

TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 237

Gestão da Qualidade no Setor Público

José Parente Filho

NOVEMBRO DE 1991

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Macedo

DIRETOR TÉCNICO

Líscio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO

Marcos Reginaldo Panariello

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Renato Moreira

COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES

Antonio Emílio Sendim Marques

COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Adelina Teixeira Baena Paiva

COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

Luis Fernando Tironi

COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

Eduardo Felipe Ohana

COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Luiz Carlos Eichenberg Silva

COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Brasília:

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

Rio de Janeiro:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO



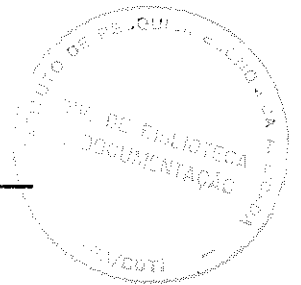
- 1 - Alguns Indicadores da Qualidade de Vida dos Brasileiros
 - 2 - O Modelo de Gestão da Qualidade Total
 - 3 - Aplicação da Abordagem da Qualidade Total no Setor Público
 - 4 - Considerações Finais
 - 5 - Bibliografia
-

GESTÃO DA QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO

José Parente Filho

Da Coordenação de Difusão Técnica e Informações - CDTI/IPEA

SINOPSE



Este ensaio analisa a aplicação dos conceitos, métodos e técnicas do modelo de gestão da qualidade total no setor público. A primeira parte contém referência a alguns indicadores de qualidade de vida dos brasileiros, indicando a necessidade de mudanças. Na segunda, são apresentados os conceitos, princípios básicos, o método, as técnicas e ferramentas do modelo de gestão da qualidade total. A terceira e última analisa as possibilidades reais de sua aplicação.

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar as possibilidades e as limitações da aplicação dos princípios, conceitos e métodos do modelo de Gestão da Qualidade Total, em organizações do setor público.

Para isso situaremos, em primeiro lugar, o contexto econômico, social e político objeto dessa aplicação, referenciando alguns elementos que caracterizam aspectos da qualidade de vida no Brasil, e estabelecendo relação com dados de outros países. Com esses dados, pretendemos esboçar um quadro sumário das condições gerais de vida dos brasileiros, tomando como referenciais renda, saúde e educação.

O passo seguinte consistirá na apresentação da gênese, dos princípios, dos métodos e das técnicas que constituem o modelo de Gestão da Qualidade Total.

A terceira parte deste ensaio compreenderá uma abordagem da Gestão da Qualidade Total no setor público enquanto um dos diferentes modos possíveis de gestão para o segmento.

À guisa de conclusão, discutiremos os principais questionamentos e as reais possibilidades de aplicação dessa alternativa metodológica de gerenciamento do setor público brasileiro.

1 - Alguns Indicadores da Qualidade de Vida dos Brasileiros

O Brasil é caracterizado como um país de muitos contrastes econômicos e sociais. Vivemos numa sociedade extremamente desigual, hoje composta por, aproximadamente, 53,2 milhões de pessoas. Este número representa 40% da nossa população em 1985, época em que, a grande maioria desse total (60% dos brasileiros) não tinha acesso à previdência social. Outros 75% da população não alcançavam os benefícios da legislação trabalhista.

Neste contexto, a situação de pobreza extrema encontra-se especialmente localizada nas áreas rurais do Norte e Nordeste e nas periferias das grandes capitais.

A população de menores (0-17 anos) representava, aproximadamente, 40% da população brasileira e, deste total, 43% vivia, em 1985, em domicílios de famílias pobres, ou seja, com renda mensal familiar *per capita* menor que meio salário mínimo. Dados da PNAD de 1989 indicam que este contingente é de aproximadamente 30 milhões de crianças e jovens.

Sabendo que os mais ricos têm suas necessidades individuais e coletivas, tais como educação, saúde e transporte atendidas pelo setor privado, os clientes dos serviços públicos são, em grande parte, oriundos dos extratos de renda mais baixos, ou seja, os mais carentes.

Apesar do crescimento econômico verificado na década de 70, quando a taxa de crescimento médio anual da renda *per capita* (6,4%) foi mais do que o dobro da taxa das duas décadas anteriores (3%), o Brasil termina a década de 80 com uma taxa de crescimento médio anual da renda *per capita* da ordem de apenas 1%, com tendência de redução para patamares negativos.

O crescimento econômico ocorrido no período - década de 70 - foi acompanhado de um processo de distribuição de renda considerado dos piores do mundo (Human Development Report - ONU/1990). Esta afirmação é comprovada com os dados referentes à concentração de renda e de terra no País. Os 5% que detinham 33,4% da renda nacional, no início da década de 1980, passaram a deter 39,4% ao final. Em 1987, 2% dos proprietários de terra controlavam 60% das terras aráveis do País (Almeida e Parente, 1991).

No relatório das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, onde são levados em consideração indicadores de renda, educação e taxa de longevidade, o Brasil é classificado em 60º lugar, sendo colocado em posição inferior à Argentina, ao Uruguai e ao Suriname. O Japão está classificado em 1º lugar.

Nas áreas de saúde e educação, esses indicadores colocam-nos em posição extremamente desconfortável se comparados com os de outros países de renda igual ou inferior.

O índice de mortalidade infantil da população com idade abaixo de 5 anos é duas vezes maior que a do Sri Lanka, por exemplo, que apresenta uma renda *per capita* cinco vezes inferior à do Brasil.

O analfabetismo, a evasão e a repetência são indicadores de resultados indesejáveis do sistema educacional, revelando sua baixa produtividade.

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos e a daquela acima dessa faixa etária situa-se em torno de 22%. Estima-se que 8 milhões de crianças na faixa de 7 aos 17 anos estejam fora da escola. A evasão no ensino de primeiro grau em torno de 78%, associada ao fenômeno da repetência, constitui determinante do afunilamento do fluxo escolar.

Esse afunilamento expressa-se pela alta concentração de 84% das matrículas no primeiro grau e pela queda acentuada das mesmas de 15% no ensino de segundo grau, e de 10% no terceiro grau.

À medida que as análises são, a nível regional, desagregadas do urbano e do rural, revelam-se, com maior nitidez e particularidade, as desigualdades sociais.

Esses indicadores demonstram que estamos longe de alcançar as condições de realização da dimensão sócio-econômica da cidadania, embora tenham se verificado avanços nas condições para realização da cidadania plena, se considerada pelo ângulo da cidadania política e dos direitos civis.

As responsabilidades do Estado¹ e, mais especificamente as do governo,² neste contexto, são bem maiores. O quadro traçado é de escassez, de concentração e de desigualdades, que se repercutem diretamente na produção *per capita*, nas condições gerais de competitividade nacional e no bem-estar geral da população.

O quadro fica mais grave quando associamos a este contexto a crise fiscal que se vem ampliando e revelando na incapacidade das receitas tributárias financiarem a ação estatal e pagarem a dívida externa.

É neste contexto econômico, social e político que o Estado brasileiro ensaia ações de redefinição das suas fronteiras de intervenção na economia e na sociedade e, ao mesmo tempo, busca modernizar-se através da privatização, da desregulamentação, da adoção de contratos de gestão para a administração de suas empresas e da implantação de um Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

2 - A Gestão da Qualidade Total

2.1 - O conceito da qualidade

Antes de discutirmos a questão da qualidade, faz-se necessário uma referência histórica à evolução do conceito e ao salto qualitativo em termos de seu desdobramento em métodos de gestão.

1 *No âmbito deste ensaio adotamos o conceito clássico de Estado como instância jurídica e organizacional superior da sociedade que, numa visão crítica, se constitui na "forma através da qual as classes dominantes e frações de classes dominadas impõem sua vontade sobre o restante da população" (Bresser, 1977). Esta abordagem contém traços do conceito gramsciano de Estado onde as alianças entre classe dominante e frações de classes formam o "bloco histórico", ou seja, "o complexo sistema que em cada momento detém o poder do Estado" (Bresser, 1977). Nesta abordagem o Estado não é visto como instrumento de monopólio exclusivo do poder das classes dominantes, ou seja, como bloco impermeável às reivindicações e interesses das classes dominadas, mas como factível de alianças e concessões às demandas de frações das classes dominadas. Neste aspecto, reside, em última instância, o caráter democrático do Estado liberal contemporâneo.*

2 *A compreensão do conceito de governo é necessária ao entendimento de uma nova atitude gerencial. "Denomina-se governo, no sentido lato, o conjunto de pessoas e órgãos revestidos de poder para expressar a vontade do Estado e fazê-la cumprir. O governo, ou conjunto de governantes, é formado por todos os poderes ou funções da autoridade pública, i.e., o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; mas a função em que os governantes desenvolvem sua atividade específica é a executiva" (Dicionário de Ciências Sociais - UNESCO/FGV).*

Qualidade sempre constituiu uma preocupação da humanidade, especialmente nas relações de troca. Juran(1990) desenha uma trajetória do gerenciamento da qualidade que vai desde as formas mais primitivas de organização social até a revolução japonesa da qualidade.

Nas formas mais primitivas de organização social, caracterizadas por estruturas sociais simplificadas, a sobrevivência material era assegurada, não através da produção (processo de trabalho socialmente organizado), mas pela coleta de alimentos. A estratégia de gerenciamento da qualidade existia sob a forma de inspeção *imediata* dos produtos da coleta pelos consumidores.

A revolução japonesa introduz o "Controle da Qualidade por Toda a Empresa" como uma versão própria do *Total Quality Control*, cuja estratégia de gerenciamento caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

- . altos gerentes pessoalmente responsáveis;
- . treinamento no gerenciamento para a qualidade, extensivo a todas as funções;
- . melhoramento da qualidade em um ritmo continuamente revolucionário; e
- . círculos de controle da qualidade-CCQ.

Entre esses dois grandes marcos, Juran relaciona, ainda, a adoção de especificações escritas na fase da revolução industrial: a criação dos departamentos de inspeção no sistema taylorista e o treinamento em controle estatístico do processo introduzido por SHEWHART, utilizado com muita ênfase durante a segunda guerra mundial (Juran,1990).

De atividade específica de um indivíduo, o inspetor da qualidade ou, de um setor, a qualidade adquire dimensões holísticas abrangendo todas as pessoas, toda a organização. Descobre-se e comprova-se que custa menos descentralizar o gerenciamento da qualidade, transformando-o em tarefa de todos.

O grande salto da qualidade surge com a mudança de foco , ou seja, com a constatação de que não basta um bom projeto, um produto ou serviço bem feito. É necessário tudo isso. É necessário, ainda e principalmente, *a satisfação dos usuários ou consumidores*.

Com a evolução das práticas de busca da qualidade de produtos, serviços, e de processos de trabalho, foram inúmeros os conceitos dados a esta palavra. Foram também inúmeras as suas associações .

Para Deming (1990), qualidade está diretamente ligada à *satisfação do consumidor*. Ele é quem pode aferir a qualidade do bem ou serviço.

Para Crosby, a qualidade está associada a, dois princípios básicos, ou seja, de *conformidade aos requisitos e o zero defeitos* (Crosby,1990).

Juran adota dois significados para qualidade: *"características do produto que vão ao encontro das necessidades dos clientes e, dessa forma, proporcionam a satisfação em relação ao produto"* e à *"ausência de falhas"* (Juran,1991).

As distintas definições da qualidade apresentadas guardam dois pontos em comum. O primeiro, refere-se à satisfação dos clientes ou usuários; o segundo, à idéia de fazer certo da primeira vez e, assim, *eliminar erros, perdas, desperdícios, trabalhos refeitos, devoluções, reclamações, indenizações*. Este segundo ponto age diretamente sobre os aspectos de custos, enquanto o primeiro refere-se e detém-se aos princípios de conquista e manutenção de mercados.

Destes dois pontos derivam-se, também, os princípios da *competitividade e da sobrevivência* da organização.

Ao produzir com qualidade, a tendência é obtenção de redução de custos aumentando a capacidade de disputa de mercado, ou seja, aumenta-se a competitividade e, ao mesmo tempo, criam-se as

condições de alargamento do mercado à medida que se podem oferecer bens e serviços, a preços cada vez mais acessíveis a um número maior de pessoas.

À proporção que uma organização é competitiva, ela está assegurando o seu lugar no mercado e, desta forma, garantindo trabalho e renda para seus funcionários além de, muitas vezes, abrir novos postos de trabalho, ou seja, ampliar a margem de emprego para os ingressados recentemente na população Economicamente Ativa-PEA.

Quando se trata de organizações públicas, sem dúvida que estes elementos não podem ser transpostos sem as devidas adaptações. Como já observou Deming (1990), "na maioria das repartições públicas não há um mercado a ser buscado. Em vez de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar, de forma econômica, o serviço prescrito pela legislação vigente. O objetivo deveria destacar-se por serviço bem executado. Um aprimoramento contínuo do serviço público mereceria a aprovação do público norte-americano, e possibilitaria a manutenção do emprego público, além de auxiliar a indústria na expansão do emprego". Na próxima seção, aprofundaremos os comentários sobre esta afirmação.

Num esforço de síntese, Falconi associa ao conceito de qualidade a *satisfação total do cliente*, que é alcançada pelo equilíbrio dos seguintes fatores: *qualidade intrínseca do produto ou serviço; custo e atendimento*. A esses fatores devem ser associados, ainda, o *moral* dos empregados e a *segurança* do consumidor, em particular, e da sociedade em geral (Falconi, 1989).

2.2 - Alguns Princípios Básicos

Antes de descrever os conceitos-chaves é necessário fazer referência a alguns princípios básicos da qualidade total, cuja aplicação no setor público exigirá a adoção de um esforço adicional. Esses princípios são:

- o princípio do envolvimento da alta direção;
- o princípio da constância de propósitos;
- o princípio do crescimento do ser humano na organização.

O sistema de gestão da qualidade total caracteriza-se pela necessária participação de todos a partir da alta direção da organização. Trata-se de um sistema *top down* no início, para, em seguida, caracterizar-se como um legítimo método de gestão participativa.

A constância de propósito da alta administração, de todos os gerentes e de todo o corpo no compromisso com a melhoria dos processos de trabalho e na dedicação à melhora da posição competitiva, assegurará a sobrevivência da organização, o emprego dos seus trabalhadores e os lucros dos acionistas.

O princípio do crescimento do ser humano na organização corresponde ao fator "*o moral*" na conceituação de Falconi. Isto significa a adoção de uma política de recursos humanos, que desenvolva e valorize o potencial criativo de todo o corpo de trabalhadores, e que crie alternativas de participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade, alcançados com a implantação da gestão da qualidade.

Estes princípios encontram dificuldades de implantação no setor público pelo caráter rígido de algumas normas, mas não significa que seja impossível que eles sejam respeitados.

2.3 - Alguns Conceitos-Chaves

A gestão da qualidade é um método gerencial que se fundamenta em uma visão sistêmica das organizações. Ela parte do princípio de que todo processo produtivo pode ser concebido como um *sistema* e que a qualidade perpassa todos os componentes do sistema e do ambiente no qual ele está inserido.

A garantia da qualidade total só poderá existir à medida que houver qualidade nas ENTRADAS, NO PROCESSO E NOS PRODUTOS DO SISTEMA.

Na visão da qualidade total gerenciamos sistemas. A gerência não deve ser de pessoas ou processos, apenas. Deve estar centrada em resultados. Por outro lado, neste gerenciamento toda atenção deve ser dada aos resultados intermediários (resultados de processos internos, de subsistemas) e finais do sistemas.

As organizações públicas trazem uma longa tradição de gerenciamento de processos e de pessoas. No entanto, trazem muito pouco de instrumentos, práticas e compromisso com o gerenciamento de resultados e do sistema na sua totalidade. Vale acrescentar, ainda, que o gerenciamento de processos tradicionalmente adotado é todo voltado para ações de controle e, muito pouco, para ações de dinamização dos processos.

Desta visão sistêmica direcionada para os resultados, deriva o conceito de *problema* como *resultados indesejáveis* do sistema, ou *não conformidades*.

O papel primordial da gerência é, de um lado, evitar problemas e, de outro, dispor de meios para aferir que resultados do sistema são considerados indesejáveis pelos usuários ou clientes , ou seja, quais são os problemas e investigar a partir de dados e fatos, e com base em métodos e técnicas, as causas objetivas geradoras dos resultados indesejáveis.

O funcionamento dos sistemas dá-se a partir de relações internas e externas entre clientes e fornecedores.

Os clientes externos são a razão de ser da organização. No interior do sistema se estabelecem relações entre setores e pessoas com as mesmas características, ou seja, alguns são clientes ou fornecedores dos outros, ou melhor, ao mesmo tempo são clientes de uns e fornecedores de outros.

Os clientes externos apresentam como características o fato de serem afetados pelo produto ou processo, mas não são membros da empresa. Compõem este conjunto os compradores, os órgãos governamentais e o público em geral, que pode vir a ser afetado em consequência de aspectos de segurança dos produtos ou dos processos produtivos (Juran,1990).

A relação de clientela interna dá-se nas interações geradas no processo produtivo onde o cliente é, em última instância, o próximo passo do processo. Apesar de não haver mediador monetário entre eles, estabelece-se uma relação de tal ordem, que a qualidade terá influência na qualidade final do bem ou serviço.

Constroem-se internamente as cadeias de relação cliente/fornecedor como meio de aperfeiçoamento das relações internas entre setores e indivíduos e como instrumento de melhoria permanente dos processos de trabalho.

Os dois outros conceitos chaves são os de rotina e melhoria. Estes são PARTES do gerenciamento da qualidade.

O gerenciamento da *rotina* significa permanecer no rumo atual, obedecer às normas , evitar mudanças. Significa ter o controle da organização dentro dos níveis planejados e esperados, dentro das previsibilidades. À medida que a organização detém este controle, em plena segurança, ela pode e deve passar a praticar o segundo nível do gerenciamento da qualidade que é o gerenciamento das melhorias.

Melhorias significa desenvolver ações de mudanças, movimento decisivo rumo a níveis de desempenho nunca antes alcançados.As melhorias correspondem à ação dos gerentes no sentido de criar novos produtos, processos e mercados; reduzir custos, acidentes e absenteísmo; aumentar a produção, a qualidade e o lucro (Falconi,1990).

2.4 - O Método Fundamental

A gestão da qualidade total tem o mérito de introduzir um modelo gerencial fundamentado em um método básico, ordenado, alimentado por fatos e dados, que é operacionalizado através de técnicas e ferramentas, logicamente interligadas. Este método é denominado ciclo PDCA.

O ciclo PDCA é estruturado em quatro partes que correspondem a momentos seqüenciados de um processo de trabalho ou de qualquer ação.

A sigla PDCA é formada com as iniciais das palavras inglesas *plan* (plano), *do* (fazer, executar), *check* (verificar) e *action* (agir corretivamente, a retroalimentação).

A primeira fase do ciclo é o planejamento, momento em que os clientes ou usuários devem ser ouvidos para a identificação de suas necessidades e desejos e, a partir da decodificação destes, sejam projetados os produtos ou serviços, bem como definidos os métodos e os processos de execução do bem ou serviço.

A segunda fase do ciclo é a da educação, do treinamento, da execução e da coleta dos dados referentes à ação executada. Nesta etapa, os procedimentos, as padronizações das atividades executivas, a visão geral da missão da organização, da clientela, das suas políticas, dos seus objetivos, das suas metas e dos seus compromissos com a sociedade são repassados através de programas de educação e treinamento. Nesta fase dá-se, também, o executar das ações e o coletar dos dados e fatos sobre os processos e sobre os resultados.

A terceira fase é a da verificação dos resultados das tarefas executadas. Aqui são realizadas comparações dos resultados com as normas, padrões e especificações e com as opiniões dos clientes ou usuários para efeito de identificação de possíveis não conformidades, de possíveis resultados indesejáveis.

A quarta e última etapa do processo é a do desenvolvimento de ações corretivas no ciclo. Estas ações podem significar rever o planejamento, as metas, o projeto, os processos, o treinamento e até mesmo o processo de execução das tarefas.

O ciclo PDCA deve ser objeto de conhecimento, estudo e prática por todos na organização. Todos devem agir de forma racional e sistemática de acordo com cada etapa do ciclo.

2.5 - Técnicas e Ferramentas Básicas

A gestão da qualidade utiliza operacionalmente técnicas de padronização, ferramentas estatísticas, uma metodologia de solução de problema e os círculos de controle da qualidade-CCQ.

A padronização consiste no estabelecimento e registro de todos os fluxos e procedimentos operacionais necessários à execução das atividades para elaboração de um bem ou prestação de um serviço. Ela desenvolve os materiais básicos para o processo de educação e treinamento.

As ferramentas estatísticas básicas utilizadas na gestão da qualidade são a estratificação, a folha de verificação, o gráfico de Pareto, o diagrama de causa e efeito, o histograma e a carta de controle a seguir especificados:

- a estratificação consiste em agrupar dados, levando em consideração referenciais previamente estabelecidos;
- a folha de verificação é uma planilha para coleta e registro de dados referentes aos processos de trabalho;
- o gráfico de Pareto é um diagrama de barras que ordena as ocorrências da maior para a menor;
- o diagrama de causa e efeito expressa, de modo simples e fácil, a série de causas de um efeito (problema);
- o diagrama de correlação é um gráfico cartesiano que representa a relação entre duas variáveis;

- o histograma é um diagrama de barras que representa a distribuição da frequência de uma população;

- a carta de controle é um gráfico com limites de controle que permite o monitoramento dos processos.

Estas ferramentas são utilizadas em diversos momentos do processo de trabalho, bem como nas fases de identificação e de análise e solução de problemas. O uso destas ferramentas não é indiscriminado, existindo maior ou menor adequação, dependendo da natureza da atividade.

A metodologia de solução de problemas é uma ferramenta que tem por objetivo auxiliar o processo de identificação de problemas e de determinação da sua causa fundamental. Ela contém passos seqüenciais que devem ser seguidos para que, com a ajuda das diferentes ferramentas estatísticas, sejam identificados os problemas e suas causas determinantes.

Os círculos de controle da qualidade são constituídos por grupos de trabalhadores que se reúnem para análise de problemas do processo de trabalho, e para a formulação de soluções e desenvolvimento de novos processos de produtivos.

Todo esse aparato metodológico e técnico vem sendo utilizado em empresas privadas no mundo inteiro, com resultados surpreendentes. O caso mais clássico é o do Japão, que conseguiu ganhos de produtividade superiores aos dos países europeus e aos dos próprios Estados Unidos da América do Norte, em virtude dos seguintes aspectos: cooperação americana, através de treinamentos dados por Deming, Juran e Crosby, para empresários; formação de engenheiros em suas universidades e no exterior; intensificação da aplicação dos métodos e técnicas; implantação maciça de círculos de controle da qualidade.

3 - A Aplicação da Abordagem da Qualidade Total no Setor Público

"Avant-propos"

Durante o ano de 1990, a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República, juntamente com o Departamento de Indústria e Comércio-DIC, do Ministério da Economia Fazenda e Planejamento, coordenou subcomitês informais interministeriais responsáveis pela concepção do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade lançado pelo Presidente da República, como ação prioritária e obrigatória a ser implantada em todo o setor público e privado nacional.

Antes mesmo do lançamento do programa, um grupo de dirigentes da Coordenação de Planejamento Setorial do Ministério da Educação mobilizava secretarias e órgãos do MEC para a formulação de propostas de ação dirigidas para a qualidade e produtividade do setor, que pudessem ser inseridas no citado programa. Dois órgãos do MEC, a CAPES e a SENET, desde os primeiros momentos, estiveram presentes e procuraram um engajamento imediato nas atividades dos subcomitês.

No mesmo mês de lançamento do PBQP, a Coordenadoria de Planejamento Setorial-CPS, do MEC, realizou em Brasília, nos dias 26 e 27 de novembro, um encontro sobre Qualidade da Educação, com patrocínio e participação da Unesco, tendo, dentre os palestrantes, o professor Vicente Falconi Campos que apresentou o tema "Gerenciamento por Sistemas ou Gerenciamento Participativo da Qualidade da Educação Brasileira". Neste seminário, a Gerência da Qualidade Total foi apresentada, pela primeira vez, para dirigentes do setor. Os textos básicos do seminário foram publicados pela Fundação Carlos Chagas através da revista *Estudos em Avaliação Educacional*. Ficava lançada, concretamente, a semente da disseminação do TQC no setor educacional.

Com a migração dos dirigentes da CPS/MEC para a Escola Nacional de Administração Pública-ENAP no início de 1991, uma série de atividades foi desenvolvida na área da qualidade e produtividade:

- assinatura de um convênio entre a Escola e a Secretaria Nacional de Educação Básica-SENEB para a implantação, naquela secretaria, de um programa de gestão da qualidade e produtividade;

- realização de conferências e seminários com especialistas das três agências especializadas em qualidade e produtividade no Brasil: Fundação Cristiano Ottoni, Fundação Carlos Vanzolini e Instituto Brasileiro da Qualidade Nuclear- IBQN ;

- negociações e assinatura de um contrato para implantação de um programa da qualidade e produtividade no Departamento de Trânsito do Distrito Federal;

- realização de conferências com consultores independentes e com técnicos de empresas privadas, como a Metal Leve e a IBM.

Este balanço mostra que a gestão da qualidade total já chegou ao setor público, porém ainda está dando seus primeiros passos.³

Considerando que não dispomos ainda de fatos e dados para uma avaliação dos resultados destas experiências, tentaremos comentar os aspectos abordados na segunda seção deste ensaio, procurando verificar a pertinência ou não da sua aplicabilidade:

1 - começando pelos conceitos, verificamos de imediato que todos eles podem ser aplicados às atividades do setor público. Por exemplo, a visão de SATISFAÇÃO DO USUÁRIO OU CONSUMIDOR, tal como anuncia Deming, é plenamente aplicável a qualquer ação ou organização do setor saúde, da educação, dos transportes, etc. Os servidores públicos são contratados para servir ao público, ou seja, servir ao público é uma obrigação. O mesmo ocorre com o enfoque de Crosby da "conformidade com os requisitos". Por exemplo, os exames escolares. O que é um exame se não uma verificação da existência de conformidade ou não entre o ensinado e os requisitos curriculares;

2 - a idéia básica de "ausência de falhas" como forma de evitar erros, retrabalho, desperdício, perdas, devoluções, indenizações, tal como exposta por Juran, é aplicável em qualquer instância das nossas repartições públicas;

3 - o conceito de Falconi talvez seja o que mais sistematicamente e mais facilmente possa ser operacionalizado, isto porque, qualquer produto ou serviço, independente de quem o produziu, pode ser avaliado quanto a qualidade intrínseca, custo e atendimento. Temos utilizado a abordagem da qualidade associada ao enfoque sistêmico em recente estudo sobre "EQÜIDADE, EFICIÊNCIA E QUALIDADE DO ENSINO REGULAR PÚBLICO DE 1ª GRAU NO BRASIL". Por exemplo, a qualidade intrínseca diz respeito à conformidade do produto ou serviço aos padrões. Pode ser aferida através do nível sócio-econômico da população e dos alunos, do grau de qualificação dos professores, dos padrões construtivos das escolas, das taxas de promoção, repetência e evasão e do aproveitamento dos alunos (ALMEIDA e PARENTE, 1991);

4 - Quanto aos princípios básicos, mencionados no item 2.2, encontramos algumas dificuldades para sua aplicação, em determinados contextos, em decorrência de fenômenos comuns nas administrações públicas tais como:

- . critérios políticos de escolha de chefias predominando sobre o critério da competência;
- . rotatividade de dirigentes que afeta a constância de propósito;
- . ausência na maioria dos órgãos de uma política de desenvolvimento de recursos humanos; e

3 Outra ação concreta tem sido a redação de ensaios de análise, adaptação e de aplicação dos conceitos da qualidade total no setor público governamental. Nesta linha merecem destaque os seguintes trabalhos: GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NAS ESCOLAS: UM NOVO MODELO GERENCIAL PARA A EDUCAÇÃO, do economista Antonio Carlos da Ressurreição Xavier, publicado pelo IPEA em outubro de 1991; ANÁLISE DA SITUAÇÃO EDUCACIONAL - Módulo V do Curso de Gestão e Planejamento Educacional Municipal - GEPLAME do IPEA/MEC, em fase de revisão para publicação, elaborado pelo arquiteto Antonio Augusto de Almeida Neto e pelo sociólogo José Parente Filho, que introduz os conceitos e o método da Qualidade Total no planejamento municipal; Solução de Problemas e Tomada de Decisão - Módulo VI do curso acima citado elaborado pelo arquiteto Reinaldo Ferraz e Sara Oliveira. QUALIDADE, EFICIÊNCIA E EQÜIDADE DO ENSINO DE 1o. GRAU: elementos para reflexão e debate, elaborado por Antonio Augusto de Almeida Neto e José Parente Filho para debate no Seminário com o mesmo título promovido pelo IPEA e o PNUD em novembro/91, em Pirenópolis, a ser publicado pelo IPEA, onde é feita uma aplicação dos conceitos da qualidade na análise da educação brasileira.

. descomprometimento dos gerentes e, até mesmo, da alta direção com o sistema.

Esses fatos não são generalizados, mas ocorrem com frequência e se constituem, sem dúvida, dado a ser considerado.

5 - quanto aos conceitos-chaves, todos podem ocupar o vocabulário do servidor público. As nossas organizações podem ser vistas, analisadas e gerenciadas como sistemas; nossos índices de evasão escolar nada mais são do que resultados indesejáveis, problemas do nosso sistema. Uma reflexão sobre quem são nossos clientes internos, provocará, sem dúvida, maior integração no grupo, mais agilidade nos processos, etc. O gerenciamento da rotina deve ser nosso ponto de partida. Muitas organizações não têm o registro da maioria dos seus processos de trabalho, não havendo controle nem garantia sobre os resultados;

6 - o método PDCA sintetiza e articula procedimentos de diagnóstico, planejamento e avaliação já por demais conhecidos e não aplicados nos serviços públicos;

7 - o mesmo ocorre com as sete ferramentas estatísticas. São conhecidas, porém pouco utilizadas.

4 - Considerações Finais

É possível aplicar o modelo de Gestão da Qualidade Total no setor público?

Deming responde a esta questão dizendo que uma doença comum que aflige a administração e a administração pública em todo o mundo é a impressão de que os nossos problemas são diferentes. Com certeza são diferentes, mas os princípios que ajudarão a melhorar a qualidade do produto e dos serviços são, por natureza, universais (Deming, 1990)."

O IPEA, em documento recentemente elaborado para orientar a construção de "CRITÉRIOS PARA GERAÇÃO DE INDICADORES DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO", é de opinião que "o benefício imediato da aplicação dos princípios da Qualidade Total ao serviço público é o engajamento ativo e motivador dos servidores, e o aumento do seu interesse com relação aos resultados das suas atividades. Em consequência e, naturalmente, cresce a produtividade do trabalho, reduzem-se custos, melhora a qualidade do serviço prestado, aumenta o grau de satisfação do usuário, cliente ou consumidor".

A primeira seção deste ensaio contém um esboço das condições de vida de nossa população e, ao final, registra as intenções governamentais de redefinir o campo de intervenção do Estado, de redimensionar a máquina governamental com o objetivo de dotar a nação brasileira de um Estado moderno e eficaz. Não seria a Gestão da Qualidade total um dos instrumentos necessários para o alcance desses objetivos ?

Tanto as mudanças nas dimensões quanto nos modos de organização do Estado, bem como a adoção de procedimentos gerenciais dirigidos para a melhoria da qualidade e para o aumento da produtividade de órgãos governamentais estão, hoje, em discussão no mundo inteiro, especialmente nos países desenvolvidos.

Para Michel Crozier " o ressurgimento do conceito de qualidade no debate público não é somente uma questão de moda. Ele é o sinal de uma mudança de conjuntura, cuja importância não foi ainda apreciada nem reconhecida, mas que aparecerá com o tempo, como uma das maiores viradas da nossa civilização" (Crozier, 1989).

Os debates internacionais sobre as mudanças necessárias nos organismos governamentais gravitam em torno de questões tais como :

. competitividade do estado moderno;

. dimensão ótima do setor público;

-
- . diversos modos de gestão possível dos serviços públicos;
 - . níveis desejados da intervenção pública;
 - . reformas estruturais;
 - . modernização da administração pública;
 - . políticas de avaliação da eficácia dos serviços públicos;
 - . as missões essenciais do Estado.

Como pode ser verificado, a mobilização e o investimento nacionais pela qualidade e produtividade do setor público no Brasil estão em perfeita sintonia com o contexto mundial.

A França engajou-se, após fevereiro de 1989, num programa de renovação do serviço público à partir de constatações tais como: isolamento entre administrações e mesmo entre serviços; mau uso das competências, desconfiança com relação aos funcionários e suas eventuais iniciativas; falta de responsabilidades; diálogo social insuficiente; mau conhecimento das necessidades e dos meios. Dentre as respostas aos desafios postos por este diagnóstico, o governo francês apontou para a busca de mais produtividade, para a busca do zero defeito e para o imperativo da qualidade.⁴

E o Brasil, por que não será capaz de aplicar os modernos métodos de gestão da qualidade no setor público?

Sabemos que a área pública se caracteriza por funcionar sob a égide de uma série de procedimentos que não coincidem com aqueles exigidos por um programa da qualidade e produtividade. São procedimentos tais como:

- . os dirigentes são escolhidos por critérios políticos e nem sempre a escolha coincide com o perfil ideal para os cargos;
- . a rotatividade dos dirigentes e as mudanças administrativas constantes afetam a continuidade dos programas e projetos;
- . os cortes orçamentários e os atrasos no recebimento de recursos para investimentos são constantes;
- . a carência de recursos humanos especializados;
- . a ausência de políticas de pessoal que consigam segurar e motivar o corpo funcional.

As condições atuais em que se encontra o País, tal como explicitamos na primeira seção deste trabalho, exigem uma transformação urgente nos tradicionais métodos de trabalho adotados pelo setor público, assegurando, dessa forma, uma maior racionalidade do uso e aplicação dos recursos. Neste sentido, a perspectiva e a possibilidade que se abrem a partir do modelo de gestão da qualidade total, pelos resultados que vem internacionalmente apresentando, são um caminho que poderá ser seguido.

Talvez tenha chegado o momento de inserção da qualidade na lista dos nossos valores sociais fundamentais, ou seja, qualidade enquanto modelo de vida, meta de constante melhoria e aperfeiçoamento, cultivada entre os indivíduos, na família, na coletividade ensinada rigorosamente na escola e praticada como princípio moral básico no trabalho e nas demais relações sociais, como um dos imperativos no exercício da cidadania.

4 Os instrumentos criados para operacionalização destas políticas foram os projetos de serviço, os centros de responsabilidade e os planos ministeriais de modernização. Os projetos de serviço visam modificar os métodos de gestão interna e as relações dos serviços com a coletividade. Trata-se de uma ação coletiva animada pelos responsáveis do serviço, aberta ao seu ambiente, seus parceiros e usuários. Estas ações devem atingir não somente uma definição de objetivos e de uma estratégia estável mas, ainda, o significativo, o funcionamento do serviço. Os centros de responsabilidade visam ampliar a autonomia de gestão através da concessão de uma dotação global de funcionamento e o ministério. Os planos ministeriais de modernização que têm por objeto fixar as grandes linhas e as regras de coerência no interior de um ministério em termos de prioridades de ação, recrutamento, formação, informática e comunicação.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, A.A.N e PARENTE, J.F - Equidade, Eficiência e Qualidade do Ensino Público de 1º. Grau no Brasil. IPEA, 1991.
- CROSBY,P - Qualidade Falando Sério. Ed. Mc.Graw-Hill, São Paulo, 1990.
- CROZIER,M - Estado Modesto, Estado Moderno. Funcep, Bsb,1989.
- DEMING, W.E - Qualidade: A Revolução da Administração. Ed. Marques Saraiva, Rio de Janeiro, 1990.
- FALCONI, V.C - Gerência da Qualidade Total. Ed. Fundação Cristiano Otoni, B.h, 1990.
- FONSECA E.G - Liberalismo e Reforma Social no Brasil: Diagnóstico e Propostas de Ação. FEA e FIPE/USP, Mimeog. 1990.
- JURAN, J.M - Juran na Liderança pela Qualidade. Livraria Pioneira Editora, São Paulo,1990.
- PNUD - Human Development Report 1990. Oxford University Press. 1990.
- XAVIER, A.C.R - Gestão da Qualidade Total nas Escolas: Um Novo Modelo Gerencial para a Educação. IPEA, 1991.
-

