DE UM INDICADOR

Para Tironi (*apud* Formoso, p. 78), a unidade de medida de um indicador pode ser :

- a) proporção ou percentual entre certo número de ocorrências perfeitas (ou, ao contrário, falhas, erros ou defeitos) e a quantidade total de ocorrências referidas a dado período de tempo;
- b) tempo de espera para a ocorrência de certo evento ou tempo de execução de etapa do processo (por exemplo, prazo para a aprovação de projetos);
- c) relação entre algum quantitativo (número, valor, área, etc.) e um referencial apropriado (por exemplo, número de alterações por projeto, número de auditorias por unidade gestora no quinquênio);
- d) número absoluto de ocorrências verificadas em determinado período de tempo (por exemplo, número de acidentes de trabalho no mês);
- e) custo da má-qualidade ou da não-conformidade: custo da prevenção (por ex.: investimentos em projetos de melhoria); custo da avaliação e detecção (po ex.: controle de recebimento de materiais, controle de qualidade de serviços); custo das falhas internas (retrabalho em projetos, perdas de materiais, etc.); e custo das falhas externas (por ex.: reparos em obras entregues); e
- f) relação entre o produto ou serviço gerado e a quantidade de um ou mais fatores ou insumos empregados na sua geração (por exemplo, total de horas trabalhadas por área construída de um anexo).

5.7 - IMPLANTAÇÃO DA MEDIÇÃO

A maneira ideal para aumentar a compreensão e aceitação da medição é envolver no seu desenvolvimento todos aqueles que serão afetados ou irão utilizá-la.(Formoso, p. 79-82).

Diversas questões operacionais devem ser levantadas e respondidas para cada etapa que compõe a medição: seleção dos indicadores, coleta, processamento e avaliação dos dados.

Quanto à seleção de cada indicador, devem ser consideradas as seguintes questões:

- a) objetivo: qual a informação que se pretende obter através deste indicador;
- b) definição do indicador: definição das variáveis envolvidas no cálculo do indicador e a fórmula para o seu cálculo;
- c) critérios para o cálculo: considerações sobre a forma de levantamento dos dados;
- d) periodicidade para a coleta: identificação do período de coleta (por exemplo, por obra, mensal, anual); e
- e) valor de referência: quando existente, o valor médio de um grupo de organizações, ou o valor de uma organização ou setor líder. Outros autores chamam de “padrão de desempenho”.

A coleta enfoca a geração dos dados necessários para fornecer a informação. Nessa etapa, devem-se considerar os seguintes aspectos:

- a) fonte: onde os dados serão obtidos;
- b) responsável: quem é a pessoa responsável pela coleta;
- c) metodologia de coleta: como os dados serão obtidos - por exemplo, medindo no projeto, anotando as ocorrências;
- d) metodologia de armazenagem: como serão armazenados os dados (planilhas, formulários); e
- e) frequência: com que frequência serão coletados os dados (por obra, mensalmente).

No que concerne ao processamento, devem-se considerar os seguintes aspectos:

- a) metodologia: que ferramentas, métodos e programas computacionais serão usados para o processamento dos dados;
- b) apresentação: que procedimentos serão utilizados para representar as informações (estatísticas, quadros comparativos);
- c) destinatário: qual será o público-alvo para as informações (diretoria, setores da empresa, clientes);
- d) demanda: quais são as necessidades de informações; e
- e) frequência: com que frequência serão fornecidas as informações (mensalmente, anualmente).

A avaliação dos dados, necessariamente tabulados, deve estar pautada pela clareza, homogeneidade de medidas e grandezas, correção e noção de significância frente ao universo analisado.

5.8 - FÓRMULA GERAL DOS INDICADORES DA QUALIDADE

Quanto aos indicadores da qualidade, não diretamente ligados ao índice de satisfação (efetividade), Milet (p. 67) identifica a existência de uma lei geral de formação, caracterizada pela comparação entre o desempenho real do processo com o desempenho ideal (eficiência). Vejamos:

o que deixou de ser feito ou foi mal feito (acontecido)

o que deveria ter sido feito (ideal)

Eis algumas unidades de medidas desses indicadores, que podem, em estágios posteriores, dar origem a padrões de desempenho ou de referência, conforme será visto a seguir:

$\frac{\text{produtos defeituosos}}{\text{total produzido}} = \frac{12}{100} = 12\%$ de produtos defeituosos

$\frac{\text{total de problemas não-solucionados}}{\text{total de problemas identificados}} = \frac{20}{200} = 10\%$ de não-soluções

5.9 - FÓRMULA GERAL DOS INDICADORES DA PRODUTIVIDADE

Os Indicadores da produtividade são muito importantes, vez que permitem a avaliação precisa do esforço empregado para gerar os produtos e serviços. Além disso, devem andar lado a lado com os da qualidade, formando, assim, o equilíbrio necessário ao desempenho global da organização.

Milet (p. 69), identifica a fórmula geral da produtividade como a comparação entre o que foi gerado e o que foi empregado de recursos para isto acontecer.

O resultado indicará o quanto está sendo consumido para cada unidade do que foi produzido, entregue ou prestado. Logicamente, o autor se limita à questão quantitativa da produtividade de custos, ligada ao conceito de economicidade, como se vê:

o que foi feito, produzido, entregue, prestado(acontecido)

recursos consumidos (\$, pessoas, horas) ou recursos disponíveis (equipamentos, máquinas, m²)

Alguns Exemplos de Indicadores da Produtividade de custos:

Receita média por empregado gerada na organização

Receita média por empregado no Estado ou região

Custo médio por empregado gerado na organização

Custo médio por empregado no Estado ou região

Renda média dos empregados na organização .

Renda média por empregado no Estado ou região

Eis alguns exemplos de expressões numéricas de indicadores de produtividade de custos:

receita total = R\$150.000 = R\$ 300 *per capita*

total de funcionários 500 funcionários

custo total = R\$ 300.000 = R\$ 300 *per capita*

total de clientes 1.000 clientes

receita total = R\$ 150.000 = 50% (nível de retorno de capital)

custo total R\$ 300.000

Exemplos individuais de Indicadores de Produtividade de fatores:

total de atendimentos = 6.000 atendimentos = 12 atend. por funcin.

total de funcionários 500 funcionários

tempo total gasto nos atendimentos = 1.200 h = 12 min. por atend.

total de atendimentos prestados 6.000

6 - PADRÕES DE DESEMPENHO E ANÁLISE COMPARATIVA

Após a implantação de certo indicador e da apuração dos dados relacionais, os resultados podem passar a apresentar certa constância. Se constatado que o fenômeno está ligado ao atingimento do nível médio ou modal de desempenho, a organização poderá passar a fixar como meta esse valor, desde que considerado ideal. Com isto têm origem os padrões de desempenho ou referência, que são a expressão

numérica de cada indicador de desempenho.

Cabe expor a ilustração fornecida por Azevedo (2)(p.51). Diz ele: “Se a questão é, por exemplo, o controle da infecção cirúrgica, pode-se utilizar como indicador a taxa de infecções em cirurgias limpas e estabelecer, com base na literatura internacional e nacional, que 3% seria uma taxa bastante razoável para um hospital brasileiro. Ao atingir esse nível, a gerência da qualidade dar-se-ia por satisfeita, e a preocupação seria a manutenção desse nível e de seu monitoramento, enquanto procurar-se-ia um outro ponto do processo a aprimorar”.

Entende-se como padrões externos os obtidos de outras organizações. A restrição a esse tipo de método é que nem sempre existe a possibilidade de se encontrarem organizações públicas comparáveis. Em todo caso, é necessário considerar as diferenças entre as organizações em questão.

6.1 - TIPOS DE PADRÕES DE DESEMPENHO

Os padrões de desempenho podem ter as seguintes origens:

a) Legais - especificados em Lei. Por ex: determinação legal para que o órgão de controle da poluição restrinja a circulação de veículos automotores sempre que atingido certo patamar numérico definido de poluição atmosférica.

b) Estratégicos - estabelecidos como meta da instituição. Por ex.: entregar ao destinatário, dentro de 24 horas, todas as cartas postadas de uma capital brasileira para outra. Tais padrões podem ser:

- De natureza subjetiva - baseados no arbítrio do administrador, a partir do nível possível de utilização da capacidade de equipamentos e pessoal; ou

- De natureza Analítica - baseados no nível de cumprimento de objetivos e metas programadas anteriormente.

c) Avaliativos - estabelecidos com base no exame de desempenhos anteriores, a partir dos quais são feitas projeções para o novo período.

Como se baseiam em registros e informações históricas, algumas dificuldades e restrições podem ser detectadas para se obter esses padrões, tais como: falta de disponibilidade de dados; incompatibilidade dos dados da série histórica; variações sazonais; obsolescência dos instrumentos de medida; desempenho passado inadequado para confrontos com a situação presente; surgimento de circunstâncias novas, alterando o significado de alguns desempenhos; mudanças ocorridas na sociedade, afetando o desempenho da entidade; e mudanças tecnológicas.

d) Comparativos - comparação com o desempenho de instituições ou setores similares. Logicamente, buscam-se referenciais, organizações tidas como modelo. Procuram-se inicialmente similares no mercado local, depois estadual, regional, nacional, podendo-se chegar a referenciais internacionais. Nestes casos extremos, convém considerar as diferenças institucionais, culturais, econômicas e tecnológicas de parte a parte.

e) Dinâmicos

Dentro de um enfoque avançado, as organizações permitem a legitimação

das ações dos agentes, ao mesmo tempo em que discutem a pertinência dessas ações. Em suma, criam simultaneamente zonas de autonomia de ação e de responsabilidade. Acompanham a ação e permitem a revisão de objetivos e metas, diante de imprevistos. Permitem, assim, que os agentes adotem padrões dinâmicos de desempenho, que expressam o máximo de produtividade e qualidade possível dentro de cada circunstância e diante dos fatores limitantes de cada realidade.

7 - IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

Os estudiosos da área, acreditam haver três condições básicas para implantar e obter sucesso em programas de qualidade e produtividade no Serviço Público:

- a questão da mensuração - determinação das áreas relevantes a serem mensuradas, por quem, sob qual periodicidade e com qual metodologia;
- a obrigatoriedade do estabelecimento dos padrões de qualidade e produtividade; e
- a obtenção do compromisso de colaboração dos funcionários públicos envolvidos para com a administração .

A mudança de paradigmas está ocorrendo em direção à administração por objetivos e resultados, alterando o enfoque dos procedimentos internos, do controle rígido e formal, para a avaliação de desempenho e impacto.

Os programas de qualidade e produtividade podem, destarte, dar um sentido operacional à busca de melhor gerenciamento do setor público. Podem igualmente servir como forma eficaz de redução de despesas, posto que resultam na racionalização dos custos da produção e fornecimento dos serviços. Isto é particularmente interessante em contextos de dificuldades fiscais.

Outro argumento importante a favor dos programas de qualidade e produtividade, nos setores de governo, é a relação existente entre o incremento da produtividade e o aumento do bem-estar da sociedade.

Cabe lembrar que “a gestão pública é uma questão política e, assim, impõe tratar de relações complexas que não podem ser reduzidas a uma dimensão puramente técnica” (Maristela de André *apud* Ribeiro, p. 77).

Não se pode ignorar o fato de que os agentes burocráticos sofrem pressões políticas e agem politicamente, sob pena de fracassarem em seus projetos, por melhor que sejam.

A conclusão a que se chega é que a introdução de inovações administrativas comporta também um ato político, e não somente técnico. Ribeiro (p.77) pondera que “a administração pública consiste não apenas na introdução de técnicas e no controle de procedimentos; é também a macroadministração de mudanças culturais e estruturais ocasionadas pelas decisões”.

A descontinuidade administrativa, causada em grande medida pelo rodízio nos cargos de confiança, como o próprio Deming já observara, é fator que contribui negativamente para os programas de qualidade e produtividade, sabido que tais

programas requerem esforços contínuos e comprometimento da alta administração.

Além disso, alguns obstáculos, como as questões salariais, a isonomia, os planos de carreira, a estabilidade e outras leis que regem as relações de trabalho do funcionalismo público podem ser vistos como fatores limitantes da plena implantação dos programas de qualidade. É preciso então uma dose adicional de criatividade para contornar tais barreiras.

A partir da junção das várias correntes e modelos ligados à ciência da qualidade, os programas de qualidade e produtividade para o setor público deveriam levar em consideração algumas variáveis: a variável humana, a variável financeiro-orçamentária, a variável administrativo-operacional e a variável tecnológica.

7.1 - VARIÁVEL HUMANA

Lidar com essa variável, sob a nova ótica da qualidade, é enfatizar as dimensões da sensibilização para a qualidade; da motivação; do trabalho em equipe; do reforço às lideranças; do treinamento; das recompensas ao desempenho e do resgate do orgulho pelo trabalho.

Antes, porém, temos que levar em conta os entraves da atual relação entre funcionários e setor público, e buscar primeiramente contorná-las. No segundo momento, convém lutar pela sua adaptação aos novos paradigmas administrativos mundiais, longe de vícios e de heranças que tiveram razão de existir em dado momento histórico e que, por vezes, nos dias atuais, aparecem como estorvos à boa gestão.

7.1.1 - Administração de pessoal

Osborne (p.135) analisa criticamente alguns itens da administração de pessoal, comparando a sistemática de uma organização pública tradicional com a de uma empresa particular, como se segue:

a) contratação - lembra o autor que, nos órgãos públicos, o administrador é obrigado a ficar com os candidatos que obtiveram melhores notas nos concursos seletivos, não importando se são os mais motivados ou se têm os perfis mais adequados para o trabalho. Além disso a colocação só é possível após demorado processo, com nítidos prejuízos. Na iniciativa privada, a contratação decorre do anúncio de emprego, seguido de análise de currículos e de entrevistas práticas, sendo a colocação quase sempre imediata.

b) salários - os salários públicos obedecem a escalas rígidas, estando os pagamentos mais relacionados ao tempo de serviço do que ao rendimento dos funcionários.

c) promoções - são geralmente atreladas a critérios de tempo de serviço, e quase sempre significam mudança do posto onde eventualmente se esteja desempenhando bom trabalho.

d) demissão - de maneira irônica, o autor compara os funcionários públicos a pregos sem cabeça: “É fácil botá-los para dentro, mas é impossível sacá-los para fora”. O processo de demissão é tão moroso que os administradores acabam por tolerar os incompetentes, transferindo-os para outras seções ou mudando-os de andar.

e) cortes de pessoal - lembra o autor que quando necessário e possível efetuar corte de pessoal no serviço público, em geral são poupados os funcionários mais antigos e sacrificados os mais novos, com maior vigor, maior motivação e menos vícios. As razões são várias, nem sempre as mais ideais para o serviço.

Podemos encontrar justificativas para cada item questionado por Osborne. No entanto, é indevido negar que a nova postura pregada constitui um nível de amadurecimento desejável para o setor público.

Algumas práticas, instituídas para combater as mazelas do nepotismo e clientelismo, inerentes à nossa cultura coronelista, poderiam ter sua sistemática aprimorada por métodos mais eficientes, mediante processo experimental em algumas instituições públicas selecionadas.

7.1.2 - Sensibilização para a qualidade

A esse respeito, é necessário basicamente reorientar a cultura da organização, estabelecendo a gestão da qualidade como meta institucional. Isto implica, por parte dos gestores do sistema, a compreensão íntima e global do processo.

Essa mudança cultural da organização requer o compromisso incondicional dos dirigentes e gerentes intermediários, como também a formação e motivação de todos os profissionais do sistema

7.1.3 - Motivação do pessoal

Alguns chamam de contrato psicológico, compromisso ou fidelidade funcional. Independentemente da denominação, o vínculo segundo o qual o empregado dedica o máximo do seu talento e do seu empenho para auxiliar a organização, no atingimento de seus objetivos, parece ser mais facilmente obtido pelas organizações que apresentam as seguintes características (Fund. Dom Cabral, p. 60-61):

- credibilidade;
- postura de sucesso;
- potencial para crescimento profissional;
- mecanismos de estímulo ao orgulho de ser funcionário;
- exemplo e referência para as demais;
- constante atualização e direcionamento para o futuro;
- alcance internacional;
- prática do benchmarking
- política assumida de qualidade;

- consciência do valor do fator humano;
- incentivo ao aprendizado contínuo;
- ações voltadas para os clientes;
- foco na produtividade;
- políticas de remuneração por resultados; e
- manutenção de ambiente desafiador.

7.1.4 - Trabalho em equipe

Muitos gurus da administração já repetiram que o resultado do trabalho em grupo é superior ao da soma das partes isoladamente. Isto se deve à chamada sinergia, que tem o dom de multiplicar o vigor dos fatores que interagem.

Por essa razão, as novas organizações devem estimular o trabalho em grupo e encorajar os membros, no sentido de que contribuam com idéias e soluções. Estará assim iniciado o embrião de uma equipe de qualidade.

Não deve haver prevenção contra as propostas de nenhum membro, e qualquer um deve esperar ver algumas de suas idéias submergirem em face do consenso da equipe. Deming (p. 67-68) recomenda que “uma boa equipe terá memória social”. Em outras palavras, uma idéia não praticável na atualidade poderá ter nova oportunidade, em outra retomada do ciclo.

O anexo II mostra um questionário básico com as questões iniciais que devem constituir as primeiras reflexões de uma equipe de qualidade.

7.1.5 - Liderança

De acordo com Deming (p.87-88), os princípios modernos de liderança deverão substituir a avaliação anual de desempenho. Para ele, “um líder, ao invés de ser um juiz, será um colega, aconselhando e conduzindo as pessoas no dia-a-dia, aprendendo com elas e junto com elas”. Providenciada a formação em liderança, a avaliação anual poderá ser eliminada. O autor arremata: “Isto é o que a administração ocidental deveria estar fazendo há muito tempo”.

O autor acredita que a avaliação anual de desempenho se infiltrou e passou a ser popular porque não requer que ninguém enfrente os problemas das pessoas. É mais fácil classificá-las. As sugestões apresentadas, em lugar da avaliação de desempenho tradicional são:

- instituir a formação em liderança;
- fazer seleção mais cuidadosa das pessoas;
- praticar, depois da seleção, treinamento e formação melhores; e
- trabalhar, em equipe, pela constância da melhora.

Segundo o “Pai da Qualidade”, trabalhando da forma acima, o próprio líder descobrirá, caso exista, quem do seu pessoal está dentro, aquém ou além dos padrões esperados. Para o autor, a classificação das pessoas entre excelentes e insatis-

fatórias viola a lógica científica, é prejudicial como política administrativa e pode indicar alguns pontos fracos do próprio líder.

Na ausência de dados numéricos, o líder precisa fazer julgamentos subjetivos. As pessoas que se situam aquém dos padrões precisarão de ajuda individual. Fazer uma longa entrevista com cada subordinado, pelo menos a cada por ano, não para críticas mas para troca de impressões, poderá ajudar a ambos a compreender-se mutuamente.

Ao referir-se às compensações financeiras, Deming reitera as antigas pregações de Herzberg, ao dizer que a “recompensa monetária por um desempenho excelente, sem outro reconhecimento mais satisfatório, pode ser contraproducente”.

7.1.6 - Administração participativa

Administração participativa é um sistema de parceria e responsabilidade entre dirigentes e empregados, diante do poder decisório e do atingimento dos resultados.

Desta forma, pode ser visto como um caminho para dar à burocracia governamental maior flexibilidade e ambiente favorável à qualidade e produtividade e, conseqüentemente, para que haja respostas mais rápidas às mudanças que ocorrem na sociedade. É o que defende Ribeiro (p. 72).

Ferrándiz (p. 109) lembra que “gerir a qualidade total exige atitude positiva de cada um dos elementos humanos que compõem os subsistemas” e que “esta atitude positiva se consegue mediante adequada formação, informação e participação”.

Osborne (p. 290/291) relaciona alguns mecanismos de administração participativa, a saber:

- a) círculos de qualidade - equipes técnicas formadas com o intuito de aperfeiçoar processos de trabalho. Serão melhor analisados em seguida;
- b) comitês de administração do trabalho - fóruns permanentes de debates de idéias e sugestões, abertos a representantes dos dirigentes e dos empregados;
- c) programas de desenvolvimento funcional - estímulos ao potencial dos trabalhadores, por meio de treinamentos, buscando-se obter deles lealdade e compromisso;
- d) pesquisas de opinião - formas de dar aos líderes maiores informações acerca dos sentimentos ou insatisfações de seus empregados;
- e) políticas de invenção - formas de auxílio aos empregados no patenteamento de suas idéias;
- f) campanhas de inovação - formas de incentivo a novas idéias que possam gerar redução de custos ou aumento de receitas, dedicando um percentual dos ganhos derivados para o autor da idéia; e
- g) programas de premiação - formas pelas quais os empregados escolhem anualmente para recebimento de um prêmio o colega que, em sua opinião, apresentou o melhor desempenho.

7.1.7 - Círculo de qualidade

Consiste em certo grupo de pessoas que se reúnem regularmente ou trabalham juntas. Podem ser utilizados para o aumento de produtividade, aumento da qualidade dos serviços prestados, aprimoramento do ambiente de trabalho, melhoria das relações internas da organização e da comunicação organizacional, identificação e solução de problemas. Entre seus resultados positivos, Ribeiro (p. 73-74) destaca:

- aumento do moral, entusiasmo e orgulho dos funcionários;
- desenvolvimento de habilidades gerais e específicas dos funcionários, como a capacidade e técnicas para solução de problemas ou qualidades de liderança;
- melhoria das relações e da comunicação dos funcionários com a administração e entre si; e
- diminuição das taxas de absentéismo e aumento da satisfação dos funcionários.

7.1.8 - Programa de ganho compartilhado

Trata-se de sistema de incentivo ainda pouco conhecido no Brasil. O programa de ganho compartilhado tem a tônica de reconhecer e recompensar os esforços do grupo que visem ao aumento da qualidade e produtividade.

Os ganhos oriundos de despesas não realizadas, ou de aumentos de receitas, são recompensados no fim de cada ano fiscal, de modo que uma porcentagem do total economizado seja destinado a um fundo departamental, sendo a economia usada em benefício da equipe.

Osborne (p.81) relata a experiência da cidade americana de Phoenix. O seu Serviço de Coleta de Lixo implantou um programa de sugestões em que o proponente de uma nova idéia, se rentável, faz jus a 10% da economia ou receita gerada pela sua sugestão, até o limite máximo de US\$ 2.000. O mesmo serviço atribui ainda prêmios mensais e trimestrais aos melhores empregados.

7.2 - VARIÁVEL FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIA

Idealizado desde tempos imemoriais, como forma de equacionar despesas e disponibilidades financeiras, os orçamentos passaram a constituir uma ferramenta legal de controle, comum a todas as sociedades civilizadas.

Como todos os modelos, os orçamentos tradicionais, mesmo que na roupagem de orçamentos-programa, começam a receber críticas à sua difícil elaboração, demorada discussão, complexa e rígida execução.

Lembra Osborne (p.90) que os modelos tradicionais de gestão orçamentária estimulam os administradores a desperdiçar recursos. “Se a totalidade das dotações

disponíveis não for gasta até o final do ano orçamentário, três coisas acontecem: eles perdem o dinheiro que conseguiram poupar; recebem menos no ano seguinte; e são criticados pelo diretor de orçamento, por terem solicitado fundos excessivos”.

Isto ocorre, porque o orçamento deixa de ser um meio garantidor de recursos para a boa gestão para tornar-se um fim em si mesmos. Para contornar as disfunções decorrentes desse desvio programático, o autor propõe que os orçamentos passem a ser orientados por missões.

Osborne (p.131/133) diferencia os orçamentos concebidos sobre o enfoque da missão, afirmando que:

a) os orçamentos orientados por missões dão a cada funcionário incentivo para poupar dinheiro, permitindo que as economias feitas sejam revertidas para um fundo do mesmo órgão; estimulam a qualidade das despesas, em lugar da corrida de gastos de sobras orçamentárias não-aproveitáveis nos modelos tradicionais;

b) os orçamentos orientados por missões liberam recursos para experimentar novas idéias. As economias obtidas pelo novo modelo e a autonomia concedida aos administradores permitem que estes assumam os riscos de implantar novas idéias;

c) os orçamentos orientados por missões dotam os administradores da autonomia necessária para que se adaptem a mudanças nas circunstâncias. Tal autonomia não só torna a administração ágil como também aumenta o moral de todos e libera a criatividade;

d) os orçamentos orientados por missões criam uma atmosfera de previsibilidade. No novo modelo, em geral, o orçamento do atual exercício tem o mesmo valor do anterior, acrescido das taxas de inflação e de crescimento populacional, criando a certeza de que não sofrerão cortes arbitrários de última hora;

e) os orçamentos orientados por missões simplificam o processo orçamentário. Nos modelos tradicionais, a elaboração orçamentária consome longos meses entre apresentação de necessidades, justificativas, debates, exame de milhares de contas, determinação unilateral de cortes, confronto entre grupos de interesse poderosos, apresentação de emendas e sucessivos reexames por parte de técnicos e parlamentares. No sistema acima descrito, o orçamento é simples, pouco polêmico, pouco volumoso, previsível;

f) os orçamentos orientados por missões poupam milhões em sua elaboração e controle. Devido à simplicidade de sua elaboração e do seu controle, o novo modelo representa economias de toda ordem;

g) os orçamentos orientados por missões deixam o legislativo livre para se ocupar de questões importantes. Para o autor, o modelo tradicional de orçamento chega a nível de minúcias que ele chama de microadministrativas, que estariam mais afetas à realidade dos gestores públicos. O novo modelo pouparia os legisladores desse tipo de preocupação, permitindo-lhes concentrar-se em questões mais amplas. Arremata o autor, assegurando que “de todos os Conselhos Municipais que adotaram o novo modelo de orçamento, não há nenhum que queira voltar ao antigo sistema”.

Para ilustrar suas propostas, Osborne (p. 3) retrata a experiência bem suce-

dida da cidade norte-americana de Visalia, Califórnia. Após a chamada Proposta 13, lei aprovada por pressão social, segundo a qual os impostos locais sobre a propriedade ficaram reduzidos à metade, as cidades foram obrigadas a conviver com menos recursos. A saída de Visalia foi revolucionar a gestão orçamentária, a partir dos seguintes tópicos:

- eliminação das subdotações rígidas por departamento, passando a existir uma dotação única, e permitindo-se aos administradores movimentar novos recursos em resposta a necessidades imprevistas;

- a autorização para que os departamentos retivessem, a cada ano, os recursos não despendidos, formando um fundo com esses recursos não utilizados, de modo a atender a novas prioridades; e

- a liberdade para que os administradores realizassem gastos, sem necessidade de autorização superior, quando as circunstâncias os obrigassem.

Complementando, o autor frisa que a municipalidade de Visalia eliminou a corrida orçamentária final, fez os administradores agirem como se o dinheiro público lhes pertencesse, estimulando-os à poupança e à aplicação nas áreas prioritárias. O sistema foi copiado por uma dúzia de outras cidades da Califórnia. A filosofia passou a ser chamada de “gerenciamento público empreendedor”.

7.2.1 - Administração financeira empreendedora

Osborne (op. cit. - p. 215/217) prega uma revisão dos objetivos dos órgãos públicos quanto às finanças. Em suma, defende um modelo empreendedor em que os órgãos de governos parem de pensar em despesas e se concentrem na visão das receitas, como forma de se autocustear em algumas atividades.

Dentre os exemplos fornecidos, ele se refere:

- ao departamento de limpeza urbana que passou a transformar o lixo em fertilizante e vendê-lo, gerando uma espetacular receita;

- à usina de tratamento de água que, a partir de seus resíduos, passou a gerar gás butano e a vendê-lo como gás de cozinha e aquecimento;

- à cidade que, em vez de gastar para rebocar das ruas carros abandonados, passou a receber de firmas particulares pelo privilégio de rebocá-los e transformá-los em sucata;

- à companhia de transporte fluvial que gerou receitas milionárias ao permitir a veiculação de propaganda em seus terminais e ao permitir, sob regime de concessão, o funcionamento de lojas duty-free em seus barcos internacionais;

- à penitenciária modelo e de grande capacidade ociosa que passou a cobrar para “hospedar” presos de outras jurisdições onde houvesse excesso carcerário; e

- ao departamento de polícia que alugou motéis inteiros com descontos, transformando-os em cadeias, cobrando preço de mercado dos prisioneiros ocasionais de fins de semana, como, por exemplo, os acusados de dirigir embriagados.

O autor reproduz as palavras de um administrador público norte-americano alinhado com o novo modelo: “Outras cidades elaboram um projeto para depois

ver o quanto se gastou. Nós, ao contrário, elaboramos um projeto e depois queremos saber quanto dinheiro poderemos ganhar”.

7.3 - VARIÁVEL ADMINISTRATIVO-OPERACIONAL

Dentro desta variável, os modernos conceitos da qualidade e produtividade voltados para o serviço público trabalham, principalmente, com as idéias da melhoria contínua; da adoção de planejamento estratégico (para melhor organizar os recursos disponíveis em torno dos objetivos definidos); da desburocratização; da descentralização; da terceirização; dos contratos de gestão, e da reengenharia (quando necessário alterar bruscamente a maneira de atuar).

7.3.1 - Desburocratização

Citando o exemplo norte-americano, Osborne (p.14) lembra que, no final do século passado, o serviço público vivia entregue ao clientelismo, empreguismo, corrupção e outras mazelas. Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson e Louis Brandeis declararam guerra a esse sistema, no ano de 1890.

Nos 30 anos subseqüentes, os Estados Unidos procuraram reverter essa situação e, para conter o poder e a influência dos velhos chefes políticos locais, adotaram o modelo burocrático, organizando o serviço público, com a adoção do concurso para ingresso, das escalas de remuneração e da estabilidade, para evitar demissões arbitrárias, dentre outras precauções.

Diz Osborne que essa filosofia, “ao resolver certos problemas, criou alguns outros. Ao dificultar o desvio do dinheiro público, tornou virtualmente impossível administrá-lo bem.”...”Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, proporcionou estabilidade aos medíocres. Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo como as coisas deviam ser feitas - regulando os procedimentos e controlando os insumos - que passamos a ignorar os resultados”.

O excesso de normas é, então, citado por Osborne (p. 121/122) como fator de entrave das organizações públicas. O autor propõe a transformação dos órgãos burocratizados, orientando-os não para o cumprimento de normas, mas sim de missões, o que equivaleria a dizer: administração por resultados. Dentre as vantagens desses órgãos sob nova orientação, ele menciona:

a) as organizações orientadas por missões são mais racionais que aquelas orientadas por normas - nesse ponto cita exemplos de cidades, órgãos e até programas sociais, onde a estrutura de controle foi minimizada e, com isto, o custo total diminuiu. O autor propõe sempre analisar a relação custo-benefício do controle;

b) as organizações orientadas por missões são mais efetivas do que aquelas orientadas por normas, e produzem melhores resultados - citando o exemplo da

educação, diz o autor: “Todas as pesquisas mostram que autonomia administrativa, associada a objetivos claros, é um aspecto fundamental para o sucesso das escolas”;

c) as organizações orientadas por missões são mais inovadoras do que as orientadas por normas - Osborne lembra que as normas inibem a criatividade, constituindo-se uma espécie de “obstáculo no meio do caminho”;

d) as organizações orientadas por missões são mais flexíveis do que aquelas orientadas por normas - frisa o autor que o excesso de normas só seria adequado a atividades simples, padronizadas e repetitivas, o que pode ser o caso das sanduícherias McDonald’s, mas não são o caso da maioria das agências de governo. Ele arremata dizendo que “para se adaptar melhor aos imprevistos, as organizações precisam ter orçamentos e regras flexíveis”; e

e) as organizações orientadas por missões têm moral mais elevado que o daquelas orientadas por normas - nesse primeiro tipo de organização, o autor observa o espírito de união reinante nas equipes e até a alegria contagiante das pessoas.

7.3.2 - *Descentralização*

A descentralização envolve o deslocamento de grande parte das decisões para os escalões inferiores, ou seja, a horizontalização da hierarquia. Osborne (p. 275/277) apresenta as vantagens para a descentralização, da seguinte maneira:

a) as instituições descentralizadas são mais flexíveis que as centralizadas e podem responder com mais rapidez a mudanças nas circunstâncias ou nas necessidades dos clientes - para ele, o trajeto das informações, pela cadeia hierárquica, é fator de entrave e demora para as respostas;

b) as instituições descentralizadas são mais eficientes que as centralizadas - a proximidade de quem pode decidir com os respectivos problemas cria, na visão do autor, ambiente propício a soluções rápidas e adequadas;

c) as instituições descentralizadas são mais inovadoras do que as centralizadas - Osborne acredita que as grandes idéias surgem da parte dos que lidam diretamente com o trabalho; e

d) as instituições descentralizadas têm moral elevado, são mais comprometidas e produtivas - ele observa que as pessoas com poder de decisão se sentem mais motivadas.

Toffler (p. 17/18) faz eco às vantagens da descentralização, afirmando que “a pressão por um sistema mais ágil de tomada de decisões fica seriamente restrita pela complexidade e a pouca familiaridade das circunstâncias sobre as quais se deve decidir”.

E arremata: “Uma das maneiras é tentar fortalecer, ainda mais, o centro governamental, concentrando mais e mais políticos, burocratas, especialistas e computadores, no afã desesperado de suplantar o crescente aumento da complexidade; a outra é começar a reduzir a carga de decisões, compartilhando-a com outras pes-

soas, permitindo que a decisão seja tomada por escalões inferiores, ou na periferia, livrando da tarefa o já esgotado e ineficiente centro de decisões”.

7.3.3 - Terceirização

Antes de optar por um dos arranjos de terceirização, parceria, privatização ou regulamentação, deve-se recorrer a algumas perguntas à luz de determinados critérios, como se segue (Osborne, p. 372/376):

- o caráter específico do serviço em análise;
- a disponibilidade de fornecedores privados, em número adequado;
- a eficiência e efetividade possíveis de ser obtidas de um lado ou outro;
- o tamanho que precisa ter o organismo que prestará o serviço;
- os custos e receitas estimadas do serviço;
- a adequação do serviço às necessidades dos consumidores;
- a susceptibilidade do serviço a fraudes;
- a equidade econômica de sua distribuição;
- o tratamento equitativo das minorias de clientes;
- a adequação do serviço à atividade governamental; e
- o tamanho da organização pública exigida pelo tipo de serviço.

Para facilitar a decisão, o autor lembra que as instituições públicas tendem a ser melhores em:

- administração de políticas;
- regulamentação;
- garantia de qualidade;
- prevenção da exploração e da discriminação;
- garantia da continuidade e estabilidade dos serviços;
- garantia da coesão social;
- trato de assuntos circunstanciais; e
- garantia de imunidade ao favoritismo.

De igual forma, ele defende que o setor privado é melhor em:

- realizar tarefas complexas;
- repetir o sucesso de outras organizações;
- oferecer serviços que requeiram rápido ajustamento a mudanças;
- prestar serviços a populações muito diversificadas;
- fornecer serviços que se tornem obsoletos rapidamente;
- executar tarefas de natureza econômica ou que exijam investimentos orientados;
- assumir riscos e gerar capitais;
- utilizar economias de escala;
- investir na habilitação profissional; e
- exercer atividades que requeiram auto-suficiência.

Finalmente, ele cita que as instituições Não-Governamentais, ou seja, privadas sem fins lucrativos, que ele chama de *terceiro setor*, saem-se melhor nas ativi-

dades que:

- geram pouco ou nenhum lucro;
- exigem compaixão e comprometimento com causas humanitárias;
- requerem uma abordagem holística, abrangente;
- demandam muita confiança por parte dos usuários;
- necessitam de trabalho voluntário;
- demandam contato direto e atenção pessoal com os clientes;
- implementam normas morais e reforçam a responsabilidade individual pela conduta coletiva; e
- tenham caráter social ou que promovam a coesão comunitária.

7.3.4 - A voz do cliente

Por ser a razão da existência de toda organização, inclusive pública, já na visão do Dr. Edward Deming, o cliente não deve ficar sem ser ouvido.

A experiência mostra, como alternativa mais viável para a sobrevivência organizacional, o que parece aplicar-se perfeitamente também às organizações públicas, os seguintes preceitos (Fund. Dom Cabral, p. 47- 50):

- aproximar os níveis de decisão dos usuários finais dos produtos e serviços
- as decisões precisam ser mais ágeis e o valor percebido chegar mais diretamente ao usuário final. Provado está que as organizações onde o dirigente principal está envolvido diretamente com as necessidades dos consumidores são mais eficazes;
- permitir aos responsáveis pela produção conhecer as informações trazidas dos clientes pelos canais adequados - não faz sentido investir vultosos recursos na coleta de informações, sem efetiva aplicabilidade ou sem o devido repasse aos verdadeiros interessados;
- conhecer as expectativas e necessidades dos clientes muito mais do que sua satisfação com os atuais produtos e serviços - um dos efeitos mais importantes do investir nessa área é antecipar-se às pressões sociais e aos avanços da concorrência;
- atender com rapidez às necessidades e expectativas dos clientes - igualmente ao preceito anterior, este é um fator de vantagem comparativa no mercado usuário;
- minimizar questionários e maximizar o contato físico com os clientes - observa-se que a subjetividade e a própria falta de tempo são limitantes para a prática da pesquisa por questionários;
- comprometer os líderes e estimular os liderados para com o atendimento das necessidades dos clientes - está provado que, sem o engajamento dos escalões superiores, nenhuma idéia tem chance de ser bem executada. A motivação dos escalões inferiores é a outra ponta do problema;
- fazer o cliente perceber que é importante e que participa na qualidade do processo, produto ou serviço que usa - isso decorre do grau de exigência cada vez maior dos clientes, seu desejo de participação em definições importantes e na agre-

gação de valor;

- gerar respostas convincentes às reclamações dos clientes - a rapidez, a objetividade, a transparência, a honestidade e o respeito são fatores imprescindíveis. Parece não haver mais lugar para evasivas e desculpas protelatórias;

- tratar como parceiros os intermediários entre a organização e os clientes - todo o processo de intermediação ou terceirização precisa estar em linha com a missão e os objetivos da organização; e

- otimizar os canais de comunicação informal com os clientes, sem prejuízo dos canais formais - essas são ferramentas importantes para conhecer e avaliar as necessidades dos clientes.

Dentre as formas de ouvir o cliente, Osborne (p. 193-195) e Fundação Dom Cabral (p. 44-45) destacam:

a) pesquisas de opinião ou de mercado, individuais ou comunitárias - voltadas para conhecer as avaliações dos clientes sobre produtos e serviços atuais e para a identificação de suas necessidades futuras;

b) cliente-fantasma - trata-se do teste da qualidade do atendimento e dos serviços, feito por um especialista disfarçado de cliente, a serviço da própria organização;

c) caixa de sugestão - em forma de livro ou formulário, destinado a pegar a sugestão ou desabafo em seu nascedouro;

d) discagem direta grátis - usado para conferir rapidez às reclamações. Depende em muito da competência dos atendentes;

e) acompanhamento de reclamações - busca a satisfação do cliente e o aperfeiçoamento do atendimento. Em alguns casos, o recebimento da reclamação e seu acompanhamento fica a cargo de um *ombudsman*; e

f) visitas periódicas - destinam-se à discussão de problemas, assistência técnica ou consulta sobre alternativas de novos produtos. Solidifica uma espécie de parceria entre a organização e o cliente;

Reforçando as vantagens dos sistemas voltados para o cliente, Osborne (p. 198/202) apresenta os seguintes mandamentos:

a) sistemas voltados para o cliente forçam os prestadores de serviços a se responsabilizarem por seus clientes - nesses sistemas, os prestadores de serviços, com vistas a ganhar da concorrência, procuram descobrir todas as necessidades dos clientes e supri-las plenamente;

b) sistemas voltados para o cliente evitam a politização na escolha do prestador de serviços - nesses sistemas, a escolha não recairá sobre os fornecedores mais poderosos e com maior poder de pressão ou influência, já que eles não estarão livres do veredicto imposto pelos consumidores finais dos serviços;

c) sistemas voltados para o cliente estimulam maior inovação - diante da comparação feita pelos clientes com a concorrência, as organizações atentas a esses preceitos, procuram todas as formas de baratear custos e elevar a qualidade, o que dá margem ao surgimento de idéias inovadoras;

d) sistemas voltados para o cliente dão às pessoas oportunidade de escolha entre diferentes tipos de serviços - o autor observa a tendência de consumo mundi-

al segundo a qual “as pessoas não querem mais saber de serviços padronizados”;

e) sistemas voltados para o cliente desperdiçam menos, pois equilibram a oferta e a procura - ao produzir-se para atender à presumível demanda, pode-se gerar desperdício, pois nem sempre o volume imaginado é o real. Colocando os recursos e a escolha nas mãos do próprio cliente, tem-se o perfeito equacionamento entre o ofertado e o demandado;

f) sistemas voltados para o cliente dão a ele o poder de decisão, e o cliente com esse poder é um cliente mais responsável - segundo o autor, “pesquisas no campo da educação demonstram que os estudantes se comprometem mais com a educação quando têm o direito de escolher as escolas que frequentam”. Cita ainda que o mesmo se aplica a outros setores como habitação, treinamento, assistência médica e lazer;

g) sistemas voltados para o cliente criam maiores oportunidades de igualdade - isto porque, nesses sistemas, o cliente principal não são as pessoas individualmente, segundo atributos, mas a comunidade como um todo.

Propondo uma autêntica parceria com a clientela, a Fund. Dom Cabral (p. 58-59) observa que, no geral, as organizações com maior nível de resposta positiva da clientela têm em comum:

a) o compromisso com a organização do trabalho e com a fixação de responsabilidades e de delegação em todos os níveis;

b) a atenção especial ao recrutamento e à criteriosa seleção de pessoal;

c) o investimento no desenvolvimento de talentos (inclusive premiando por aquisição de novas habilidades);

d) a ênfase no trabalho grupal e no desenho dos cargos;

e) a comunicação ampla e informação partilhada em todos os níveis;

f) a política clara de promoções para cargos mais elevados, privilegiando o pessoal de carreira;

g) a participação intensa dos empregados no processo decisório (seja por delegação ou liberdade de ação);

h) o enfoque claro nos resultados, sem engessamento nos objetivos preestabelecidos;

i) a fixação de perspectivas profissionais de longo prazo para os gerentes e líderes;

j) o estabelecimento de filosofias e práticas claras, harmônicas e coerentes;

e

l) a implementação de programas de estagiários, de modo a atrair talentos jovens e permitir a oxigenação da organização.

7.3.5 - Os contratos de gestão

a) Definição de contrato de gestão

Trata-se de instrumento institucional recente, voltado para a gestão por objetivos, com ênfase em qualidade e produtividade, mediante a busca de efetividade,

eficácia, eficiência e economicidade. O Contrato de Gestão registra compromissos de desempenho firmados, para determinado horizonte de tempo, entre o Estado e as entidades públicas a ele subordinadas.(André, p.81)

A validade desse tipo de contrato depende inicialmente da predisposição das partes contratantes para negociar e assumir responsabilidades mútuas, bem como da existência de sistemas de avaliação de desempenho, para que se permita também o exercício do papel de supervisão.

A experiência internacional é bem sucedida, destacando-se a da França, onde tais contratos vêm sendo aplicados a empresas públicas e, mais recentemente, a órgãos da administração direta.

b) Objetivos dos contratos de gestão

Para André (p.91), os objetivos dos contratos de gestão são:

- contribuir para a paulatina mudança no eixo do sistema de supervisão das entidades públicas pelo governo, do controle de meios para o controle de resultados;

- estimular no setor público um modelo de administração moderna, compatível com a experiência do setor privado, qual seja, a Administração por Objetivos, voltada para a qualidade de produtos e processos e para a eficiência técnico/administrativa; e

- enfatizar a mais clara responsabilidade dos administradores das entidades e órgãos públicos no cumprimento de objetivos e metas norteados por diretrizes de governo.

A maioria das organizações que adotaram o contrato de gestão possui compromissos formais internos para a sua execução, ou seja, a responsabilização do corpo funcional pelo atingimento de metas de gestão internas. Para que tenham significação e verdadeiro engajamento, é necessário que as propostas contratuais sejam sempre concebidas com a participação das áreas internas.

c) Os contratos de gestão e o controle

O padrão de relacionamento entre os órgãos de planejamento e controle do Estado e as instituições públicas vem, tradicionalmente, deslocando-se dos controles normativos, rígidos, exaustivos, caros e inflexíveis de meios, para cumprir o papel de orientar, de monitorar principalmente os resultados da ação das entidades e, assim, de zelar pelo eficiente uso dos escassos recursos públicos.

A atividade de planejamento, desacreditada após anos de insucessos, tende a ganhar força em modelos reformulados. E tem de ser assim, pois, perde o próprio sentido acompanhar resultados de atuação de órgãos e entidades sem rumos nítidos

Defende André (p.81) que “a questão central não é a de reduzir o controle interno do setor público, mas a de deslocar este controle para um novo eixo central: o da gestão por objetivos. Sem esse eixo, os controles jurídicos, orçamentários, tarifários, de recursos humanos e tantos outros vêm-se mostrando inadequados. Eles não perderam sua função, mas necessitam de profunda revisão quanto à concepção e operacionalização, devendo ser simplificados e integrados”.

A disseminação da prática dos contratos de gestão traz, portanto, em si, a idéia da redefinição dos vários subsistemas de controle de meios, visando sua raci-

onalização e a redução gradativa da diversidade de exigências e de informações, por vezes em duplicidade.

d) Os compromissos do contrato de gestão

Para André (p.82-83), os compromissos a serem assumidos pelas partes, como pré-condições para o bom funcionamento dos contratos de gestão são os seguintes:

I - Da parte do Estado:

- ter vontade política para reestruturar e modernizar o setor público, enfrentando os naturais conflitos político-institucionais;
- resgatar a função planejamento, definindo prioridades, planos globais e planos de ação em níveis funcional, setorial e regional;
- zelar pelo atingimento dos objetivos econômicos e sociais envolvidos com a atuação da entidade pactuante; e
- traçar diretrizes governamentais específicas para a área de atuação da entidade pactuante e definir claramente o papel que cabe à entidade nos planos de governo, dando assim o referencial de apoio para o seu planejamento estratégico;

II - Da parte da entidade supervisionada:

- certificar-se de que sua diretoria é competente para assumir os papéis projetados para ela e receber apoio governamental e os meios indispensáveis para o cumprimento de suas atribuições.
- orientar seus planos, objetivos e metas para o crescente atendimento das necessidades sociais, segundo sua missão, tanto na qualidade de seus serviços como no atendimento da amplitude dessas necessidades, de acordo com as diretrizes de governo;
- cumprir os planos, objetivos e metas programadas, no horizonte de tempo dedfinido;
- aplicar com eficiência os recursos públicos que lhe forem alocados, bem como os recursos próprios e de terceiros utilizados;
- manter a orientação da alta gerência no sentido da administração por objetivos;
- manter processo sistemático interno de planejamento e de avaliação de desempenho voltado para a qualidade e eficiência; e
- manter sistema articulado de informações gerenciais que dê objetividade à avaliação de desempenho pela administração superior. (Há organizações que dispõem de informações gerenciais dispersas, fragmentadas, acompanham minúcias das operações e não as convergem para relatórios, passíveis de uso na avaliação de desempenho global da entidade).

III - Da parte dos órgãos públicos supervisores:

- estruturar-se de forma a ter presente que a gestão pública é uma questão política e, assim, impõe tratar relações complexas, que não podem ser reduzidas à dimensão exclusivamente técnica, embora esta seja indispensável à objetividade das análises de apoio às decisões político-institucionais;
- manter metodologia de trabalho suficientemente aberta para adaptar-se à enorme especificidade e diversidade dos órgãos da administração;

- permitir aos supervisores de cada entidade terem acesso aos arquivos e dados gerenciais internos e poderem influenciar os órgãos a aperfeiçoarem e a implantarem sistemas gerenciais com relatórios e indicadores adequados; e
- incluir o recurso a consultorias e a comitês específicos para a avaliação do desempenho de órgãos, sempre que motivos de complexidade técnica, política e social o justificarem.

Percebe-se que todos os aspectos anteriores referidos exigem uma administração por objetivos.

e) Dinâmica das corporações sob contratos de gestão

Os interesses dos órgãos supervisionados, em princípio, coadunam-se com aqueles do governo. À medida que se consolidam como entidades e como grupos sociais corporativos, desenvolvem, porém, alguns objetivos próprios, dentre os quais se destacam (André, p.82):

- o desenvolvimento e a garantia de autonomia de gestão;
- a reprodução da entidade, enquanto integridade econômica, social e corporativa;
- a expansão das atividades da entidade; e
- a proteção em relação a ingerências externas, inclusive a criação de barreiras contra a eventual privatização das atividades da entidade.

f) Os contratos de gestão no setor público

Nos contratos de gestão com a administração pública direta, autárquica e fundacional, há geralmente dificuldade em se definir índices de eficiência e efetividade. “Faltam pesquisas do universo de demanda potencial e inexistem estatísticas acerca da qualidade dos serviços prestados e da opinião dos usuários sobre os serviços recebidos”, diz André (p.95-98).

Os contratos concentram-se, então, em objetivos e metas de eficácia, programados para o período de vigência. Às vezes faltam informações sobre o nível atingido em períodos anteriores e o nível programado. Nesse contexto, são nítidas as dificuldades quanto à especificação de objetivos e à definição de metas quantitativas relativas a esses objetivos.

André (p. 98), reconhecendo a grande importância dos contratos de gestão, como instrumentos de reestruturação dos sistemas de gestão pública, frisa que a experiência já acumulada, embora recente, é promissora e rica. Porém, alerta para o risco de que tais contratos venham a se esvaziar por falta de substância em suas propostas e pela fragilidade de propósitos na superação de entraves político-institucionais.

Reconhece o autor que há questões a superar, tanto na administração direta como nas empresas públicas. No primeiro caso, como já visto, devido a obstáculos legais, culturais e até de natureza do serviço, as soluções são mais onerosas, mais lenta a implantação dos contratos de gestão, mais complexa sua avaliação.

A realidade das empresas públicas é de mais fácil equacionamento, havendo grande potencial para implantação dos contratos de gestão, como mostra o autor (André, p. 100-101):

I - Na Administração Direta e Autárquica

I.a - Contratos de Gestão com Institutos de Pesquisa

Os institutos, de modo geral, não apresentam índices de efetividade, pois desconhecem seu universo de demanda potencial, seja pela dificuldade em defini-lo, seja pela falta de escolha de campos específicos de atuação. Os contratos são firmados sobre objetivos de eficácia. Mas, nem sempre é possível estabelecer metas mensuráveis. A saída comum é usar critérios reducionistas da área-meio da instituição (nível de informatização, por exemplo).

Os institutos raramente apresentam índices de eficiência, pois também têm dificuldade em alocar os esforços de recursos humanos e dos seus equipamentos a objetivos e a metas selecionadas, principalmente quando as metas relacionam-se a projeto de pesquisa tecnológica.

As dificuldades decorrem dos fatos de que sua execução envolve a atuação direta e indireta de vários departamentos; o mesmo técnico frequentemente distribui seu tempo de trabalho entre vários projetos.

A economicidade é também difícil de ser apurada, já que os projetos, em geral, envolvem vários centros de custos com atividades compartilhadas, exigindo complexos sistemas de registros de custeio. Ademais, em projetos de pesquisa básica, para os quais não haja demanda externa, é frequentemente inexistente ou incompleto o registro de custos diretos do projeto, confundindo-se com os custos indiretos da instituição.

Essas questões são complexas, exigindo sistemas matriciais de acompanhamento de custos, por projeto. São, porém, passíveis de solução e resultarão em importante contribuição para o desenvolvimento de índices de eficiência. Os contratos de gestão, nesse caso, têm grande potencial, de vez que se tratam de instituições com alta capacitação técnica gerencial interna para resolverem as dificuldades atuais e possibilitarem, futuramente, competentes avaliações de desempenho.

Quanto à avaliação da qualidade global dos serviços prestados, trata-se de tema de grande complexidade, demandando inquéritos junto aos clientes e o concurso de comitês externos de especialistas, por área de conhecimento.

I.b - Contratos de Gestão com Instituições de Planejamento, Articulação ou Assessoramento de Órgãos Públicos

Para o conjunto dessas entidades, valem quase todas as considerações formuladas para os institutos de pesquisa. As metas raramente podem ser mensuradas de forma significativa; com frequência, os objetivos são vagos, o que dificulta a avaliação da eficácia. Talvez apenas o cliente possa fazê-lo, mas sabemos que sua opinião pode estar sujeita a distorções.

Comitês externos de auditoria para a avaliação do mérito de cada projeto e de sua boa execução são uma forma de minorar essas dificuldades.

A descrição cuidadosa dos objetivos e metas, bem como das ações necessárias à sua concretização, são estratégias para possibilitar avaliações. Em geral, o acompanhamento é feito através de relatórios descritivos das ações executadas. A questão da avaliação da eficiência é das mais difíceis. Mesmo que sejam feitos os registros do tempo de dedicação dos recursos humanos da entidade por projeto, a comparabilidade dos casos é muito duvidosa.

Observadores externos terão poucos parâmetros de julgamento nos quais possam se apoiar e só conseguirão detectar distorções de grandes proporções. O recurso a comitês de especialistas poderá minorar a dificuldade de julgamento de qualidade e de eficiência, servindo de apoio à avaliação de desempenho.

I.c - Contratos de Gestão com Entidades de Saúde Pública

O tema efetividade é de difícil avaliação nesse universo, pois a demanda, geralmente, é estimada pelo uso efetivo dos serviços, o que está sujeito a distorções, quando não se levam em conta as dificuldades de acesso ao sistema de saúde pública. A qualidade dos serviços é raramente abordada e o grau de satisfação dos usuários não é considerado nos contratos.

Os contratos, em geral, não tratam da eficiência de forma clara, embora haja algumas indicações de eficiência gerencial. Porém, as metas quantitativas de eficácia são freqüentemente bem formuladas, embora haja carência de adequados instrumentos de mensuração e da memória de desempenhos anteriores.

A avaliação de contratos de gestão na área de saúde demanda bom conhecimento do setor ou a contribuição de especialistas das áreas médica e de administração hospitalar.

I.d - Contratos de Gestão com Universidades

Examinados os contratos de gestão com universidades, observam-se alguns aspectos comuns aos demais contratos, entre eles, a ausência de indicadores de efetividade. Há algumas questões intocáveis, como os cursos que deveriam ser oferecidos e o grau de satisfação ou de adequação dos recursos ministrados, dentre outros.

Os objetivos e metas de eficiência da área, embora quantificáveis, não permitem depreender qualquer associação com índices de qualidade de atendimento e capacitação dos alunos. A questão dos índices de eficiência em instituições educacionais é problemática, pois o corpo docente tem grande resistência a toda avaliação, seja interna ou externa.

O conceito de autonomia acadêmica parece também originar rejeições à avaliação e monitoramento externos. Apesar desses obstáculos, governos como o do Estado de São Paulo têm caminhado para a adoção de um novo modelo de gestão, caracterizado por maior autonomia administrativa, financeira e pedagógica, com intuito de alcançar melhores níveis de modernização, racionalização e aperfeiçoamento técnico das instituições públicas de ensino.

II - Na Administração Indireta

II.a - Contratos de Gestão com empresas da área de energia, de saneamento e de transporte

Neste tipo de contrato é recomendável:

- a) implementar sólido sistema de avaliação de desempenho, com base no sistema de informações gerenciais já utilizado internamente;
- b) criar ou melhorar seus planos estratégicos, a partir de orientação para o planejamento setorial integrado do Estado no seu campo de atuação;
- c) aperfeiçoar seus planos operacionais internos, envolvendo todos os escalões da empresa;

- d) enfatizar a apresentação de metas mais significativas de eficiência e de desempenho econômico-financeiro; e
- e) estudar a racionalização dos elencos de informações para o acompanhamento de meios, com o intuito de racionalizá-los e, futuramente, de reduzi-los.

II.b - Contratos de Gestão com empresas de armazenagem, serviços de informática e controle de poluição

Nesses casos, os contratos de gestão devem enfatizar os seguintes itens:

- a) definição de planos estratégicos e operacionais que venham a embasar os objetivos e metas contratuais futuras;
- b) compromissos contratuais de desenvolver métodos de avaliação de qualidade de produtos e serviços e de avaliação de eficiência de recursos humanos e de equipamentos;
- c) reestruturação organizacional que envolva o comprometimento de todo o corpo funcional da empresa;
- d) definição nítida da missão, de modo a neutralizar possíveis influências negativas, causadoras de níveis de obsolescência indesejáveis; e
- e) liberação de controles de meios. Este caso deve ser examinado com mais cautela e casuisticamente, verificando se o nível de eficiência da empresa já lhe permite firmar contratos de estágio mais avançados quanto à liberação de controles.

II.c - Contratos de Gestão com empresas de infra-estrutura e atividades correlatas.

Devem ser incentivados nessas empresas:

- a) a concepção de planos estratégicos de médio e longo prazos;
- b) o desenvolvimento de métodos de avaliação de eficiência operacional interna e de eficiência na administração de obras;
- c) o desenvolvimento de métodos de avaliação de custos de obras típicas, como referências para a futura definição de metas de otimização de tais custos; e
- d) a previsão de metas de equilíbrio econômico-financeiro;

II.d - Contratos de Gestão com empresas da área financeira

Nesses casos cabe, como aperfeiçoamento contratual, a inserção de metas de rentabilidade e de nível de risco operacional e seu confronto com os níveis de mercado, além do incentivo a objetivos de modernização operacional, envolvendo recursos humanos e sistemas de informatização, no sentido de torná-los mais competitivos.

Devem ser consideradas, nesses contratos, metas operacionais de interesse social, tais como facilidades de crédito, dirigidas a faixas carentes da população (pequenos agricultores e outros pequenos empresários, por ex.) e a situações sociais emergenciais, dentre outras.

7.3.6 - Reengenharia

a) As organizações tradicionais e a reengenharia

Cassio Dreyfuss (*in* Gonçalves, p. 15-16) caracteriza a organização tradicional, fechada em si mesma, pelas seguintes visões e conceitos de seus dirigentes e empregados:

- o ambiente externo exhibe constância e regularidade, o que permite à organização isolar-se dentro de suas fronteiras;
- a organização é versátil e deve produzir seus insumos, livrando-se assim dos custos de suprimentos externos;
- a especialização leva à eficiência e, portanto, deve-se limitar a amplitude das tarefas e isolá-las em áreas afins específicas;
- o trabalhador tem conhecimento e capacidade limitados e, portanto, deve ter sua ação detalhadamente prescrita.

Como consequência desse modelo, os resultados são irregulares, aparentemente aleatórios. Surgem prejuízos inesperados. E a resposta ineficiente da organização é o reforço da estrutura com a criação de novas áreas. O clima é ruim e os funcionários permanecem frustrados e insatisfeitos. Faz-se, então, necessário redesenhar bruscamente a forma de atuar.

Para Michael Hammer *apud* Dreyfuss (op. cit., p. 118) “reengenharia é a reconceitualização fundamental e o redesenho radical dos processos a fim de obter melhorias dramáticas no desempenho da organização”.

b) Os vetores da mudança

Dreyfuss (*in* Gonçalves, p.17-18) alerta que vivemos o momento da transição, em que está sendo criado o paradigma da nova organização. Esse momento aponta em seis direções:

- Foco nas competências essenciais - o vetor estratégico indica que a organização deverá concentrar suas atenções naquilo que é sua vocação, obtendo externamente, através de parcerias, os serviços de apoio;
- Negócios a qualquer tempo e em qualquer lugar - o vetor de mercado, com o apoio de tecnologia e da logística, elimina as barreiras de tempo e espaço para a realização de negócios;
- Redesenho dos processos - o vetor de operações conduz à modificação profunda das atividades, estruturando-as por processos, com produtos claros e definidos;
- Capacitação por aprendizado contínuo - o vetor de recursos humanos aponta para pessoas com habilidades básicas amplas, reciclando continuamente seus conhecimentos específicos, de modo a poderem responder às mudanças do ambiente, dos negócios e dos processos;
- Estrutura dinâmica articulada - o vetor de estrutura prevê a criação de estruturas flexíveis, formadas por grupos de trabalho dinâmicos e articulados entre si, capazes de responder rapidamente às mudanças; e
- Reavaliação da Cultura organizacional - o vetor de cultura investiga o impacto de todas essas mudanças sobre as pessoas e os grupos, e propõe formas de fomentar a mudança cultural necessária.

c) Características da reengenharia

As principais características da reengenharia, também expostas por Cassio

Dreyfuss (*in* Gonçalves, p.118), são:

- Objetivo estratégico: a reengenharia é feita visando atingir objetivos estratégicos, ou seja, melhorar a posição e os resultados da organização no contexto externo;

- Melhoria significativa de resultado: os resultados devem apresentar um salto significativo. Não é objetivo da reengenharia a melhoria gradual e contínua dos resultados;

- Abordagem por processos: a reengenharia enxerga a organização através de seus processos, ou seja, por meio das sequências de atividades que geram os produtos da organização;

- Impacto organizacional amplo e profundo: a reengenharia abrange muitas pessoas em vários pontos da organização e afeta fortemente sua atividade e seu comportamento; e

- Esforço abrangente e multidisciplinar: o projeto de reengenharia abrange atuações em várias áreas, usando diferentes técnicas e ferramentas.

d) As diferentes escolas da reengenharia

São expostas por Cassio Dreyfuss (*in* Gonçalves, p. 119-122) as seguintes correntes de pensamento ligadas à matéria de reengenharia:

I. Escola da Transformação dos Negócios: visa mudar radicalmente a estrutura de operações atual, propondo realizá-las em bases totalmente novas, como serviços a qualquer hora e lugar, através de caixa eletrônico, telefone, fax e terminais compartilhados. Um bom exemplo de uso desses instrumentos é a prestação de serviços bancários, que mudou radicalmente nos últimos anos.

Esse modelo causa impacto nas relações da organização, ou seja, afeta as posições relativas entre organização, clientes e ambiente externo em geral. Algumas das ferramentas características desta escola são:

- arquitetura de negócios - visa a estruturar o conjunto de negócios da organização a partir, não só de sua situação atual, mas da análise de suas competências básicas e das oportunidades de mercado;

- laboratórios de criatividade - partem apenas de objetivos definidos e criam novas formas de atuar, sem levar em consideração condicionantes ou limitações atuais; e

- desenvolvimento de protótipos e pilotos - essa ferramenta familiariza as pessoas com a solução e permite a avaliação dos riscos envolvidos.

II. Escola dos Recursos Humanos: nesta escola atua-se para mudar os indivíduos para que estes, por sua vez, mudem a organização. Procura-se dar poder às pessoas, enriquecer as tarefas individuais, sensibilizar e delegar responsabilidade. Há a redefinição total de atividades, com terceirizações, eliminações e reagrupamentos, em função de novos objetivos estratégicos.

Surgem órgãos de administração colegiada, em que competência, conhecimento e experiência estabelecem a liderança, em substituição à autoridade hierárquica formal. Formam-se grupos de trabalho, com características de autogestão, dotados de responsabilidades amplas de poder de decisão para organizar-se da melhor maneira para o trabalho.

As atribuições são flexíveis. E o conceito de emprego com horários fixos é substituído pelo conceito de trabalho, a ser realizado da maneira que for mais conveniente para as pessoas e para os objetivos da organização. As principais ferramentas desta escola são:

- alinhamento estratégico - é necessário que os dirigentes da organização estejam alinhados em relação aos objetivos estratégicos do trabalho;

- programa de mudanças - a sensibilização para a mudança, seguida de efetiva mudança da cultura e dos comportamentos habituais, é essencial para a condução do programa de reengenharia; e

- gerência de mudança - faz parte desta gerência o desenvolvimento e implantação, em momentos oportunos, de novas formas de avaliação e remuneração, que devem acompanhar as mudanças introduzidas pela reengenharia.

III. Escola do Fluxo de Trabalho: esta escola atua sobre os fluxos de trabalho, buscando redefinir sua racionalidade à luz de novos objetivos e resultados esperados. Ela redefine os procedimentos ao longo do processo. É herdeira dos trabalhos de produtividade, agora orientados por processos. As ferramentas habituais desta escola incluem:

- cadeia de valor dos processos - para redesenhar o processo, é necessário conhecer as atividades que agregam valor ao resultado do processo, de acordo com os objetivos estratégicos definidos;

- *benchmarking* - os novos processos redesenhados têm objetivos de desempenho estabelecidos através de indicadores externos; e

- fluxograma - representam graficamente os passos, tarefas, processos e atividades.

IV. Escola da Tecnologia de Informação: o foco desta escola é procurar oportunidades para acrescentar tecnologia aos processos, mudando o nível tecnológico do processo ou criando novos produtos e serviços. Os objetivos são aumentar o valor percebido pelos clientes ou criar uma vantagem competitiva. As ferramentas típicas desta escola são:

- modelagem de dados - permite identificar as informações necessárias no ambiente do novo processo e como elas se relacionam;

- modelagem de processos - numa etapa inicial, mapeiam-se os processos como são hoje, visando ao seu conhecimento e identificação de deficiências e oportunidades de melhoria; na etapa da reengenharia, projeta-se o novo processo; e

- técnicas de projeto em grupo - significa que o projeto dos novos modelos de dados e de processos é desenvolvido em reuniões em grupo.

e) Objetivos da reengenharia

Ainda segundo Cassio Dreyfuss (*in* Gonçalves, p.18-19), os objetivos da reengenharia são:

- aumentar na percepção do cliente o valor do produto, através da melhoria de suas características ou de serviços agregados a ele;

- aumentar a competitividade da organização, através de formas e condições inovadoras de atuação;

- aumentar especificamente a qualidade do produto, resultando em aumento

da satisfação do cliente;

- aumentar a produtividade, reduzindo os custos;
- aumentar a flexibilidade das operações, permitindo que absorvam mais facilmente as mudanças vindas do ambiente; e
- simplificar as operações, permitindo a criação de versões do processo adequadas a diferentes circunstâncias.

f) Perspectivas com a reengenharia

As dez mudanças mais freqüentes que ocorrem nas organizações que adotam a reengenharia são as seguintes (Hammer *apud* Gonçalves, p. 36-37):

- as unidades de trabalho mudam, passando de departamentos funcionais para equipes de processo;
- os serviços das pessoas mudam, passando de tarefas simples para trabalhos multidimensionais;
- os papéis das pessoas, antes definidos e controlados pelos gerentes, passam a ser desenhados pelos seus próprios ocupantes;
- a preparação dos empregados para o serviço muda, deixando de ser treinamento para ser educação;
- o enfoque das medidas de desempenho e da remuneração se altera da atividade para o resultado;
- os critérios de promoção mudam do desempenho individual para a habilidade;
- os valores, antes protetores da organização, passam a inspirar a produção;
- os gerentes mudam de supervisores para instrutores de seus times;
- as estruturas organizacionais mudam de hierárquicas para horizontalizadas; e
- os executivos deixam de ser controladores do resultado para serem líderes.

g) O projeto de reengenharia

As principais etapas do projeto de reengenharia, segundo Harrison, D. Brian (*apud* Gonçalves, p. 37-38) são as seguintes:

- desenvolvimento da visão de processo: as pessoas precisam ser treinadas a enxergar os processos da organização;
- definição dos objetivos do projeto: começa com a análise dos objetivos da organização e o estabelecimento da direção básica que o projeto deve seguir;
- visualização de soluções: corresponde a estabelecer as pontes necessárias para chegar aonde queremos a partir do que temos;
- detalhamento de propostas e solução: é a fase em que novas maneiras de fazer as coisas são criadas, a partir da criatividade e da prática de *benchmarking*;
- projeto de solução: inclui o projeto dos novos processos e da nova estrutura organizacional, a definição dos mecanismos de mudança e a preparação do plano de implementação;
- implementação dos novos processos: abrange a criação das condições ideais de funcionamento dos novos processos, seja através dos sistemas de informação, seja através da preparação das pessoas.

Para Gonçalves (p.56) o sucesso do projeto de reengenharia é decorrência

dos seguintes cuidados:

- assegurar o comprometimento e a visibilidade da alta administração;
- assegurar continuidade e coerência administrativa;
- definir a abrangência da mudança;
- medir o desempenho antes e depois do projeto;
- usar ferramentas e métodos apropriados;
- montar as equipes adequadas;
- não parar com iniciativas de qualidade;
- procurar apresentar resultados de curto prazo
- estar aberto para novas idéias;
- manter os colaboradores informados;
- não ter soluções preconcebidas;
- questionar o valor agregado por cada atividade do processo;
- conduzir operações-piloto antes da implementação total;
- manter sempre o cliente em mente; e
- manter a qualidade dos produtos e serviços.

Hammer *apud* Gonçalves (p. 85) prepara a lista dos erros mais comuns que fazem as organizações fracassarem na reengenharia. São eles:

- não focar os processos organizacionais;
- tentar consertar o processo em vez de mudá-lo;
- ignorar outros aspectos além da redefinição dos processos;
- negligenciar os valores e as crenças das pessoas;
- contentar-se com resultados de pequena monta;
- colocar restrições prévias à definição do problema e ao escopo do esforço

de reengenharia;

- permitir que a atual cultura empresarial e atitudes gerenciais antigas impeçam o início da reengenharia;
- tentar empreender a reengenharia de baixo para cima;
- limitar os recursos dedicados à reengenharia;
- negar à reengenharia a posição de destaque na organização; e
- concentrar-se exclusivamente no projeto e esquecer da implementação.

7.4 - VARIÁVEL TECNOLÓGICA

Vivemos uma época de intenso predomínio tecnológico. A tecnologia tem causado diversos tipos de impacto na organização e esses impactos levam a mudanças notáveis, tanto na estrutura organizacional como nos processos de negócios.

Os grandes avanços da eletrônica nas duas últimas décadas permitiram que as atividades de serviços tivessem acesso a inúmeras tecnologias, antes sequer imaginadas. O barateamento dos preços tem tornado mais e mais acessíveis essas novas ferramentas administrativas.

O custo do processamento de informações está caindo continuamente. O primeiro computador veio ao mundo em 1946. Tinha custado US\$ 20 milhões e fa-

zia 5 mil operações por segundo. 50 anos depois, pode-se comprar por US\$ 5 mil computadores que fazem 100 milhões de operações por segundo (Cassio Dreyfuss *in* Gonçalves, p.110)

O uso dos computadores, a partir da década de 50, veio, sem dúvida, mudar algumas características do trabalho realizado nas organizações: maiores volumes, maior rapidez e menor número de erros. Durante décadas, a utilização dos recursos da tecnologia informática esteve voltada para a eficiência de algumas atividades que eram trabalho-intensivas.

Gonçalves (p.110-111) fornece, no quadro abaixo, a visão evolucionista das várias funções desempenhadas pelos computadores, primeiramente nas atividades acima citadas, até chegar ao leque das inumeráveis aplicações dos dias atuais.

FUNÇÃO	TAREFA
Automação	Eliminar trabalho humano do processo
Tratamento de informação	Capturar informação sobre o processo para entendê-lo
Seqüencial	Mudar seqüência do processo ou proporcionar paralelismo
Acompanhamento	Monitorar o <i>status</i> do processo
Analítico	Melhorar a capacidade de análise da informação e de tomada de decisão
Geográfico	Coordenar processos à distância
Integração	Coordenar tarefas e processos
Intelectual	Capturar e distribuir conhecimento
Desintermediação	Eliminar intermediários no processo

No quadro seguinte, Gonçalves (p.113) expõe também a escalada histórica dos meios de comunicação, cuja evolução trouxe forte impacto para as atividades das organizações:

ANO	MEIO DE COMUNICAÇÃO CRIADO
1890	telégrafo
1930	telefone
1960	computadores
1970	teleprocessamento
1975	satélite
1980	processamento distribuído
1990	redes integradas
1995	redes mundiais - infovias

7.4.1 - A Tecnologia de Informação

Além de simplificar a organização, pela redução do número de níveis hierárquicos, reunindo eletronicamente os membros da administração e aumentando os laços com os clientes, a tecnologia da informação possibilita criar novas formas de organização. Em suma, a tecnologia de informação não é apenas suporte para o funcionamento do negócio, mas um recurso de projeto organizacional.

Para Cassio Dreyfuss (*in* Gonçalves, p.124-126), a tecnologia de informação, em seu novo papel, será:

a) instrumento de permanente renovação dos processos de negócio - será ela instrumento de constante adequação dos processos ao ambiente e a novos objetivos estratégicos;

b) agente de viabilização de novos produtos e serviços - a partir da análise de oportunidades, essa área será um elemento viabilizador de novos produtos, novas maneiras de satisfazer o cliente, novas formas de fazer negócios;

c) elemento de flexibilização entre ambiente, organização e pessoas - o ambiente é dinâmico; as organizações e pessoas têm velocidade de adaptação menor do que a velocidade de mudança do ambiente. A tecnologia de informações deverá absorver a mudança, permitindo maior estabilidade da organização e apresentando interface estável às pessoas.

Alguns fatores como a localização e distância entre os postos de trabalho do processo podem determinar a escolha entre o uso de lápis e papel ou de redes de comunicação. Entretanto, os requisitos de qualidade, velocidade, volume e complexidade nas atividades das organizações modernas são crescentes. Isto faz com que recursos de equipamentos, programas e telecomunicações sejam cada vez mais os meios aplicados aos processos.

Surgem também aplicações integradas, como correio eletrônico, automação de processos e agenda dinâmica. Há ainda ferramentas eletrônicas de produtividade pessoal, como textos, gráficos e planilhas, todas apresentáveis em interfaces amigáveis com o usuário.

Completa-se o círculo com a integração de todas as aplicações a um gerenciador de banco de dados, permitindo tanto a criação de bancos de dados pessoais ou locais quanto o acesso a bancos de dados corporativos.

Em resumo, o efeito transformador da tecnologia da informação nas organizações faz-se sentir, notadamente, sob cinco aspectos:

- na incorporação de tecnologias revolucionárias aos processos (por exemplo, o reconhecimento ótico de textos e imagens, digitalização e sintetização de voz, realidade virtual);

- na transformação dos processos (atendimento a clientes por meios diferenciados, telecompras, editoração eletrônica);

- na criação de novos negócios (serviços através de redes públicas, como internet);

- no enriquecimento das tarefas, devido ao amplo acesso à informação e ampla capacidade de manipulação. (Novos níveis de autonomia são assim conse-

guiados para os recursos humanos, a partir de sistemas baseados em conhecimento e ferramentas de apoio à decisão); e

- na conectividade dos fluxos de trabalho, ao viabilizar redes heterogêneas, locais e amplas, permitindo o trabalho a qualquer hora e lugar, e definindo grupos de trabalho virtuais, com a comunicação entre os postos de trabalho sendo feita eletronicamente.

Osborne (p. 215/217) traz à tona o caso de um departamento de polícia americano que desenvolveu um *software* capaz de captar a fala humana e transformar palavras faladas em relatórios escritos, economizando assim o esforço de horas de digitação, a cada relatório.

8 - CASOS PARTICULARES DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O conceito de qualidade na área de serviço, como já visto, não é de simples definição, até porque não há uma definição única. Como expõe Ferrándiz (p.108), para o cliente a qualidade é expressa em termos de responsabilidade, competência, respeito, sintonia e comodidade; para o profissional, significa realizar seu trabalho utilizando o conhecimento e os recursos mais atuais da tecnologia do setor; e, finalmente, para o gestor, trata-se de dispor do melhor pessoal e instalações, com o objetivo de poder oferecer o melhor serviço da forma mais eficiente.

8.1 - QUALIDADE EM SERVIÇOS DE SAÚDE

Os agentes básicos do sistema público de saúde são:

a) o cliente, em seu o direito de exigir serviços adequados à sua circunstância;

b) o sistema, com a obrigação de uma prestação de serviço eficiente; e

c) o profissional, com direito de ser reconhecido pelo trabalho realizado.

Este enfoque estabelece uma importante a tricotomia clássica de acessibilidade, custo social e qualidade. (Ferrándiz, p. 110).

A compreensão do cenário supra forma a base, mediante a qual Ferrándiz professa a idéia de que a eficiência dos serviços de saúde pode ser obtida da correlação entre:

a) Gastos públicos com saúde: decorrência de adequado planejamento, correta gestão dos serviços de saúde e análise dos binômios custo-benefício e custo-efetividade;

b) Saúde da comunidade: definição e avaliação do estado de saúde resultante na comunidade, como, por exemplo, índices de mortalidade infantil e ocorrência de epidemias;

c) Satisfação do usuário: associada ao trato pessoal do médico, competência dos profissionais, comodidade, equipamentos e instalações, clareza das informações recebidas, acesso à atenção médica, estrutura organizacional do centro de sa-

úde e assistência prestada.

d) Satisfação dos profissionais: resultante de reconhecimento, recompensa e remuneração, condições de trabalho, nível dos colaboradores, conteúdo do trabalho, supervisão e estilo de liderança, organização e direção, e possibilidades de crescimento.

É necessário, destarte, encontrar indicadores clínicos, de gestão, de organização e de satisfação que identifiquem os problemas, comprovem suas soluções e evitem sua repetição.

Tironi (3)(p.13) propõe, como indicadores gerais nessa área: tempo de espera entre a marcação da consulta e o atendimento; tempo médio de atendimento hospitalar; taxa de ocupação hospitalar; taxa de mortalidade hospitalar; percentual de internações eletivas; taxa de infecção durante a hospitalização; percentual de postos de saúde providos de geladeira em uso; taxa de resolatividade; percentual de jovens que tenham feito residência médica; gasto médico por paciente/dia; e número de consultas médicas por emprego médico nas atividade ambulatoriais.

8.1.1 - Qualidade da estrutura do hospital

O desenvolvimento dos padrões do que hoje consideramos um hospital data de 1919 (Azevedo (2), p. 50). Eram eles:

- corpo clínico definido;
- exigência de diploma legalmente registrado para a constituição deste corpo;
- existência de regras e regulamentos para esse corpo clínico;
- disponibilidade de prontuários praticamente como os que conhecemos hoje; e
- existência de instalações diagnósticas e terapêuticas mínimas (já incluía gabinete de raios X e laboratórios químicos e bacteriológicos).

Por uma visão de qualidade da estrutura humana, deveríamos incluir, dentre os critérios mínimos a serem observados, a existência de comissões de ética, de credenciamento, de prontuários ou óbitos, e de controle de infecções hospitalares.

A qualidade da estrutura hospitalar tem sido, na verdade, definida de várias formas. De acordo com Deming (p.127), ela pode ser avaliada pelas seguintes variáveis:

- conforto dos pacientes sob atendimento médico;
- número de pessoas sob cuidados médicos, por idade;
- número de pessoas mantidas fora do hospital ou com atendimento em casa, em virtude dos bons cuidados do ambulatório;
- instalações para exames, tais como laboratórios e aparelhos de raios-x;
- programas de saúde pública desenvolvidos pela instituição;
- vida média das pessoas que receberam alta da instituição, por tempo de alta; e
- verba aplicada pela instituição, por paciente.

Em nível de estrutura física, Azevedo (2)(p.51) frisa que, já pela Portaria 400/77 do Ministério da Saúde, estabelecia-se que nenhum setor do hospital poderia ficar sem os equipamentos essenciais para seu funcionamento; que os hospitais deveriam ter menos de 5% do equipamento com problemas de funcionamento; 100% do equipamento substituído disponível no prazo de cinco minutos para equipamentos críticos (eletrocardiógrafos, bisturi elétrico, respiradores), quinze minutos para equipamentos semicríticos (aspiradores, tensiômetros), e duas horas para equipamentos não-críticos (camas, cadeiras de rodas, roupa de cama).

Também quanto às instalações físicas, Ferrándiz (p. 115) lembra a necessidade da supressão de barreiras arquitetônicas; da criação de entornos acolhedores, incluindo a sinalização adequada e informações pertinentes ao hospital; do estabelecimento de centro assistencial interno com serviços habituais do dia-a-dia, ligados ao ócio, consumo, higiene, comunicação e necessidades econômicas; da possibilidade de intimidade, quando necessário, etc.

Sem dúvida, esse modelo seria mais freqüente nos serviços privados de saúde, nos quais, entretanto, os serviços públicos podem espelhar-se.

8.1.2 - Qualidade do atendimento médico

Ferrándiz (p. 115) alerta que toda instituição de saúde pautada pelo compromisso com a qualidade - e aí se incluem as públicas - deve propiciar o máximo de bem-estar possível para o usuário, desde o primeiro contato com o sistema, incluindo a imprescindível atenção ao enfermo, bem como a infra-estrutura necessária para levá-la a cabo.

E, discutindo os direitos do paciente, acrescenta: “É preciso ademais eliminar a ameaça do desconhecido e, com isto, diminuir a ansiedade que condiciona toda a alteração de sua saúde” (Ferrándiz, p. 111).

Azevedo (2)(p.52) defende que, para a implantação da qualidade total na área do atendimento médico, haveria necessidade de que todo o processo fosse monitorado por um rol bastante extenso de indicadores.

Como exemplos, cita: a clareza e adequação dos registros do diagnóstico no prontuário; o nível de esclarecimento do doente a respeito do diagnóstico, conduta e prognóstico; o tempo de espera pela internação (efetividade da marcação de cirurgias); o tempo de demora na obtenção de exames; o tempo de espera pela cirurgia; a qualidade da admissão (esclarecimento do doente, cortesia no trato); a existência de visita pré-anestésica; a qualidade do relacionamento humano nesta; a qualidade do preparo de enfermagem no pré-operatório; o tempo de espera no centro cirúrgico e o nível do apoio psicológico dado ao paciente.

Além disso, inclui: o tempo de cirurgia; o tempo de anestesia; o grau de consciência do doente, ao final da cirurgia; o tempo de permanência na sala de recuperação pós-anestésica; a existência de intercorrências a este nível; o tempo de transporte para o quarto; a assistência de enfermagem na enfermaria.

E finaliza, acrescentando: a evolução no pós-operatório (existência de dor,

tempo de demora para o atendimento de episódios de dor ou desconforto); a participação da nutrição, satisfação e adequação da dieta; o tempo e respostas satisfatórias às demandas do doente; o tempo de internação no pós-operatório; qualidade do prontuário no momento da alta; nível de informação do paciente a respeito dos cuidados pós-operatórios em casa; taxa de incidência de complicações; e tempo de retorno às atividades habituais.

Deming (p.150-151), de igual modo, propõe um rol detalhado de observações a serem feitas para avaliar a qualidade na área de atendimento de saúde:

- demora na anotação de resultados de exames de laboratório na papeleta do cliente;
- dosagens incorretas de medicação administrada aos pacientes;
- administração de medicação errada;
- administração incorreta de medicação;
- monitoração inadequada de pacientes durante a administração de medicação;
- número de reações observadas à medicação administrada;
- número de exames de laboratório solicitados, mas não realizados;
- número de relatórios médicos incompletos;
- número de cirurgias desnecessárias realizadas;
- número total de cirurgias realizadas;
- taxa total de mortalidade;
- taxa de mortalidade durante cirurgias;
- taxa de mortalidade no pronto-socorro;
- número de cirurgias por tipo;
- número de transfusões;
- número de reações às transfusões (causadas por fatores tais como escrita ilegível na bolsa do sangue dado ao paciente);
- discrepâncias pré-cirúrgicas e pós-cirúrgicas (por ex., o diagnóstico feito pelo médico de plantão ou pelo cirurgião não está de acordo com os resultados dos patologistas);
- incêndio, derramamento de produtos químicos e outros acidentes no laboratório;
- utilização experimental de drogas;
- queixas de pacientes;
- duração média da estada no hospital;
- número de pacientes em isolamento, média semanal;
- número de raios-x solicitados;
- número de exames de laboratório solicitados;
- número de tratamentos por radiação;
- número de eletroencefalogramas e eletrocardiogramas;
- número de solicitações e relatórios ilegíveis sobre os pacientes;
- erros do laboratório;
- porcentagem de retrabalho no laboratório;
- tempo entre a coleta de material e recebimento pelo laboratório;

- quantidade de material inaceitável;
- ocorrências de faltas de itens de material;
- número de recipientes inadequados;
- ocorrência de quantidade insuficiente de material;
- ocorrência de nome do paciente inexistente ou ilegível no material colhido;
- ocorrência de nomes diferentes na requisição e no material;
- número de recipientes quebrados ou vazando;
- tempo médio de espera por material;
- excesso de estoque, por item de material;
- tempo ocioso do computador, distribuição por tempo inativo;
- número de reagentes ou meios com data de validade vencida;
- registro de horas-extras pagas;
- número de empregados ausentes por doenças ou por outras razões;
- quadro de pessoal regular; e
- quadro de voluntários.

Finalmente, para se alcançar e manter níveis desejáveis de qualidade, é preciso compreender que todo pessoal do sistema (limpeza, manutenção, administração, serviços de apoio e eventuais) deve trabalhar com eficiência, pois está envolvido direta ou indiretamente com o objetivo maior do sistema de saúde: atenção ao paciente.

8.1.3 - Garantia da qualidade nos serviços de saúde

As instituições de saúde são organizações altamente diferenciadas, tendo como corpo operacional profissionais qualificados. Isto lhes permitiria um considerável controle sobre suas atividades e a possibilidade de desenvolverem programas que garantissem a qualidade do processo e de seus resultados.

Os principais obstáculos a esse vislumbre, consoante visão de Ferrándiz (p. 114-115), decorrem de deficiências de estrutura, forma de funcionamento e desmotivação dos próprios profissionais. As áreas fundamentais para a garantia da qualidade na área de saúde são, para ele:

- a) a existência de um núcleo de informação que permita a correta avaliação e comparação de dados;
- b) a participação motivada dos profissionais, significando atitudes positivas ante a necessidade das informações geradas pelo sistema; e
- c) o compromisso tanto dos gestores como dos funcionários em estabelecer a garantia da qualidade como objetivo institucional, baseada em conceitos e critérios uniformes, permitindo que os problemas definidos, as soluções alvitradas e os resultados obtidos sejam comparáveis, tanto em nível do centro de saúde, como entre diferentes centros ou até países.

Como analisado de início, a garantia da qualidade consiste na definição do que vem a ser problema ou desvio, em relação aos padrões estabelecidos, sua res-

pectiva análise, a correção desse desvio, o controle de sua realização e a avaliação dos resultados desta ação corretiva. Tudo isto deve ocorrer de maneira continuada.

8.1.4 - Melhoria contínua da qualidade em serviços de saúde

É Azevedo (2)(p.53) quem nos diferencia esse conceito. Explica: “Se no enfoque da garantia da qualidade poderíamos considerar que uma taxa de infecções, em cirurgia limpa, igual a 2% seria satisfatória, dentro de um processo de melhoria contínua da qualidade, a única taxa aceitável seria *zero*. Não que esse indicador pudesse efetivamente ser alcançado a curto ou médio prazos, em determinado serviço, mas no sentido de que todo processo será dirigido rumo ao seu atingimento”.

8.2 - QUALIDADE EM SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

Osborne (1994 - p.5) cita a comunidade de East Harlem como exemplo de reversão do caos. Estando entre as comunidades mais pobres dos Estados Unidos, há mais de vinte anos atrás, aquele distrito convivia com escolas depredadas, em meio à violência e ao tráfico de drogas, alto índice de evasão escolar, baixo nível de aproveitamento, dentre outras mazelas.

Em 1974, um superintendente de ensino, um diretor e alguns professores resolveram criar uma escola alternativa para os alunos agressivos, rebeldes e incorrigíveis, para que os demais pudessem aprender alguma coisa.

A grande revolução positiva veio a ocorrer sim na escola criada. A partir dali, os professores foram criando novas escolas alternativas, como escolas profissionalizantes, de meio ambiente, de ciências, de matemática. Para todas elas, havia um núcleo básico de disciplinas: matemática, inglês e ciências sociais, mas cada uma podia ter seu enfoque particular.

Em 1983 todas as escolas do distrito se tornaram alternativas. Seis outros Estados adotaram o mesmo modelo. Foi ampliado o número de opções, diminuindo o tamanho de cada escola. Em vez de receberem uma educação padronizada, os estudantes e professores puderam escolher o tipo preferido, tendo todos, doravante, a sensação de que a escola lhes pertencia.

Aos professores e diretores foi dada liberdade e estímulo para a criação de novas escolas, desde que houvesse demanda suficiente. Por outro lado, um modelo mal sucedido poderia significar desemprego para o autor da idéia.

Como conseqüências positivas desse modelo, Osborne cita: elevação no nível de aproveitamento em leitura e escrita, de 15%, em média, em 1973, para 64% e 75%, respectivamente, em 1988; o sucesso dos alunos do East Harlem em escolas públicas de elite; a enorme fila para matrícula de alunos, inclusive vindos de outros distritos; bem como de professores querendo lecionar nas suas escolas.

8.2.1 - Metodologia de ensino

Ainda segundo Osborne (p. 342), pesquisas mostram que as pessoas se lembram de cerca de 10% do que ouvem, 20% do que vêem, 40% do que debatem e 90% do que fazem. No entanto o ensino, notadamente o público, continua preso ao velho modelo do professor que fala para alunos que ouvem.

Ganham força, nesse contexto, modelos pedagógicos como o construtivismo e outros que estimulem a expressão individual, a segurança, a criatividade, a participação, a visão holística e a consciência dos grandes problemas da atualidade, já que, dentre as funções da educação, está a de formar cidadãos ativos e proativos.

8.2.2 - Indicadores de qualidade no setor de educação pública

Tironi (3)(p.13) propõe os seguintes indicadores de qualidade para o setor educacional: distorção série/idade; percentagem de alunos com livro-texto; área física por aluno; taxa de repetência; rendimento do aluno no teste padronizado; percentagem de professores qualificados sobre o total; número de horas/ano de permanência do aluno na escola; e índice de evasão escolar.

Os Indicadores de Desempenho fixados na área de educação pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade são:

Título: Alunos Equivalentes

Definição: (alunos de graduação e pós graduação x horas-aula semanais das disciplinas que cursam) / horas-aula semanais de um aluno padrão.

Título: Docente equivalente

Definição: $(1 \times \text{docentes } 20\text{h} + 2 \times \text{docentes } 40\text{h} + 3 \times \text{docentes em dedicação exclusiva}) / 3$

Título: Razão alunos / docentes

Definição: número de alunos / número de docentes

Título: Razão alunos / funcionários

Definição: número de alunos / número de funcionários

Título: Razão aluno/ (técnico + administrativo)

Definição: número de alunos / total de técnicos e administrativos

Título: Razão funcionários / docentes

Definição: número total de funcionários / número total de docentes

Título: Razão alunos inscritos no vestibular / número total de vagas ofertadas

Definição: total de alunos inscritos no vestibular / total de vagas ofertadas nos cursos de graduação

Título: Custo por aluno

Definição: total do orçamento incluso pessoal, custeio e capital / total de alunos matriculados

Título: Evolução da produção científica

Definição: porcentagem de variação da produção científica do corpo do-

cente no período.

Título: Razão acervo bibliográfico / aluno

Definição: total de volumes na biblioteca / total de alunos matriculados no ano

Título: Razão consultas ao acervo bibliográfico / aluno

Definição: média mensal de consultas ao acervo bibliográfico / total de alunos matriculados no ano.

Título: Razão empréstimos ao acervo bibliográfico / aluno

Definição: média mensal de empréstimos do acervo bibliográfico / total de alunos matriculados no ano

Título: Índice de diplomados

Definição: (alunos diplomados na graduação no ano anterior / vagas ofertadas no ano atual) x 100

Título: Razão alunos matriculados por vaga

Definição: total de alunos matriculados no ano / total de vagas

Título: Índice de qualificação do corpo docente

Definição: (5 x doutores + 3 x mestres + 2 x docentes com especialização ou aperfeiçoamento + docentes graduados) / total de docentes x 100

Título: Índice de docentes em qualificação cursando mestrado ou doutorado no país e exterior

Definição: docentes em qualificação cursando mestrado e doutorado no país e exterior / total de docentes x 100

8.3 - QUALIDADE EM SERVIÇOS TELEFÔNICOS

Deming (pag. 162-164) exhibe uma proposta de projeto, pautado pela qualidade, para uma concessionária de serviço telefônico. Como se percebe, a idéia fundamenta-se no uso de modelo estatístico:

I. Através de projeto estatístico adequado, estimar a utilização de circuitos e equipamentos de transmissão: quais as proporções de tempo em que os circuitos e equipamentos de transmissão são utilizados para voz, para a imprensa, para a transmissão de dados, telegramas particulares, telegramas públicos, etc? Os resultados são usados como a base para a fixação de taxas para os vários serviços.

II. Através de projeto estatístico adequado, estimar a porcentagem de utilização de computadores e outros equipamentos de cada central, definindo as proporções de uso entre serviço local e serviço bilhetado. Os resultados poderão ser usados como base para a divisão dos resultados financeiros entre o serviço telefônico local e o serviço bilhetado e, finalmente, para a definição de tarifas.

III. Através de projeto estatístico adequado, estimar a depreciação física dos vários tipos de equipamento - chaves, relés, cabos de linhas privadas, cabos subterrâneos, cabos subterrâneos interurbanos, centrais de discagem comunitária, dutos, bobinas de carregamento, posters, cabos aéreos, terminais em postes e em edifícios, aparelhos telefônicos, dispositivos de sinalização.

- IV. Obter redução de erros no faturamento, conseguida a baixo custo.
- V. Realizar testes dos registros das instalações físicas. Os registros são satisfatórios? Quais os tipos de erros que necessitam de correção e para que áreas?
- VI. Conciliar a utilização conjunta de propriedade, como os postes. A companhia telefônica pode possuir um poste, ou a empresa de eletricidade pode possuí-lo, ou podem possuí-lo em conjunto; 50/50 ou outra distribuição. Uma empresa está pagando demais para a outra? Estudos através de projeto estatístico adequado possibilitam respostas com precisão demonstrável. Estudos estatísticos constantes mantêm os pagamentos equilibrados. (Uma completa conciliação do uso seria impossível em virtude do grande porte da atividade e, se tentada, introduziria um novo conjunto de erros e a situação final seria pior do que a inicial.)
- VII. Estudar a eficácia da propaganda para aumentar os lucros de chamadas interurbanas.
- VIII. Realizar uma simulação de uma central telefônica. Certos tipos de envolvimento adicional de operadores foram propostos por psicólogos das companhias telefônicas, com o objetivo de enriquecer o trabalho. Como as mudanças propostas podem ter efeitos drásticos na produtividade, o grupo de pesquisas cria um modelo simulado para estudar uma série de mudanças possíveis.
- IX. Realizar estudos para racionalizar o uso do tempo das telefonistas, no controle de vários tipos de chamada, através de trabalho mais inteligente, e não mais intenso. Automatizar as análises de atraso nas comunicações por microondas, utilizando um procedimento de amostragem cuidadosamente projetado.
- X. Estudar rotas para serviços de mensageiros entre instalações da companhia telefônica dentro de uma área metropolitana. Uma companhia telefônica pode ter um ou mais sistemas de despacho para correspondência intracompanhia e várias rotas de correspondência para coleta e entrega da correspondência da empresa em um grande número de localidades. A Bell Laboratories desenvolveu um algoritmo de programação por números inteiros, para ajudar a determinar o número ideal de rotas e as paradas a serem feitas em cada rota.
- XI. Determinar a localização ideal para o novo equipamento. Pode-se conseguir economias de custos operacionais através da substituição de equipamento eletromecânico de chaveamento por equipamento eletrônico, ou pela instalação de equipamento eletrônico no lugar de equipamento eletromecânico adicional. A Bell Laboratories desenvolveu um algoritmo não linear de programação para ajudar a determinar onde e quando um equipamento eletrônico deve ser instalado. Outros pesquisadores de companhias telefônicas desenvolveram alguns *softwares* orientados para o usuário e incorporaram alguns procedimentos adicionais para análise financeira.
- XII. Realizar estudos constantes de despesas e utilização de equipamentos comuns, seguindo os procedimentos estatísticos projetados por Dr. Robert J. Brousseau da American Telephone and Telegraph Company, em um esforço conjunto com outras companhias telefônicas, criando a base principal para acordos sobre receitas e despesas interlinhas referentes à utilização de equipamentos conjunto, principalmente de circuitos bilhetados.

XIII. Estudar o uso de estoques em comum e proporcionar pagamentos em função do uso de relatórios de engenharia; de levantamento sobre cabos e repetidoras subterrâneas; de cabos aéreos e outros equipamentos. O mesmo pode-se fazer para os equipamentos telefônicos, inclusive fiação e instalações (equipamento das estações), e nas instalações dos clientes.

XIV. Estimar os custos unitários de material e mão-de-obra nas conexões de estações.

XV. Estabelecer ajudas mútuas entre companhias para treinamento de operadores.

XVI. Estimar os custos de tratamento dentário para empregados.

XVII. Realizar estudos para reduzir o risco de a companhia não recolher os valores devidos por serviços telefônicos prestados a pessoas que se mudam sem quitar suas contas com o serviço telefônico (perda de vários milhões de dólares em um ano apenas para a Bell Illinois).

XVIII. Estimar a utilização das Páginas Amarelas e como torná-las mais úteis.

XIX. Estudar problemas que os clientes têm para decifrar suas contas telefônicas, tendo como objetivo o aperfeiçoamento dos formulários utilizados para a emissão das contas.

8.3.1 - Indicadores de qualidade em serviços de telefonia

Em interessante trabalho sobre indicadores de desempenho para o serviço público, quanto à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, nos contextos operacional, econômico e financeiro, Palomba (p. 30-31) propõe, para a área de telefonia, os seguintes indicadores:

a) Efetividade

- Operacional

(Capacidade Instalada/Demanda Potencial por Terminais)

(Demanda Atendida/Demanda Potencial por Terminais)

(Ligações não Completadas/Ligações Realizadas)

(Reclamações Solucionadas/Reclamações Recebidas)

- Econômico

(Invest. Neces. para Atend)

8.4 - QUALIDADE EM OUTROS SERVIÇOS PÚBLICOS

O documento elaborado pelo Ipea, intitulado “Critérios para a Geração de Indicadores da Qualidade e Produtividade no Serviço Público”, *apud* Tironi (3)(p.12), oficialmente recomendado para ser adotado como orientação nos programas para qualidade nos órgãos de governo, apresenta uma série de indicadores da qualidade.

Um exemplo disto, são os indicadores fornecidos para avaliar o desempenho do setor de previdência social: tempo requerido entre a habilitação e concessão do benefício; tempo de espera na rotina de pagamento; quantidade ou percentual de concessão de benefícios irregulares; taxa de deferimento de seguros-desemprego requeridos; taxa de arrecadação efetiva sobre o potencial; percentual de autuações sobre o total das empresas fiscalizadas; percentual dos débitos pagos sobre os notificados; tempo médio para cobrança dos débitos notificados; débitos em cobrança por via administrativa sobre o total de débitos; débitos em cobrança por via judicial sobre o total de débitos; relação entre o número de empresas contribuintes e o número de cadastradas; e percentual de gastos administrativos sobre o dispêndio com as atividades-fim.(Tironi (3), p.13)

9 - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

Embora não possamos ainda afirmar que os programas da qualidade e produtividade constituem prática generalizada nos setores privado e público brasileiros, é indevido, igualmente, desconhecer as iniciativas já tomadas.

Inclusive, convém observar que a qualidade total deixou de ser preocupação exclusiva das empresas privadas, como forma de se destacarem no mercado competitivo da concorrência, e chegou ao seio dos órgãos públicos, integrando motivação, criatividade e inovação, como meios para atingir altos níveis de desempenho.

Várias organizações estatais já adotaram, há alguns, anos programas sofisticados de qualidade e produtividade. Outras, em atividades típicas de Estado, nas áreas da educação, da saúde, além do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, apenas para citar alguns, têm adotados planos ou estão em fase de adoção dos seus modelos próprios, dentro das linhas mestras que norteiam a busca contínua da qualidade e produtividade.

9.1 - PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE - PBQP.

Implantado em decorrência da Exposição de Motivos nº 171, de 26 de junho de 1990, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, em conjunto com o Ministério da Justiça e a Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República, o PBQP representou a busca de racionalização, modernização e competitividade para os produtos e serviços brasileiros.

A proposta alinhou-se dentro do contexto precedente de reorganização, desregulamentação, redução da presença do Estado, eliminação de subsídios e controle do processo inflacionário.

Destinou-se, em síntese, a promover a conscientização e motivação da sociedade para a qualidade e produtividade, a interação entre organizações e centros

tecnológicos, o incremento à pesquisa e desenvolvimento, a difusão de métodos modernos de gestão empresarial, de formação e capacitação de recursos humanos, de adequação da infra-estrutura tecnológica, dos serviços de normalização técnica, certificação da qualidade, metrologia, ensaios e informação tecnológica passível de desenvolvimento e consolidação, além da articulação institucional e também de orientação aos consumidores.

Assim, a qualidade e a produtividade foram colocadas politicamente como instrumentos estratégicos para viabilizar o crescimento econômico e induzir o desenvolvimento social.

Referindo-se às perdas por falta de qualidade, a Exposição de Motivos supracitada afirma: “Estimativas existentes indicam que essas perdas podem atingir até 40% do produto industrial, encarecendo, em proporção igual, o preço final de bens e serviços. Esses dados, quando confrontados com o peso da produção industrial na formação do PIB, apontam para perdas - por refugo ou retrabalho - da ordem de algumas dezenas de bilhões de dólares. As deseconomias também verificadas no setor de serviços, especialmente em segmentos como saúde e transporte, podem alcançar cifras dramáticas”.

O documento propunha a instituição de novembro como o Mês da Qualidade, já que o dia 9 desse mês é, desde 1989, o “Dia Mundial da Qualidade”. O ano de 1991 estava também proposto como o Ano da Qualidade.

9.1.1 - Objetivo central do programa

De acordo com a E.M. nº 171/90 - MEFP, o objetivo central do programa proposto era “apoiar o esforço brasileiro de modernização, através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país”. Estava o PBQP subdividido em cinco subprogramas, a citar:

- I - Conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade;
- II - Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão;
- III - Capacitação de Recursos Humanos;
- IV - Adequação dos Serviços Tecnológicos para a Qualidade e Produtividade; e
- V - Articulação Institucional.

Conforme proposto anteriormente, o Decreto nº 99.676, de 7 de novembro de 1990, instituiu o ano de 1991 como Ano Nacional da Qualidade.

9.2 - COMITÊ NACIONAL DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

Tal Comitê foi instituído pelo Decreto nº 99.675, de 07/11/90, com a função original de:

- I - estabelecer a orientação estratégica do Programa Brasileiro da Qualidade

e Produtividade;

II - orientar o planejamento do Programa, bem como o seu detalhamento operacional;

III - acompanhar a execução do programa, corrigindo eventuais distorções das ações programadas; e

IV - promover a avaliação periódica dos resultados alcançadas, divulgando-os amplamente.

9.3 - PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, e aprovado em 21 de setembro de 1995, pela Câmara da Reforma do Estado, esse Plano propõe-se a significar a transição programada da administração pública burocrática, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

Na visão do Presidente da República, a administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. (Cardoso, p. 21-22)

O controle, doravante, concentra-se principalmente nos resultados; o cidadão passa a ser visto como contribuinte de impostos e cliente dos serviços públicos. As estratégias a serem adotadas voltam-se agora:

a) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;

b) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e

c) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.

O paradigma gerencial será fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional.

9.3.1 - Objetivos Globais do Plano

Na reforma proposta, o aparelho do Estado passa a subdividir-se em quatro

setores básicos - núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos, e produção para o mercado. Podemos distinguir os objetivos globais e objetivos específicos para os quatro setores (Cardoso, p. 56-59):

- aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;

- limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços mercadológicos para a iniciativa privada;

- transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local, só em casos de emergência cabendo a ação direta da União; e

- transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional, de forma a permitir maior parceria entre os Estados e a União.

9.3.2 - Objetivos para o Núcleo Estratégico:

- aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados;

- modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho; e

- dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado, realizados em parceria com a sociedade.

9.3.3 - Objetivos para as Atividades Exclusivas:

- transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;

- substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle prévio dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle posterior dos resultados e na competição administrada; e

- fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participa-

ção popular, tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

9.3.4 - Objetivos para os Serviços Não-Exclusivos:

- transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária;

- lograr, assim, maior autonomia e, conseqüentemente, maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;

- lograr adicionalmente o controle social direto desses serviços, por parte da sociedade, através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade, tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;

- lograr, finalmente, maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento, via compra de serviços e doações; e

- aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

9.3.5 - Objetivos para a Produção para o Mercado:

- dar continuidade ao processo de privatização, através do Conselho de Desestatização;

- reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; e

- implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

9.3.6 - Projetos Vinculados

Alguns projetos estão em fase de elaboração ou execução por parte do Governo, dentro de sua nova perspectiva de reforma do Estado e de implantação da administração dita gerencial. Dentre esses projetos, destacam-se:

a) Projeto Cidadão

Esse projeto tem como objetivo aperfeiçoar as relações entre os órgãos da administração pública e os cidadãos, no âmbito de suas atribuições institucionais,

atendendo à diretriz do Projeto de Reforma do Estado, de localização das ações nas necessidades do cidadão, atuando nas seguintes áreas:

- simplificação de obrigações de natureza burocrática instituídas pelo aparelho do Estado, com que se defronta o cidadão do nascimento à sua morte;
- implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão, sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, que demandam resposta pró-ativa da administração pública a respeito;
- implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados; e
- definição da qualidade do serviço, que deverá constar dos indicadores de desempenho. Um elemento fundamental será o tempo de espera do cidadão para ser atendido; as filas são a praga do atendimento público ao cidadão (Cardoso, p. 27)

b) Rede do Governo

O projeto visa ao provimento de uma moderna rede de comunicação de dados, interligando de forma segura e ágil a administração pública, permitindo, assim, o compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do Estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e listas de discussão, todos eletrônicos), de forma a poder repassar à sociedade em geral, e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado.(Cardoso, p. 80)

c) Sistemas de Gestão Pública

Foram desenvolvidos ou encontram-se em desenvolvimento vários sistemas de informações, com graus variados de automação, dos quais se destacam o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social, o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (Siafi), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (SIORG).

Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos desses sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública. Com isso, os sistemas também estarão articulados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao permitir que a disponibilização dessas informações ocorra por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso como a Internet) alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede.(Cardoso, p. 81-82)

9.4 - PROGRAMA DE QUALIDADE TOTAL DO TCMSP

Visto está que os programas de qualidade e produtividade também podem ser concebidos para o serviço público, e, dentro deste, para os mais diversos setores e atividades.

A subsérie ISO 9004, que trata especificamente dos Elementos do Sistema de Gerência da Qualidade Total, mostra essa possibilidade analógica. O anexo III deste trabalho exibe a Lista de Verificação Principal para a obtenção desse tipo de Certificação.

A partir daquele referencial, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo desenvolveu o seu Programa de Qualidade Total, ora em curso, que tem como linhas mestras:

- a) Mobilizar para implantar;
- b) Educar e treinar;
- c) Criar e implementar o sistema de crescimento do ser humano;
- d) implantar os 5 “S”;
- e) Melhorar o gerenciamento da rotina;
- f) Criar e implantar sistema de padronização;
- g) Criar e implantar Sistema de Avaliação do Programa de Qualidade Total;
- h) Implantar sistema de garantia da qualidade; e
- i) Buscar certificação e Prêmios

Acerca do último tópico, a primeira certificação da ISO 9000, buscada pelo TCMSP, refere-se à Divisão de Auditoria, setor que examina as contas anuais prestadas pelo Executivo Municipal. Maiores detalhes sobre as várias fases do programa supracitado encontram-se no anexo IV.

10 - PERFIL DO NOVO GOVERNO

Osborne (p. 34) defende o papel do Governo como educador, treinador, financiador de pesquisa científica, regulador, normalizador e operador de infraestrutura. Para ele “os serviços podem ser contratados, ou transferidos para o setor privado, mas o mesmo não acontece com a orientação governamental”

Ainda Osborne (p. 33) identifica 36 alternativas governamentais para prestação de serviços à comunidade, na linha da moderna administração, a saber:

10.1 - TRADICIONAIS:

Criação de normas legais com sanções; regulamentação ou desregulamentação; monitoramento ou investigação; licenciamentos; política tributária; doações; subsídios; empréstimos; garantia de empréstimos; e contratações.

10.2 - INOVADORAS:

Franquias; parcerias públicas-privadas; parcerias públicas-públicas; criação de empresas quase públicas (paragovernamentais); criação de empresas públicas; compras; seguros; recompensas; alterações na política de investimentos públicos; assistência técnica; informação; recomendações; obtenção de trabalho voluntário; vales; taxas de impacto; catálise de esforços não-governamentais; e junção de esforços com líderes não-governamentais;

10.3 - DE VANGUARDA:

Operações de venda; investimentos acionários; associações voluntárias; co-produção ou auto-ajuda; arranjos *quid pro quod*; gerenciamento da demanda; venda, troca ou uso de propriedade; e reestruturação do mercado.

11 - CONCLUSÃO

Não se pode ignorar que vivemos atualmente um momento de transição entre o modelo tradicional de administração pública, marcado por vícios que, salvo poucas exceções, levaram a inoperâncias já se tornam inconcebíveis, e o novo modelo de administração pela qualidade.

Encontra-se em marcha uma verdadeira revolução administrativa, em que tudo é questionado, analisado criticamente, comparado com outras realidades e, assim, aprovado, aprimorado ou rejeitado. Nesse contexto, podemos delinear que se resgata o compromisso de todos com o bem-estar coletivo.

A sociedade, pouco a pouco, deixa de tolerar a ineficiência e o desperdício dos poucos recursos disponíveis ao setor público. Não se trata de modismo passageiro, e estamos certos de que não há possibilidade de retrocesso.

O que vai ocorrer, certamente, é o surgimento de novas e novas ferramentas da chamada “Ciência da Qualidade e Produtividade”, em um mundo de sofisticação e moderna tecnologia. A prevenção passa a ter supremacia sobre a correção. As fórmulas selvagens de transações do tipo “ganhar-perder”, em que o benefício de alguém significava o prejuízo de outrem, dá agora lugar a relações do tipo “ganhar-ganhar”, em que as parcerias de toda ordem recebem lugar de destaque. E os serviços públicos não ficam de fora dessa realidade.

Há consenso entre os autores de que a eficiência da administração pública é preponderante para o desenvolvimento econômico de qualquer país. Tal assertiva pode ser confirmada pela parcela que as atividades governamentais representam no Produto Nacional Bruto, independentemente do nível de renda do país considerado.

Conclui-se então que a produtividade governamental exerce grande influência sobre a produtividade total do setor de serviços. Avaliar e incrementar os níveis de qualidade e produtividade do setor público é, assim, de vital importância, seja

por razões de macroeconomia, seja porque esse setor encontra-se permanentemente sob a mira da sociedade, que reclama por diminuição dos impostos, a ampliação da oferta dos serviços e a melhoria da sua qualidade.

A sociedade é, de fato, a principal beneficiada pelo enfoque dos novos modelos propostos de administração. Sabemos todos que quem consegue mostrar resultados consegue aprovação e apoio público.

As visões dos diversos autores sobre a metodologia mais adequada à questão são distintas. Porém, não resta dúvida de que a administração participativa, os contratos de gestão, a ênfase à voz do cliente, a tecnologia da informação e a reengenharia são caminhos que levam à mesma faixa de chegada: a qualidade e a produtividade, onde todos, inclusive os serviços públicos, devem tencionar chegar.

Simbolicamente, podemos imaginar um tambor rufando freneticamente. Quem afinar, desde logo, o seu passo nessa grande marcha terá mais facilidades para acompanhar as transformações que se avizinham e, com isso, não ser motivo de zombaria nem ficar para trás.

Anexo I

EXEMPLO DE QUESTIONÁRIO DE SATISFAÇÃO (Milet, p. 65-66)

Prezado < nome do cliente >,

A < nome da instituição > tem como objetivo principal melhorar permanentemente a qualidade dos serviços prestados. Por isso, elaboramos um questionário simples contendo algumas questões básicas sobre os produtos e serviços que oferecemos.

Com sua ajuda, poderemos reforçar nossos pontos fortes e rever pontos fracos que tenham prejudicado sua satisfação.

Desde já, agradecemos por sua preciosa colaboração.

CONHECER NOSSOS CLIENTES É A MELHOR FORMA DE ATENDÊ-LOS.

Para as questões seguintes, atribua notas de 0 a 5. Cada nota tem um significado, conforme o critério a seguir:

0 - péssimo

1 - ruim

2 - regular

3 - bom

4 - muito bom

5 - excelente

Caso deseje identificar-se, preencha as informações seguintes:

Nome:

Endereço:.....

Nome da organização:

Data:/...../.....

1. Interface do sistema com o usuário: facilidade de acesso, qualidade dos meios.

Nota:

2. Confiabilidade no sistema: habilidade de cumprir o prometido - sistemas que fazem o previsto, ausência de risco ou perigo repentino

Nota:.....

3. Presteza: pré-disposição, boa vontade e desejo de ajudar e fornecer pronto serviço.

Nota:.....

4. Competência do corpo técnico: existência dos perfis necessários na < nome da instituição > e conhecimento para executar o serviço.Nota:.....

5. Cortesia: educação, respeito, consideração e cordialidade.

Nota:.....

6. Credibilidade: transmissão de confiança, honestidade no relacionamento.

Nota:.....

7. Acessibilidade: facilidade de contato com o pessoal da < nome da instituição >.

Nota:.....

8. Comunicação: manter o cliente permanentemente informado, em linguagem fácil, clara e compreensível.

Nota:.....

9. Entendimento do cliente: esforço da < nome da instituição > para conhecer a fundo suas necessidades reais e conhecer seus problemas.

Nota:.....

10. Qualidade da < nome da instituição > em geral.

Nota:.....

Comentários adicionais no verso.

Mais uma vez, muito obrigado pelo tempo dispendido no preenchimento deste questionário. Suas opiniões serão estudadas e servirão para nortear nossas ações.

Anexo II

QUESTÕES INICIAIS PARA UMA EQUIPE DE QUALIDADE

I - A respeito de sua organização:

- a) Onde se encaixa seu departamento na estrutura global da organização?
- b) quais os seus produtos e serviços?
- c) Como a organização produz estes produtos e serviços, ou seja, quais os processos empregados?
- d) Qual seria o efeito se sua organização (unidade, seção, departamento) parasse de produzir seus produtos e serviços?

II - A respeito de você:

- a) Onde você se encaixa no seu departamento? Qual a sua função?
- b) O que você cria ou produz, ou seja, quais os resultados de seu trabalho?
- c) Como é que você faz o que faz. Dê uma descrição geral daquilo que você faz?
- d) Como é que você sabe quando produz um resultado bom ou não, ou seja, quais os critérios ou padrões de bom desempenho?
- e) Como foram estabelecidos estes padrões?

III - A respeito dos clientes:

a) Clientes imediatos:

1. Quem recebe diretamente os produtos ou serviços que você produz (este é seu cliente)?
2. Como o seu cliente emprega aquilo que você produz?
3. O que aconteceria se você não fizesse seu trabalho direito?
4. Como os seus erros afetam os clientes imediatos?
5. Como é que você descobre que não está satisfazendo às necessidades ou aos requisitos de seus clientes (por ex. através do seu chefe, pelo seu próprio cliente, por relatórios)?

b) Cliente intermediário e cliente final

1. Até onde, além de seus clientes imediatos, você pode observar o efeito do que você faz?

IV - A respeito dos fornecedores:

- a) Como é que seu trabalho é iniciado (por ex. ordem do chefe, solicitação de cliente, por iniciativa própria)?

b) Quem lhe fornece os materiais, as informações, os serviços e demais dados de que necessita para fazer o seu trabalho (por ex. o chefe, o cliente, o colega do mesmo setor, pessoas de outros setores)?

c) O que aconteceria com você se seus fornecedores não fizessem o trabalho deles?

d) Seus fornecedores têm padrões de desempenho?

e) Como é que os erros dos fornecedores o afetam?

f) Como é que eles ficam sabendo que não estão satisfazendo às suas necessidades ou requisitos? Você está trabalhando com eles? Você está cumprindo com suas obrigações para com eles?

Anexo III

Lista de Verificação Principal para a obtenção da Certificação

ISO 9004: Elementos do Sistema de GQT

- Responsabilidades da administração: política, objetivos, planejamento, sistema de gestão, estrutura e responsabilidades organizacionais.
- Estrutura do sistema da Qualidade: responsabilidade e autoridade quanto à Qualidade, estrutura organizacional, recursos e pessoal, procedimentos operacionais.
- Documentação do sistema da Qualidade: políticas e procedimentos para Qualidade, manual da Qualidade, planos da Qualidade, registros da Qualidade.
- Auditoria do sistema da Qualidade: plano de auditoria, execução da auditoria, relatório da auditoria e acompanhamento subsequente.
- Análise crítica e avaliação do sistema de gestão da Qualidade.
- Considerações relativas ao custo da Qualidade: seleção dos elementos apropriados; coleta e análise dos dados de custo; categorias de custo: detecção, avaliação, prevenção, falha interna, falha externa; relatório de custos à direção.
- Qualidade no *marketing*: análise do mercado, síntese do produto, informações de *feedback* do cliente.
- Qualidade na especificação e no projeto: planejamento e objetivos do projeto, medição e ensaios do produto, qualificação e validação do projeto, análise crítica do projeto, análise crítica da linha de base e da produção do projeto, análise da prontidão do mercado, controle de alterações do projeto, requalificação do projeto.
- Qualidade na produção: planejamento para uma produção controlada; capacidade do processo; suprimentos, serviços públicos (“utilidade”) e ambientes.
- Controle de produção: controle e rastreabilidade do material, controle e manutenção do equipamento, processos especiais, documentação, controle de alterações de processos, controle do *status* de verificação, controle de material não-conforme.
- Verificação do produto: materiais e equipamentos recebidos, inspeção intermediária, verificação do produto acabado.
- Qualidade na aquisição: exigências para especificações e ordens de compra, seleção de fornecedores qualificados, acordo quanto à garantia da Qualidade, acordo quanto aos métodos de verificação, cláusula para a resolução de controvérsias quanto à Qualidade, planejamento e controle de inspeção do recebimento, registros da Qualidade na aquisição.
- Controle de equipamentos de medição e ensaio: medição, controles, elementos de controle, controles de medição por fornecedores, ação corretiva, ensaios externos.
- Não-conformidade: identificação, segregação, análise, disposição, documentação, prevenção contra reincidência.
- Ação corretiva: atribuição de responsabilidade, avaliação de importância/prioridade, investigação de possíveis problemas, análise de medidas preventivas de problemas, controle do processo, disposição dos itens não-conformes, alte-

rações permanentes.

- Manuseio e funções pós-produção: manuseio, armazenagem, identificação, empacotamento e entrega, serviços após a venda consumada, relatórios de mercado e supervisão do produto.

- Documentação da Qualidade: especificações, instruções de inspeção, procedimentos de testes, instruções de trabalho, Manual da Qualidade, procedimentos operacionais, procedimentos de garantia da Qualidade, etc.

- Registros da Qualidade: registros de inspeção, dados de ensaios, relatórios de qualificação, relatórios de validação, relatos de auditoria, relatórios de análise de materiais, dados de aferição, relatórios de custo da Qualidade.

- Pessoal: treinamento, qualificações, avaliação, motivação.

- Segurança do produto e responsabilidade legal: padrões adequados de segurança; declaração da Qualidade, quantidade e conteúdo; advertência de risco ao usuário; rastreabilidade do produto para garantia da segurança.

- Uso de métodos estatísticos: análise de mercado, controle de processo, nível de conformidade, média do processo, análise de dados, avaliação da segurança e análise dos riscos, procedimentos de amostragem estatística, gráficos de controle da Qualidade, metodologia de projeto, avaliação do desempenho.

Anexo IV

PROGRAMA DA QUALIDADE TOTAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - QTCM

A - NOSSA MISSÃO:

Existir como um instrumento da cidadania, órgão de auxílio do Poder Legislativo, na fiscalização e no controle externo dos recursos públicos municipais.

B - NOSSA POLÍTICA:

- Permanente compromisso de atender ao Cidadão;
- Buscar a Qualidade Total em todos os aspectos;
- Conduzir sempre os trabalhos à Luz da Ética, da Independência e da Lisura Profissional

C - NOSSA VISÃO:

Ser reconhecido como o Melhor Tribunal de Contas do País até o final da década de 90.

D - NOSSO LEMA:

Melhoria Contínua - Qualidade sempre

E - NOSSOS OBJETIVOS

- Buscar a Melhoria dos Resultados das Atividades;
- Diminuir Prazo médio de tramitação dos processos;
- Aumentar o número de verificações de ocorrências de fatos;
- Buscar Atuar Concomitantemente à ocorrência dos fatos;
- Ampliar a Abrangência das verificações dos fatos;
- Aprimorar os Critérios de Priorização de atuação na verificação dos fatos;
- Buscar o Envolvimento e a Participação dos Funcionários no processo de melhoria das atividades;
- Reduzir Custos;

F - NOSSAS METAS

Para definir as metas, buscar dados para criar Itens de Controle para cada um dos objetivos.

PLANO DE IMPLANTAÇÃO DO QTCM

1 - MOBILIZAR PARA IMPLANTAR

1.1 Emitir carta de comprometimento da Presidência com QTCM

1.2 Emitir e Publicar Portaria criando o CQT e ETQC

1.3 Empossar solenemente os membros do CQT e EQTC

1.4 Sensibilizar funcionários para os conceitos básicos da QT

1.5 Sensibilizar a Alta Administração para os conceitos básicos da QT

1.6 Detalhar para a Alta Administração os conceitos da QT e de Acompanhamento do Plano de Implantação

1.7 Desenvolver Plano de Divulgação e Difundir a Política da Qualidade no

TCMSP

2 - EDUCAR E TREINAR

2.1 Ministar curso 5 "S" para os funcionários

2.2 Ministar Curso CQT (32 horas) para gerência/multiplicadores

2.3 Ministar Curso Interno de CQT para funcionários técnico/operacionais

- 2.4 Ministar Curso “On The Job Training” para gerência e multiplicadores
- 2.5 Ministar Curso PDCA Avançado para EQTC/ Facilitadores/ Multiplicadores
- 2.6 Ministar Curso de Padronização para EQTC/ Facilitadores/ Multiplicadores
- 2.7 Promover e estimular o auto e mútuo desenvolvimento
- 2.8 Promover treinamento em grupo para melhorar o desempenho das atividades

3 - CRIAR E IMPLEMENTAR SISTEMA DE CRESCIMENTO DO SER HUMANO

- 3.1 Desenvolver Sistema de Reconhecimento e de Premiação
- 3.2 Implantar Sistema de Sugestão Banco de idéias
- 3.3 Implantar Programa de Qualidade de Vida
- 4 - IMPLANTAR 5S
- 4.1 Mobilizar Para Implantar
 - 4.1.1 Definir Objetivos
 - 4.1.2 Definir Estrutura e Equipe
 - 4.1.3 Definir Responsabilidades
 - 4.1.4 Preparar Material Didático
 - 4.1.5 Preparar Área e Rotina para Descarte
 - 4.1.6 Preparar Campanha e Lançamento
 - 4.1.7 Preparar Planos Setoriais
 - 4.1.8 Registrar Situação Atual
- 4.2 Treinar
 - 4.2.1 Treinar a alta administração, chefias e assessorias
 - 4.2.1 Treinar servidores
- 4.3 Implantar
 - 4.3.1 Lançar programa
 - 4.3.2 Implantar o 1º “S”
 - 4.3.3 Implantar o 2º “S”
 - 4.3.4 Implantar o 3º “S”
 - 4.3.5 Implantar auto-avaliação
 - 4.3.6 Implantar o 4º “S”
 - 4.3.7 Implantar o 5º “S”
- 4.4 Promover
 - 4.4.1 Elaborar Plano de Promoção
 - 4.4.2 Aprovar Plano de Promoção
 - 4.4.3 Implantar
- 4.5 Avaliar
 - 4.5.1 Desenvolver o Sistema para Auto
 - 4.5.2 Aprovar
 - 4.5.3 Implantar
 - 4.5.4 Desenvolvimento do Sistema de Avaliação do Programa
 - 4.5.5 Aprovar

- 4.5.6 Implantar
- 4.5.7 Registrar Situação Posterior
- 4.6 Implantar Ações Corretivas
 - 4.6.1 Planejar Ações Corretivas
 - 4.6.2 Aprovar
 - 4.6.3 Implantar

5 - MELHORAR O GERENCIAMENTO DA ROTINA

- 5.1 Planejar a Qualidade
 - 5.1.1 Redigir Missão e Estabelecer a Visão de Negócio e os Objetivos
 - 5.1.2 Identificar o Negócio
 - 5.1.3 Especificar os Produtos e Serviços Críticos
 - 5.1.4 Especificar os Principais Insumos
 - 5.1.5 Especificar os Aspectos de Moral, Segurança e Meio Ambiente
 - 5.1.6 Montar a Tabela de Itens de Controle e de Verificação
 - 5.1.7 Montar o Manual de Gerenciamento da Rotina do Negócio
- 5.2 Gerenciar para Manter a Qualidade (SDCA)
 - 5.2.1 Estabelecer a Padronização
 - 5.2.2 Executar o Trabalho de Rotina
 - 5.2.3 Verificar o Trabalho e Resultados
 - 5.2.4 Atuar Corretamente
- 5.3 Gerenciar para Melhorar a Qualidade (PDCA)
 - 5.3.1 Planejar as Melhorias
 - 5.3.2 Praticar Ações Imediatas
 - 5.3.3 Praticar o PDCA
 - 5.3.4 Promover o Desenvolvimento da Equipe (Crescimento do Ser Humano)
 - 5.3.5 Verificar o Trabalho e os Resultados
 - 5.3.6 Atuar Corretamente
 - 5.3.7 Implementar o Plano de Ação Anual

6 - CRIAR E IMPLANTAR SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO QTCM

7 - IMPLANTAR SISTEMA DE GARANTIA DA QUALIDADE

8 - BUSCAR CERTIFICAÇÃO E PRÊMIOS

- 8.1 Certificar em ISO 9002 a Seção Técnica de Contas Anuais do Executivo
 - 8.1.1 Análise Situacional
 - 8.1.2 Estabelecimento e Divulgação da Política da Qualidade
 - 8.1.3 Definição da estrutura Interna para o gerenciamento do processo de Implantação do Sistema da Qualidade
 - 8.1.4 Preparação conceitual do pessoal das áreas envolvidas no processo de Implantação do Sistema da Qualidade
 - 8.1.5 Interpretação dos requisitos da norma pelo pessoal das áreas envolvidas no processo de Implantação do S. Q.
 - 8.1.6 Definição, elaboração e adequação dos procedimentos do sistema da Qualidade

- I - Responsabilidade da Administração
 - a) Definir a política e objetivo da Alta Administração com a Qualidade
 - b) Definir as atribuições e responsabilidades dos funcionários na estrutura do S. Q.
 - c) Elaborar Matéria de Atribuições e Responsabilidades
 - d) Definir procedimentos de análise crítica do S. Q.
 - e) Definir o responsável da alta administração pelo S.Q.
- II - Sistema da Qualidade
- III - Análise Crítica do Contrato
- IV - Controle de Documentos e de Dados
 - a) Definir os níveis de competência e responsabilidade pela aprovação dos documentos
 - b) Definir forma de condensar documentos quando abrangem mais de uma área
 - c) Definir como os documentos serão distribuídos e controlados
 - d) Definir como serão documentadas as alterações nos documentos e os responsáveis pelas mesmas
 - e) Definir como serão tratados os documentos obsoletos
 - f) Definir a forma e elaborar uma lista mestre dos documentos
 - g) Elaborar instrução para emissão de documentos
- V - Aquisição
- VI- Controle do Produto Fornecido pelo Cliente
- VII - Identificação e Rastreabilidade do Produto
 - a) Elaborar procedimento documentado para rastreabilidade do produto (fluxos/rotinas)
 - b) Elaborar procedimento que descreva como são identificados os autos
 - c) Elaborar procedimento que descreva como são rastreados os documentos dos autos
- VIII - Controle do Processo
 - a) Elaborar fluxograma dos processos detalhado até tarefas
 - b) Identificar as tarefas que necessitem de procedimentos documentados
 - c) Definir formas de acompanhamento das fases do processo
 - d) Verificar a existência de processos/tarefas especiais
 - e) Verificar a qualificação pessoal dos executantes de tarefas especiais
- IX - Inspeção e Ensaio
 - a) Descrever sistemas de trabalho, definindo as formas de inspeção
 - b) Definir forma para execução e manutenção dos registros de inspeção
 - c) Fazer constar os procedimentos de inspeção e ensaio no manual de qualidade
- X - Situação de Inspeção e Ensaio
 - a) Elaborar procedimento documentado para identificar as inspeções dos produtos e trabalhos
 - b) Descrever os sistemas de trabalho, definindo as formas de identificação

das inspeções realizadas

XI - Controle de Produtos não-conformes

a) Descrever o sistema de trabalho, definindo como é garantido que o produto não conforme seja entregue

b) Descrever o processo para o registro documentado dos produtos não conformes

XII - Ação Corretiva e Preventiva

a) Avaliar e detectar as situações que apresentam grau de risco

b) Estabelecer sistema de ação corretiva para eliminar causas de não-conformidades

c) Estabelecer sistema de ação preventiva para eliminar causas de não-conformidades

d) Estabelecer sistema para evidenciar e manter registro das ações corretivas e preventivas

e) Relatar como o cliente faz a reclamação sobre não-conformidade

XIII - Manuseio, armazenamento, embalagem, preservação e entrega

a) Descrever o sistema de trabalho para manuseio, armazenamento e preservação

XIV - Controle de Registros da Qualidade

a) Definir forma para a execução e manutenção dos registros, indicando as características da nomenclatura, localização e tempo de arquivo

XV - Auditorias Internas da Qualidade

a) Elaboração de minuta de portaria para implementar o SAIQ

b) Qualificação dos auditores

c) Plano de auditoria

d) Solicitação de auditoria não programada

e) Relatório de auditoria

f) Ações corretivas

g) Verificação da efetividade das ações sobre não-conformidades

XVI - Treinamento

XVII - Técnicas Estatísticas

a) Identificar a necessidade de técnicas estatísticas e pontos a serem monitorados

b) Estabelecer e manter procedimentos para implementar, controlar e evidenciar a aplicação.

8.1.7 Implementação dos procedimentos do Sistema da Qualidade

8.1.8 Elaboração do Manual da Qualidade

8.1.9 Pré-auditoria

8.1.10 Contratação do Organismo Certificador

8.1.11 Auditoria de adequação da Documentação do Sistema da Qualidade

8.1.12 Auditoria de Certificação “*In loco*”

8.1.13 Certificação

8.2 Buscar Prêmio Nacional da Qualidade

8.3 Buscar Prêmio Deming

8.4 Certificar em ISO 9002 todo o Tribunal de Contas do Município de São

Paulo

BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Carlos A. M. de (coord.). Desenvolvimento de estudos para implantação de contratos de gestão na administração pública federal direta, autárquica e fundacional: segundo relatório de pesquisa. - São Paulo: Fundap, abr. 1992.
- ANDRÉ, Maristela de. Contratos de gestão como instrumentos de promoção da qualidade e produtividade no setor público. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade, v. 1 - n. 1 - fev. 1993 - p. 81-103. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993
- AZEVEDO (1), Antônio C. de. Avaliação de desempenho de serviços de saúde. Revista Saúde Pública, n. 25 - p. 64-71. - São Paulo: 1991
- AZEVEDO (2), Antônio C. de. Indicadores da qualidade e produtividade em serviços de saúde *in* Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade, v. 1 - n. 1 - fev. 1993 - p. 49-55. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993
- BEDÊ, Marco A. e SANTOS, Raul C. dos. Produtividade total dos fatores na siderurgia brasileira. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 1 - jun. 1994 - p. 21-30. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994.
- CARDOSO, F. H. (Presidente da República). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. - Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- DEMING, W. Edwards. Qualidade: a revolução da administração. - Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.
- FERRÁNDIZ, Ulisses Ruiz. Plan de calidad total en el sistema sanitario: gestion de la calidad total - evaluación y mejora continua de la calidad, eficiencia y coste. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 1 - fev. 1993 - p. 107-123. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993.
- FORMOSO, Carlos T.; OLIVEIRA, Mirian e LANTELME, Elvira. Indicadores da qualidade e produtividade: medidas de desempenho para a construção civil. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 1 - jun. 1994 - p. 77-85. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. PGA 4 - Programa de gestão avançada: temas para a excelência. - Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1994.
- FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE - FPNQ. Indicadores de desempenho. - São Paulo: FPNQ, maio de 1994.
- GONÇALVES, José E. L. (coord.)--Vários autores. Reengenharia das empresas : passando a limpo. - São Paulo : Atlas, 1995.
- KRUGMAN, P. A era do inconformismo. - Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

- MELO, Eugênio L. V.; NAGEL, José e DELFORGE, Ricardo O. Relatório sobre gerenciamento da qualidade total e ISO 9000 no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Informativo União nº 125a/96, TCU. - Brasília, 17 jul. 1996.
- MILET, Paulo B. e SANTOS, André L. V. L. Fazendo funcionar os indicadores da qualidade e produtividade. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 2 - dez. 1994 - p. 61-73. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994.
- MOREIRA, Daniel A. Medida da produtividade em atividades de serviços: alguns problemas e soluções. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 1 - fev. 1993 - p. 59-78. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993
- MOURA, Eduardo C. As sete ferramentas gerenciais da qualidade: implementando a melhoria contínua com maior eficácia. - São Paulo: Makrom Books, 1994.
- OSBORNE, David. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. (colab. Ted Gaebler). 2ª ed.- Brasília, MH Comunicação, 1994
- PALOMBA, Renato C. Modelo de controle e avaliação segundo os princípios dos quatro E's. (Nota/Gab/Ciset/Minfra Nº 012/90). - Brasília: Ministério da Infra-estrutura/Secretaria de Controle Interno, 1990.
- PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Critérios para geração de indicadores da qualidade e produtividade no Serviço Público. - Brasília, Ipea, 1991.
- PURI, Subhash C. Certificação ISO 9000 e gestão da qualidade total. - Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1994.
- RIBEIRO, Carlos A. C. e CAMARGO, Manuela L. G. Programas de produtividade no setor público: uma discussão acerca de alguns elementos básicos. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 1 - jun. 1994 - p. 67-78. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994.
- SINK, D. S. e TUTTLE, T. C. Planejamento e medição para performance. - Rio de Janeiro: Quality Mark, 1993.
- TIRONI (1), Luís F.; SILVA, Luiz C.E.; VIANNA, Solon M. e MEDICI, André C. Critérios para a geração de indicadores da qualidade e produtividade no Serviço Público. - Brasília, Ipea, 1991. (Texto para Discussão, 238).
- TIRONI (2), Luís F. et. al. Indicadores da qualidade e produtividade: um relato de experiências no setor público. - Brasília, Ipea, 1992. (Texto para discussão, 263).
- TIRONI (3), Luís F. Indicadores da qualidade e produtividade: conceitos e usos. Revista Indicadores da Qualidade e Produtividade. v. 1 - n. 1 - fev. 1993 - p. 9-17. - Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993.
- TOFFLER, Alvin. Anticipatory democracy. - New York: Vintage Books, 1978.

SOBRE O AUTOR

Marcos Valério de Araújo nasceu em Natal (RN), em 24.11.59, e é formado em Administração Postal e Administração de Empresas. Nos Correios e Telégrafos, onde trabalhou por 9 anos, foi assessor na área de Planejamento e chefe da Divisão de Estudos Operacionais. Ingressou no TCU na primeira turma do concurso de 1986, tendo sido coordenador de auditorias durante 7 anos e assessor na área de Planejamento durante 2 anos. Ganhador de vários concursos nacionais e de um internacional de monografias na área do controle externo. Desde setembro de 1995, é Secretário de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte, terra de Câmara Cascudo e seu maior motivo de orgulho e de luta. Paralelamente ao trabalho técnico, é escritor com algumas obras publicadas.

