



QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO – UM ESTUDO DE CASO

Jacqueline Rutkowski

Assessora da Presidência da BHTRANS – Empresa de
Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
jer@metalink.com.br

Resumo

O objetivo do trabalho é discutir a questão da eficiência em organizações do setor público. Identificando-se a ineficiência com as dificuldades na gestão desses órgãos, analisou-se duas estratégias metodológicas atualmente utilizadas na gerência de instituições públicas no Brasil. A primeira delas, a Qualidade Total (QT), metodologia já bastante difundida em nosso país. Foi pesquisado também o Planejamento Estratégico Situacional (PES), estratégia metodológica desenvolvida, a partir de fins da década de 70, para a gestão de órgãos governamentais e que traz entre seus pressupostos a satisfação das necessidades dos cidadãos como objetivo maior desses órgãos. Procedeu-se a comparação de ambas as metodologias e procurou-se avaliar a utilização da segunda em um órgão público municipal, uma vez que acreditou-se com a análise anterior, que o PES seria mais adequado como estratégia de gestão do que a QT para esses órgãos. O estudo de caso confirmou esta hipótese, demonstrando, também, que a Qualidade Total pode ser utilizada em instituições governamentais em complementaridade ao PES a fim de garantir que problemas bem-estruturados, característicos da rotina do dia-a-dia, possam ser executados e monitorados a contento.

Palavras-chave: *eficiência, gestão pública, planejamento estratégico situacional, qualidade, Qualidade Total.*

1. Introdução

Refletindo sobre a ineficiência das instituições públicas em nosso país e vislumbrando como uma das causas desse mau funcionamento dificuldades de ordem gerencial, buscou-se aprofundar o estudo de duas estratégias metodológicas de gestão utilizadas em órgãos da administração pública no Brasil. Uma delas, a Qualidade Total (QT), metodologia difundida a partir da década de 80 em todo mundo como consequência do grande crescimento econômico alcançado pelo Japão do pós-guerra, país de origem do método. Outra metodologia discutida foi o Planejamento Estratégico Situacional (PES), método de planejamento governamental desenvolvido pelo chileno Carlos Matus, na década de 70. O objetivo era verificar, a partir das características e pressupostos de cada uma, a sua adequação para consecução de maior qualidade e eficiência nos resultados atingidos por órgãos da administração pública.

Para tanto, além da comparação teórica entre as duas metodologias, buscou-se avaliar as razões dos bons resultados atingidos por uma instituição governamental local que aplica como metodologia de gestão o método PES e que teve sua gestão avaliada por dois instrumentos diferenciados: pesquisas de opinião realizadas por órgão independente e uma avaliação externa visando concorrer a um Prêmio Nacional de Qualidade.

1.1 O Modelo de Gestão da Qualidade

Os estudos recentes das teorias de gestão organizacional demonstram que há, em curso, um processo de mudança no sistema de organização do trabalho (SALERNO, 1992; DANKBAAR, 1993). A partir da “revolução” institucional causada pela introdução do taylorismo/fordismo, buscou-se a solução para as crises de acumulação do capital, ao longo dos anos, com a introdução de novas tecnologias. Com o passar do tempo verificou-se que essa estratégia mostrava-se ainda insuficiente para um cenário

marcado por rápidas mudanças no mercado e aumento de competitividade. A procura, então, voltou-se para novas formas de organização do trabalho e práticas de gerenciamento que atendessem a dois objetivos básicos: tornar a produção mais flexível e aumentar a produtividade, aumentando, ao mesmo tempo a qualidade dos produtos, fator de competitividade.

Neste contexto, o grande desenvolvimento econômico atingido pelo Japão, após a II Guerra Mundial (CHALMERS, 1982), despertou o interesse de estudiosos do assunto, que começaram a tratar as inovações introduzidas no setor produtivo japonês como “modelo” para a implantação de reestruturação produtiva em muitos setores da economia.

Entretanto, há autores que afirmam que o Modelo Japonês em seu conjunto – ou Gestão da Qualidade Total, como é comumente conhecido no Ocidente – pela sua complexidade institucional (CORIAT, 1994; PHOSTUMA, mimeo; FLEURY, 1994; WATANABE, 1995) seria intransferível para outros países.

Outros estudos sobre o Modelo Japonês, sobretudo no Brasil, mostram que não podemos partir do pressuposto de que tais programas são aplicados de forma idêntica em todos os contextos (HIRATA, 1993; CORIAT, 1994). Como nos alerta LIMA (1996): *“na verdade, temos uma considerável variedade de aplicações desses programas, dependendo das condições econômicas da empresa em questão, da compreensão alcançada a respeito dos seus procedimentos ou da forma como são recebidos pelos trabalhadores e por suas instâncias representativas. Atualmente, encontramos no Brasil algumas empresas...que conseguiram importar mais fielmente o “modelo japonês” e uma grande maioria que restringiu-se apenas a adotar alguns de seus procedimentos, em geral, voltados para a qualidade do produto, a redução dos estoques, a padronização de processos, o controle de desperdícios, etc.”*

Inicialmente buscando avaliar os efeitos de programas de Qualidade Total no cotidiano dos trabalhadores, TURCHI (1997) deparou-se com

o fato de que sob a mesma terminologia havia uma multiplicidade de estratégias e práticas. Na tentativa de clarear o conceito, a autora investigou pesquisas acadêmicas e localizou um conjunto de princípios comuns e interdependentes entre as diversas abordagens da gestão de qualidade.

O primeiro deles é o foco no cliente, originado do pressuposto de que, em tempos de intensa competitividade, o sucesso a longo prazo e a conseqüente possibilidade de sobrevivência de uma organização dependem da sua capacidade de satisfazer necessidades e expectativas de seus clientes. Para tanto, é necessário que a empresa como um todo seja organizada e estruturada em torno do objetivo de atender ao cliente. Deriva daí a ênfase no levantamento de informações precisas e de comunicação não só entre a empresa, clientes e fornecedores externos, mas também, e principalmente, entre todos os níveis da organização. Vale ressaltar que, neste caso, o termo cliente inclui, também, a organização com seus processos, atividades e empregados (os chamados clientes internos).

Isto leva ao segundo princípio estruturante, que é a percepção das organizações como uma série de processos e atividades interligadas. Isto é, a empresa é um processo que contém vários processos. Como fornecedor do próximo processo, cada trabalhador deve conhecer as demandas do seu cliente, produzir de acordo com as especificações, tempo e quantidade requeridos, ao mesmo tempo que controla a qualidade do produto que recebe de seu fornecedor. Para garantir a qualidade de cada um dos processos, eles são padronizados, a fim de reduzir a variabilidade.

O terceiro e último princípio identificado pela autora é o princípio de busca constante de melhorias, que só será atingido com o comprometimento de todos, embora a grande responsabilidade por implementar tal princípio seja reiteradamente atribuída à alta direção - a quem cabe definir a missão da empresa, os objetivos e as coordenadas gerais do programa de qualidade, bem como prover os recursos materiais e promover mudanças organizacionais necessárias

à sua implementação. Aos gerentes e supervisores cabe um conjunto de atitudes e comportamentos que incentivem os seus subordinados a cooperar não só para detectar problemas, mas também para propor soluções para evitá-los.

Para facilitar essa tarefa, recomendam-se o uso de uma série de ferramentas como o ciclo PDCA, o diagrama espinha de peixe, diagrama de afinidade, diagrama de inter-relação, gráfico de Pareto, cartas de controle, etc. A autora lembra, entretanto, que *“embora tanto os proponentes da qualidade quanto os consultores enfatizem que o sucesso do modelo depende de mudanças nas atitudes e no comportamento de gerentes e trabalhadores, a maioria das obras sobre o assunto concentra-se no desenvolvimento das práticas e técnicas estatísticas. A questão social, ou seja, métodos e dificuldades para motivar e envolver o trabalhador com essas práticas, é superficialmente apresentada”* (TURCHI, 1997).

1.2 Uma Metodologia de Gestão para Órgãos Governamentais

O PES – Planejamento Estratégico Situacional – é um método de planejamento estratégico governamental, desenvolvido pelo chileno Carlos Matus. O método foi baseado, sobretudo, em seus estudos e críticas aos métodos de planejamento “tradicionais”, particularmente o planejamento normativo e o planejamento estratégico empresarial.

MATUS (1996b) defende a necessidade de mudança no estilo de fazer política e nos sistemas de alta direção dos governos com a reforma radical dos seus sistemas de planejamento, porque pressupõe :1) que as capacidades de direção dos governos estão cada vez mais afastadas das necessidades advindas da complexidade dos sistemas sociais; 2) que as falhas do planejamento tradicional não se devem à sua prática deficiente, mas aos seus fundamentos técnico-metodológicos inadequados para tratar de sistemas complexos; 3) que o objetivo do planejamento não é o futuro, mas o presente e

desta forma deve-se resgatar o sentido prático do planejamento; e, 4) que o planejamento econômico é inseparável do planejamento político na teoria e na prática.

Assim, o planejamento, para Matus, exige domínio da concepção do papel político de quem planeja. Muito mais do que uma técnica, planejar torna-se uma opção frente a outras formas de ação : planejar é buscar uma equação ótima entre ação improvisada e ação pensada e perseguida em um determinado tempo.

Além disso, o planejamento deve ser situacional, isto é: o sujeito que planeja está dentro do objeto a ser planejado e existe o outro que participa com ele do sistema. No planejamento há, portanto, uma relação entre sujeitos. Assim, toda explicação é dita por alguém a partir de uma situação específica. Há mais de uma explicação verdadeira sobre a mesma realidade. Deve-se explicar uma situação estando consciente da explicação do outro.

Desta forma, explicar implica compreender como os outros atores sociais criam suas possibilidades num sistema criativo, dentro de um cálculo iterativo. Todos os atores têm poder, o poder é um recurso escasso e estabelece limites políticos à viabilidade do que foi planejado por um ator.

Por outro lado, governar exige que se articulem constantemente três variáveis, que se constituem em um sistema triangular (o chamado triângulo de governo), no qual cada uma depende das demais:

- a) o projeto de governo, que se refere ao conteúdo propositivo dos Projetos de Ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos;
- b) a governabilidade do sistema que se caracteriza pela relação entre o peso das variáveis que um ator controla e as que ele não controla, no processo de governo;
- c) a capacidade de governo traduzindo-se na capacidade de condução ou de direção, ou seja, acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a

objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo.

O planejamento deve responder às necessidades de quem governa, tornando-se uma forma de organização para a ação. Conseqüentemente, o planejamento é necessariamente político. A dimensão política é uma variável do plano, não um dado externo. De outra forma, não haverá uma interação entre a eficácia política e a eficácia econômica e o planejamento não se identificará com o processo de governo.

A gestão de governo será qualificada segundo os resultados e as condições fora do controle do ator (variantes), nas quais os resultados são alcançados. Propõe-se que os resultados sejam referenciados em três balanços:

1. O balanço de gestão política, que sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito das demandas políticas dos atores sociais e da população em geral.
2. O balanço macroeconômico que registra, em seus benefícios e custos, as conseqüências políticas do manejo macroeconômico e os resultados econômicos alcançados nas condições políticas vigentes.
3. O balanço de intercâmbio de problemas específicos que se refere ao saldo de efeitos políticos positivos ou negativos, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população.

Na análise de cada um desses balanços devem-se considerar dois critérios:

- a) a eficácia formal ou técnica, que responde à necessidade de enfrentar- com rigor e respeitados os paradigmas científicos vigentes- os problemas próprios de cada balanço; b) a eficácia material ou política, que responde à necessidade de considerar o poder político como um recurso escasso que não deve ser consumido sem limite em função de uma adesão infantil e tecnocrática ao primeiro critério.

O processamento tecnopolítico que o método propõe, deve auxiliar a política na busca da compensação dos efeitos desses três balanços, a fim de se conseguir, em cada período de

governo, um balanço político global positivo, dentro das restrições exigidas por um bom manejo da racionalidade formal ou técnica.

O aspecto central do Planejamento Situacional é o acompanhamento permanente da realidade e a avaliação das decisões tomadas, com o objetivo de verificar se os resultados produzidos convergem na direção dos resultados esperados, num processo contínuo de aprendizagem-correção-aprendizagem. O planejamento é modular, composto por unidades que podem agregar-se, serem dimensionadas e combinadas conforme os objetivos que se busque e a estratégia elaborada.

O método propõe quatro momentos, que abrangem, ao mesmo tempo, execução, aprendizagem, cálculo, explicação e desenho, resultando em ações do dia-a-dia. No momento explicativo compreende-se a realidade identificando-se os problemas que os atores sociais declaram. O momento normativo trata da formulação do plano. É o momento em que os envolvidos dizem como deve ser a situação ideal, a partir do momento explicativo.

Após ter selecionado o problema, explicado suas causas, elaborado a situação objetivo e traçado as operações para alcançá-la, o ator do planejamento deve-se perguntar o que é possível fazer e o que é necessário para viabilizar o plano. É o momento de pensar como deve ser a articulação entre o “deve ser” (desejo) e o “pode ser” (realidade). Assim, o momento estratégico trata do modo de examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política das operações não viáveis na situação inicial.

Quando um problema passou por estes três momentos, mudou o conhecimento que a equipe de governo tem sobre o mesmo, mas a realidade continua à espera de ação. O momento tático-operacional é o momento do fazer. Os três momentos anteriores são cálculos, análises, desenhos, simulações que não alteram a realidade. Eles produzem a estratégia e projetam a nova situação que se quer alcançar, mas não produzem fatos que implicam em mudança situacional.

O momento tático-operacional transforma a análise acumulada em ação concreta. Tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem rupturas, entre os três momentos anteriores e a ação diária. Trata também de recalcular o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento de ação e do detalhe operacional que a prática exige, o que, certamente, é muito mais do que executar o plano, como define o planejamento normativo tradicional. A comparação proposta no trabalho baseia-se na teoria pesquisada sobre o método. Há poucas publicações destinadas a analisar exemplos de aplicação da metodologia, e a maioria não consegue dar um tratamento objetivo à questão, impossibilitando a avaliação das possíveis dificuldades e/ou diferenças encontradas na sua utilização, em relação ao que é proposto teoricamente.

2. Análise Comparativa das Metodologias

Os dois métodos de gestão têm em comum a perspectiva de entender a gerência essencialmente como a arte de lidar com problemas e as organizações como entidades cujo objetivo é atender a demanda de suas ambiências externas, isto é, ambos os métodos visam atender necessidades. A Qualidade Total propõe atender às necessidades do cliente (mercado) e o Planejamento Estratégico Situacional à necessidade declarada por um ator social (que decide enfrentar uma situação de carência por se considerar capacitado para tanto).

O PES foi idealizado como uma estratégia metodológica de planejamento para o setor público, enquanto a QT é um instrumento desenvolvido para empresas privadas, onde o critério qualidade é utilizado para fundamentar o lucro, e a eficiência é medida pela capacidade de competir.

O setor público tem sido considerado menos eficiente que o setor privado por não estar sujeito às pressões do mercado competitivo. Discutindo esse (pré)-conceito, SCHWARTZMANN (1987) lembra que existe um mecanismo

alternativo ao mercado para aumentar a eficiência das instituições, que é a voz e o protesto do público diretamente interessado em seu desempenho. O método PES foi concebido tendo tal mecanismo como pressuposto para a busca de eficiência.

Os dois métodos preocupam-se com a focalização no cliente. A diferença fundamental entre eles reside na conceituação dada ao “cliente”. Em ambos tenta-se processar problemas e suas soluções por formas participativas, grupais, de problematização e de exercício da capacidade analítica, utilizando-se intensivamente a comunicação.

Trabalhando com o conceito de incerteza, inerente aos problemas sociais e à sua complexidade concreta, o PES trabalha com instrumentos de análise coerentes com um sistema de final aberto, no qual, assim como num jogo, as ações e mudanças são operadas de dentro e sofrem com a inconstância do meio que as cercam. A Qualidade Total é uma modalidade de gerenciamento na qual predominam o gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia (sucédâneo da programação de atividades e equivalente ao planejamento normativo de problemas estruturados, para se utilizar a linguagem do PES), além do gerenciamento estratégico (definição das grandes diretrizes). A QT propõe uma decomposição extensiva dos processos de trabalho, voltada para uma rigorosa padronização dos mesmos. A análise de problemas, pela lógica da Qualidade Total, é prioritariamente adstrita a cada um desses processos de trabalho (FALCONI, 1996; ISHIKAWA, 1969). Assim, a Qualidade Total encara as organizações como um sistema onde a realidade interna opera com certa regularidade e pode sofrer interferência de fora por alguém que tenta controlá-la.

No PES, não se evidencia a orientação para uma decomposição e padronização global dos processos de trabalho. Ele se interessa fundamentalmente por problemas que, além de perpassar vários processos de trabalho, transcendem, às vezes, uma organização ou setor de desenvolvimento, podendo ocorrer em outras

organizações ou setores. E, embora simplifique a realidade, selecionando o que é relevante para os atores sociais, nega-se a deformá-la em seus traços mais importantes, como a criatividade e subjetividade dos atores sociais, a multiplicidade de recursos escassos e racionalidades, a unidade do qualitativo e do quantitativo, e a coexistência de atores com visões e objetivos distintos, que agem conforme as diferentes formas de inserção no processo de produção social (MATUS, 1996).

Na verdade, os problemas sociais são diferentes dos problemas objetivos ou bem estruturados, justamente os que, de modo geral, predominam nas organizações empresariais produtoras de bens, que seriam o locus privilegiado de análise e intervenção da QT. Neste caso, os problemas definem-se como tal em relação a padrões (itens de controle) que visam, fundamentalmente, à homogeneização de produtos claramente identificados. Para o PES não se pode avaliar um plano e cobrar pelo desempenho em relação às suas metas, tratando-o como um plano determinista que não é influenciado pelo cenário no qual ele se desenrola. A avaliação só terá significado se o texto do plano avaliado for acompanhado do seu contexto.

O objetivo central da Qualidade Total é a redução da variabilidade de produtos individuais, o que implica como pressuposto a possibilidade de padronização de produtos e dos processos de trabalho necessários para concretizar esses produtos. O “controle” de processos ou a atuação sobre as causas de efeitos indesejáveis identificam-se aqui com o estabelecimento de procedimentos-padrão de produção que visam reduzir a variabilidade.

No setor social, esses pressupostos não podem ser satisfeitos facilmente, sobretudo os que se referem à possibilidade de uma padronização mecanicista dos processos. Isto porque no serviço público predominam algumas características como a imprevisibilidade da demanda e seu caráter compulsório (que a diferencia da idéia da livre escolha) e a simultaneidade entre produção e consumo, que faz do trabalho um processo iterativo entre o produtor e o consumidor, e que

revela a importância do fator comunicacional, atribuindo a cada ato uma especificidade irreduzível.

Nessas organizações, os produtos nem sempre são claramente identificáveis ou necessários e nem sempre são claramente traduzíveis em termos de uma relação custo-benefício. Tudo isso dificulta a normatização produtiva e o uso da racionalização econômica como principal mote.

Aliás, neste contexto, é recomendável que haja um bom nível de autonomia profissional, o que é inerente a este determinado tipo de produção. Como descreve MINTZBERG (1993) existem algumas organizações onde nem o trabalho, nem o produto desse trabalho pode ser padronizado. Nestes casos, a solução é “padronizar o trabalhador”, isto é, formar a força de trabalho com profissionais que ou possuem uma qualificação específica adquirida anteriormente ou que, dentro da própria organização, adquiram um conhecimento específico não só técnico, mas sobretudo sobre as diretrizes que devem nortear o trabalho.

Esse tipo de configuração organizacional é classificada pelo autor como uma burocracia profissional. Nelas, os profissionais trabalham com autonomia e a coordenação necessária à execução do trabalho é obtida pelo que ele denomina “padronização de conhecimentos” (MINTZBERG, 1993). Não há padronização de tarefas, pois estas são complexas; nem da produção, pois não é fácil ‘medir’ o trabalho realizado. Nestas organizações, o profissional tem duas tarefas básicas: 1) categorizar ou diagnosticar as necessidades dos clientes a fim de localizar qual programa aplicar e, 2) aplicar ou executar tal programa. Assim, a partir da análise do problema é que se busca a solução criativa para resolvê-lo.

No nosso modo de ver, organizações do serviço público, como a empresa estudada, ou mesmos organizações da área de saúde e educação, podem ser classificadas dentro dessa taxonomia proposta por MINTZBERG (1993). Nelas, os padrões devem assumir o caráter de

recomendações gerais ou de práticas recomendadas para contrabalançar efeitos indesejáveis virtualmente decorrentes do princípio da autonomia profissional, recomendando-se a definição de mecanismos de avaliação e de acompanhamento que permitam aumentar a responsabilidade e evitar os riscos ligados à concessão de maior autonomia. Também torna-se fundamental a internalização de uma estratégia comum, a fim de garantir resultados compatíveis com o desejado.

Em termos gerais, os dois enfoques preocupam-se com a avaliação do desempenho, com a clara definição de indicadores, com a negociação de compromissos e com um tipo de prestação de contas regular e sistemática como base para o aumento da responsabilidade institucional. Assim como as cartas de controle e análise de capacidade de processos, ferramentas da QT para monitoração, o sistema de monitoração do PES é um sistema descentralizado, que procura fornecer informação, em tempo próximo do real, aos dirigentes dos vários níveis gerenciais, visando alimentar diretamente a ação (no sentido de permitir que seja redesenhada).

Mas, o PES trabalha com o monitoramento de diversos elementos componentes de um problema (descritores, nós críticos, ambos com seus indicadores), das operações encetadas para enfrentá-los (oportunidade, eficácia, eficiência), dos atos de fala gerenciais que as acionam (decisões, diretivas, aprovações legais, etc.) e dos atores relevantes (interesse, valor, etc).

A proposta de gestão do PES implica o desenho de um sistema de direção estratégica fundamentado em uma teoria das macroorganizações que corresponde à metáfora do jogo social e é uma aplicação da teoria da produção social à análise organizacional. MATUS (1996c) se utiliza desta teoria para propor uma determinada estratégia de reforma administrativa vertical, voltada para a potencialização da capacidade de governo das instituições públicas e da alta direção nos países latino-americanos. Sua reflexão dirige-se ao setor público e a instrumentalização de situações de mudança social.

Um aspecto muito citado na descrição de programas de Qualidade Total é a importância dada à liderança comunicativa, que deve incentivar a motivação, agregar, estimular a criatividade e criar um contexto cooperativo e eficaz. Já o caso estudado de aplicação do PES evoca a participação de todos aqueles responsáveis pelo gerenciamento da empresa, nas definições e análises do que e como fazer, bem como nas avaliações periódicas do plano e sua reformulação, como forma de agregar e motivar a criação de um contexto cooperativo e eficaz.

Assim, os enfoques coincidem quanto à relevância de potencializar a capacidade analítica dos recursos humanos e quanto à expectativa de que uma gerência baseada na problematização grupal venha a gerar sólidos compromissos.

A Qualidade Total vincula o interesse em ampliar a capacidade analítica e de raciocínio dos funcionários à educação permanente e treinamento, que apresenta também um outro caráter funcional, ligado à padronização do processo de trabalho. O PES não fala explicitamente desse aspecto, mas MATUS (1996a) alerta para o limite imposto pela capacidade intelectual de quem governa, sugerindo que esta é sempre produto da experiência e da formação teórica, filosófica e ideológica do dirigente. Além disso, a preocupação com a mudança das formas organizativas, que supõe teoria, treinamento e novas formas de gestão, é também característica do PES, que atribui ao trabalho educativo, ou, em outras palavras, ao “agir comunicativo” caráter menos instrumental que o simples treinamento voltado para a padronização de processos, ligando-o à mudança nas estruturais mentais da organização. Para o autor “a qualidade da gestão pública mantém uma relação direta com as práticas de trabalho enraizadas na organização. A chave para compreender uma organização consiste em determinar com precisão a cultura institucional, em sua relação com as práticas de trabalho vigentes” (MATUS, 1996b).

Em sua fase normativa, o PES utiliza a técnica de cenários, que aponta a necessidade de que

se façam planos alternativos em função de uma análise prospectiva dos cenários possíveis. A Qualidade Total tem como objetivo sistemas ou realidades deterministas, o que implica numa presunção de forte governabilidade sobre processos, nos níveis microorganizacionais. Esta presunção, por sua vez, é advinda da crença em uma existência assegurada, *a priori*, de ambientes de colaboração e não conflituosos, o que faz com que a QT não se preocupe com a pré-análise estratégica do plano. Em contrapartida, o componente estratégico perpassa os diversos momentos do PES.

Os únicos aspectos estratégicos considerados pela QT estão ligados ao gerenciamento superior de diretrizes e leva em conta as necessidades dos clientes e o comportamento do mercado, bem como a situação interna da empresa, a partir dos dados fornecidos pelo gerenciamento da rotina do dia-a-dia. Com essas informações em mãos, cabe à alta direção definir a “visão” da empresa, que deverá ser traduzida em metas de médio e curto prazo com os respectivos meios para atingi-las.

Não se pode dizer que este processo implica no desenvolvimento de instrumentos e formas de raciocínio que o PES propõe para a sua análise estratégica. Uma empresa pode determinar muito bem a que segmento de mercado quer atender e quais as possíveis tendências deste mercado, em termos de consumo. Mais que isso, pode estar continuamente influenciando este segmento de mercado, tornando-o cada vez mais interessado naquilo que ela tem a oferecer (MÉSZÁROS, 1989). Uma organização governamental, por definição, deve universalizar, ao máximo, o acesso aos serviços por ela prestados. Além do mais, não nos parece correto tratar o cidadão, razão maior da existência das instituições de serviço público, como um cliente que em troca do bom atendimento gerará o lucro que garantirá a sobrevivência da empresa.

Como enfoques de planejamento, os dois modelos estabelecem fases ou etapas. A diferença é que o PES privilegia a idéia de momento, superando a visão de etapas e a

Tabela 1 – Principais diferenças entre o método PES e a Qualidade Total

ITENS DE COMPARAÇÃO	PES	QT
Objetivo das organizações	Atender necessidade declarada por um ator social.	Atender necessidade do cliente (mercado).
Organizações-alvo	Setor público.	Empresas privadas.
Eficiência das organizações	Comprovada por um “balanço global” positivo.	Comprovada pela manutenção do lucro.
Conceituação do cliente	Cliente como cidadão.	Cliente como consumidor.
Foco do gerenciamento	Gerenciamento de problemas que perpassam vários processos de trabalho.	Gerenciamento da rotina do dia-a-dia pela padronização dos processos.
Tipo de problemas-alvo	Problemas sociais, do tipo quase estruturados, imprevisíveis como a realidade e com produtos nem sempre claramente identificáveis.	Problemas definidos como tais em relação a padrões que visam à homogeneização de produtos claramente identificados.
Análise estratégica	A mudança situacional é o objetivo maior da estratégia. A realidade é mutável e os planos são feitos a partir da análise prospectiva de cenários.	Necessidades do cliente e comportamento do mercado determinam a estratégia, o que pressupõe uma visão determinista da realidade.
Método	Ferramentas para análise coletiva de situações e problemas, visando mudança situacional. Utiliza o conceito de momentos, constantemente em elaboração.	Ferramentas para análise coletiva de problemas identificados em função da variação em relação a um padrão. Trabalha com o conceito de etapas e conseqüentemente com a linearidade implícita nesta visão.

linearidade implícita nesta visão, uma vez que os quatro momentos definidos pelo método são constantemente elaborados, sobrepondo-se uns aos outros. A QT trabalha com o ciclo PDCA.

Em termos comparativos, podemos dizer que a etapa P da Qualidade Total inclui os dois primeiros momentos dos PES (momento explicativo – seleção, descrição e explicação de problemas e normativo – desenho do plano para enfrentar o problema, por intermédio de operações). A etapa D corresponderia ao momento tático-operacional (gestão e implementação do plano), que, do ponto de vista do PES, incluiria as etapas C e A da Qualidade Total.

Por fim, vale observar que ambos os métodos apresentam uma certa tendência prescritiva e têm também em comum ferramentas utilizadas na

definição de prioridades, na explicação de problemas e na avaliação e acompanhamento de resultados, que embora não sejam exatamente as mesmas, em muito se assemelham.

A Tabela 1 resume a comparação entre os dois métodos.

3. O Caso Estudado

Os modelos de gestão citados foram analisados face aos resultados obtidos em uma instituição da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/MG, mais precisamente na BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – durante a gestão do prefeito Patrus Ananias (1993-1996).

Em 1993, a Administração Patrus Ananias assumiu tendo como compromisso promover um profundo processo de valorização do cidadão, resgatando sua dignidade e respeitando os seus direitos, além de garantir o direito elementar de justiça em todos os níveis indistintamente para todos (FRENTE BH POPULAR/PROGRAMA DE GOVERNO, 1992).

A BHTRANS, empresa municipal criada em 1991, dado o objeto de sua intervenção na cidade (planejar, coordenar, executar e controlar a prestação de serviços públicos de transporte, tráfego, trânsito e sistema viário municipal) apresentava-se como um dos mais importantes instrumentos de promoção e efetiva realização desses compromissos registrados na campanha municipal.

Cumprindo as diretrizes do programa de governo da Administração Democrático-Popular, a nova direção da empresa buscou construir uma estratégia empresarial que fosse capaz de orientar as atividades de todos os seus níveis administrativos, técnicos e operacionais, segundo os valores e diretrizes formulados no programa de governo.

Com o propósito de efetivar estes compromissos dentro do período de gestão de governo e iniciar a implantação de um processo de crescimento contínuo e duradouro de construção desses valores, buscou-se estruturar e equipar a BHTRANS com um sistema de planejamento e de gestão de suas atividades que, no menor espaço de tempo, dotasse a empresa de um instrumento capaz de consolidar com eficácia as orientações e objetivos estabelecidos para a gestão 93-96.

Para tanto, a Direção da empresa interrompeu o Programa de Qualidade Total iniciado em 1992, por entendê-lo insuficiente para os desafios colocados, e buscou o assessoramento da Escola Sindical Sete de Outubro, que em seu programa de gerência e gestão de governo utilizava o método PES. Definiram-se, então, as metas a serem atingidas durante os quatro anos de gestão e a forma de atingi-las.

Em 1995, a ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos – criou o Prêmio ANTP de

Qualidade, com o objetivo de incentivar a busca da excelência nas empresas prestadoras de serviço de transporte urbano e nos órgãos públicos gerenciadores do sistema de transporte público. Vislumbrando uma oportunidade de avaliação externa da gestão desenvolvida, a Direção da empresa decidiu inscrevê-la para concorrer ao Prêmio. Inscreveram-se mais 17 organizações de todo o Brasil, das quais cinco foram finalistas, sendo a BHTRANS premiada, juntamente com duas outras instituições, durante o XI Congresso Nacional de Transportes Públicos, realizado em Belo Horizonte, em agosto de 1997.

O relatório elaborado pela banca de examinadores do Prêmio ANTP de Qualidade, resultante da visita técnica feita à empresa, reconheceu os esforços da gestão no que tange à focalização do cliente, inclusive a preocupação da alta direção com as questões relativas à comunidade e com as condições de trabalho, bem-estar e motivação dos funcionários. Reconheceu-se também os bons resultados obtidos pela empresa, seja nos serviços de apoio que demonstraram uma busca de eficácia principalmente à aplicação de recursos públicos, seja no serviço prestado à população.

Entretanto o relatório criticou a falta de instrumentos ligados ao controle de processos, como o estabelecimento de indicadores-chave para a monitoração e avaliação dos serviços, estabelecimento de metas de melhorias de desempenho ou dos requisitos de qualidade por meio de processos sistemáticos de avaliação da qualidade de todos os processos-chave, comparação com referenciais de excelência, o uso de metodologias estatísticas para análise das informações relativas às operações realizadas e à qualidade das mesmas, entre outros.

A partir dessa análise, foi criado um Programa de Gestão pela Qualidade na empresa visando a definição e acompanhamento de indicadores para os principais processos, definidos como tal em função de sua relação com o atendimento às prioridades indicadas pelos cidadãos e fomento à melhoria na gestão de processos, buscando garantir a qualidade dos resultados obtidos. Para tal foram realizados

treinamentos em algumas ferramentas da Qualidade e iniciou-se processo para contratação de profissionais em estatística, para auxiliar na organização e utilização dos diversos dados gerados nas áreas e ainda pouco utilizados como instrumento de monitoramento. Também a busca de referenciais de excelência em outros órgãos gerenciadores foi incentivada.

Pode-se dizer que os examinadores apontaram a inexistência daquilo que tem sido mais fortemente valorizado em programas de Qualidade Total: a decomposição das organizações em uma série de processos, cujo controle visando mantê-los estáveis, dentro dos padrões, garantiria a qualidade do produto ou serviço gerado pelos mesmos (ISHIKAWA, 1969).

O PES qualifica uma organização pela sua capacidade de atingir mudanças situacionais, que atendendo às necessidades do cidadão, são mutáveis no tempo e no espaço, assim como a realidade. A qualidade da gestão da coisa pública se identifica pela capacidade de se produzir um balanço global positivo mediante compensações entre os três balanços citados anteriormente. Como cita MATUS (1996b): *“A cidadania é o juiz que avalia, a cada dia, o impacto da gestão pública nestes três âmbitos. Não se deve perder de vista a necessidade periódica de calcular esses três balanços, de projetá-los até o fim de governo e de avaliar suas causas e conseqüências”*. Assim, a cada mudança situacional atingida pela ação deste Estado, cabe uma nova definição de metas e prioridades, ou seja, um ajuste conjuntural.

O resultado de pesquisas de opinião encomendadas pela empresa junto ao Instituto Fonte Pesquisa e Análise, nos anos de 1995 e 1996, demonstram uma aprovação do trabalho da BHTRANS à frente do sistema de transporte coletivo por ônibus superior a 70% (ótimo/bom/regular positivo). A pesquisa realizada em 1996 verificou também a avaliação da população em relação à atuação da empresa no gerenciamento do trânsito. Os dados indicam a aprovação (ótimo/bom/regular positivo) de 79% dos pesquisados. A premiação ANTP é outro indicativo de que o balanço global da gestão foi positivo.

Utilizando-se os princípios norteadores da QT, é possível dizer que a metodologia PES adotada permitiu o direcionamento dos esforços da empresa para o foco no cliente e para a obtenção de melhorias contínuas do serviço prestado a esse cliente, preocupando-se em internalizar tal estratégia nas práticas de trabalho da empresa. O PES privilegia, na verdade, a formação da estratégia, sendo essa uma das principais diferenças entre os dois métodos.

4. Conclusão

A avaliação dos resultados obtidos com a aplicação da metodologia PES na empresa estudada demonstrou ser esta capaz de levar as organizações a obter bons resultados. A capacidade de organizar as estratégias existentes, e de internalizar estas estratégias nos “corações e mentes” da organização, é a grande vantagem desta metodologia em relação à Qualidade Total. A nosso ver, essa vantagem deriva-se do processo participativo, referenciado na realidade, e da defesa em conceber cada projeto como técnico e político, propostos pela metodologia.

As limitações encontradas nas metodologias de gestão da qualidade, referentes à sua origem nas organizações industriais, com conseqüente ênfase no controle de processos para a busca de menor variabilidade e maior lucratividade dentro de um mercado, cujo comportamento é razoavelmente previsível, diminuem a sua adequação à aplicação em órgãos do serviço público. Ou melhor dizendo, a gestão da qualidade por si só não será capaz de criar ou difundir estratégias que possam direcionar a organização pública para a eficiência, no sentido que defendemos aqui- eficiência relacionada ao atendimento das necessidades do cidadão, e balizada por uma avaliação política e técnica desse atendimento. Mas, a metodologia da Qualidade Total poderá ser utilizada para auxiliar o controle de processos rotineiros de trabalho, liberando esforços para a construção da mudança situacional necessária, bem como auxiliando no controle de custos e resultados das atividades de rotina.

A Qualidade Total dá uma ênfase maior à forma do que à substância. A rigidez proposta pela padronização de processos, supõe ser possível regulamentar o ideal da atividade humana. Sabemos que um sistema formal é somente um meio para se atingir um fim, não garantindo necessariamente que ele ocorra. Ao se ater demasiado à forma pode-se mesmo evitar a consecução deste fim. Isto se dá porque há sempre uma diferença entre o resultado idealizado e o realizado, pois no processo de realização, o idealizado se modifica, havendo sempre uma inadequação entre o modelo ideal e sua realização (VÁSQUEZ, 1968). Por isso, a consciência do que se almeja tem que permanecer ativa ao longo de todo o processo, não só tratando de impor o objetivo original, mas também modificando-o em prol de sua realização. Então, torna-se mais importante a clareza de saber o que se quer fazer, que resultados se quer alcançar e por que alcançá-los, do que determinar, por meio de padrões, o como fazer.

O PES traz entre seus pressupostos esta teoria da práxis. A adequação constante do plano à conjuntura, feita com a participação coletiva, e referenciada nos diversos atores envolvidos é proposta exatamente para que o realizado seja constantemente cotejado com o idealizado e este, constantemente cotejado com a realidade.

A assunção do governo democrático-popular permitiu ao aparelho de estado municipal readequar a sua clientela, deixando clara a necessidade de prevalecer os interesses dos habitantes no controle da cidade. O PES reforçou essa postura, pois insiste em clarear com quem e de que forma o planejador se relaciona. Juntou-se aí o foco claro no cidadão e a conseqüente democratização do aparelho de Estado, advindos das diretrizes do governo, com a referência na práxis e na transparência de objetivos propostos pelo método utilizado.

A Qualidade Total utilizada como estratégia metodológica de gestão de organizações públicas traz os pressupostos da iniciativa privada, o que interfere nos resultados, pois dificilmente organizações com objetivos diferentes podem ser

administradas da mesma forma, obtendo-se os mesmos resultados. A racionalidade proposta pela QT baseia-se essencialmente na técnica. À Qualidade Total falta o viés político claro da fiscalização do usuário como garantia de eficiência da gestão.

Em geral, os critérios de avaliação internos – como propostos pela QT – só secundariamente consideram os interesses do público-alvo. De que valeria definir-se indicadores de controle de processos se esses em si mesmos não contribuem para a eficácia técnica e política necessária aos resultados do serviço público?

As metodologias de qualidade existentes foram desenvolvidas para o setor de manufatura, o que justifica sua ênfase na padronização de processos, pois o que se pretende, em última instância, é a garantia da qualidade do produto oferecido ao consumidor a um preço satisfatório. No setor de serviços os resultados da “produção” são intangíveis. O cliente participa da produção, fazendo com que os processos e resultados sejam muito heterogêneos e de alta variabilidade.

Nas empresas públicas, a qualidade associa-se muito mais com a função social dos serviços públicos prestados relacionando-se com a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos, inclusive daqueles que nela trabalham. Assim, jamais haverá qualidade nessas empresas se esta não estiver fortemente ligada à realização das expectativas e desejos dos usuários. Sendo assim, a construção de canais de comunicação direta com o “cliente” e de uma cultura de respeito a essas expectativas e desejos é certamente uma maior garantia de eliminação das discrepâncias entre o que é esperado e oferecido ao usuário, ou em outras palavras, garantia de maior qualidade no serviço prestado.

Isto não significa que os custos de desperdícios e retrabalhos sejam menos importantes para os serviços do que para a manufatura. Estes e outros custos da não qualidade, associados ao conforto e ao tempo perdidos pelos clientes durante os processos, podem significar a perda do cliente ou sérios riscos à credibilidade da organização junto à população, para o caso da

empresa pública. O que queremos dizer é que de nada vale, no setor de serviços públicos, diminuir custos de processos que geram resultados que não atendem às expectativas dos usuários. Ou seja, antes de se pensar em melhorias de processos é necessário avaliar a adequação e a validade dos mesmos.

Lembrando a discussão anteriormente feita que caracteriza as instituições governamentais como uma burocracia profissional, podemos dizer que métodos de gestão capazes de internalizar uma estratégia ou diretriz são mais eficazes nessas instituições do que aqueles baseados em padrões, mais adequados para organizações do tipo máquina. Uma gestão comunicativa, descentralizada, negociativa, que respeite a autonomia profissional e que não se imponha aos agentes produtivos, baseada numa coordenação do tipo ajustamento mútuo, em uma formulação consensual, que busque a eficácia a partir da potencialização do compromisso parece mais adequada.

Assim, a ênfase primeira deve ser a busca do atendimento às necessidades do cidadão. Como nos lembra MATUS (1996c), a cidadania é o juiz que avalia o impacto da gestão de governo. E exatamente por organizar sua gestão a partir de diretrizes focadas no cidadão, utilizando metodologias de gestão governamental cujo pressuposto principal é o critério de eficácia centrado também no cidadão, é que a BHTRANS construiu uma gestão de alto desempenho, fazendo jus à premiação recebida.

A necessidade de maior formalização de processos sentida hoje na empresa, leva-nos a sugerir que ferramentas da Qualidade Total

podem ser úteis nessas instituições quando utilizadas como instrumentos de apoio à organização de uma gestão cujos objetivos coadunem com uma visão de aparelho de Estado a serviço do atendimento ao cidadão. O próprio método PES sugere como um dos dez sistemas componentes da direção estratégica, o sistema de gerência por operações que opera sob regras e critérios superiores que deve acatar, mas dentro desse marco pode planejar operacionalmente com criatividade para garantir os resultados esperados (MATUS, 1996b). As ferramentas da Qualidade Total poderão auxiliar esse sistema na busca constante de melhorias nas rotinas de trabalho de cada área operacional, aumentando sua eficiência/eficácia e promovendo instrumentos de controle de processos que, por sua vez, facilitarão a criação de espaços para novos esforços criativos em cada área.

Assim, desde que a concepção da organização pública como instituição para a qual “a cidadania é o juiz” seja assumida e difundida no interior da Qualidade Total, ela poderá se tornar uma boa ferramenta para se buscar maior racionalidade de processos rotineiros, atendendo à preocupação de se utilizar bem os recursos públicos e garantir a agilidade e qualidade necessárias a esses processos, base para que outros, estratégicos, possam se concretizar. Isto é, um sistema de controle desses processos por parte da Alta Direção, poderá auxiliá-la, uma vez que o acompanhamento de indicadores poderá mostrar possíveis desvios em relação às metas, e por consequência em relação às prioridades estratégicas.

Referências Bibliográficas

CORIAT, B.: *Pensar pelo Averso*, Editora UFRJ/REVAN, RJ, 1994.

DANKBAAR, B.: *Economic Crisis and Institutional Change: the crisis of Fordism from the perspective of the automobile industry*, Universitaire pers Maastricht, 1993.

FALCONI, V.: *Gerenciamento pelas Diretrizes*, FCO/UFMG, 1996.

HIRATA, H. (org.): *Sobre o “modelo” japonês*, EDUSP, SP, 1993.

ISHIKAWA, K.: *Introduction to quality control*, 3A Corporation, Tokyo, 1990.

LIMA, M.E.A.: “Programas de Qualidade Total e seus impactos na subjetividade”, *Anais Seminário Interinstitucional Qualidade da Produção, Produção dos Homens*, EEUFMG, BH, 1996.

- MATUS, C.:** *Política, Planejamento e Governo*. 2v, IPEA, BSB, 1996a.
- MATUS, C.:** *Adeus, senhor presidente: governantes governados*, FUNDAP, SP, 1996b.
- MATUS, C.:** *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*, FUNDAP, SP, 1996c.
- MATUS, C.:** *El Sistema Altadir de Monitoreo (SAM)*, Fundação Altadir, Caracas, 1994.
- MATUS, C.:** *Sobre la teoria de las macroorganizaciones*, Fundação Altadir, Caracas, mimeo.
- MÉSZÁROS, I.:** *Produção destrutiva e Estado capitalista*, ENSAIO, 1989.
- MINTZBERG, H.:** *Structure in Fives*, Prentice-Hall, 1993.
- MINTZBERG, H.:** *The rise and fall of strategic planning.*, The FreePress, NY, 1994.
- POSTHUMA, A.C.:** *Japanese production techniques in brazilian automobile components firms:a best practice or basis for adaptation?*, mimeo.
- RUTKOWSKI, J.:** *Clientes ou cidadãos? Qualidade e Eficiência no Serviço Público*. Dissertação Mestrado, PPGEP-EE/UFMG, 1998.
- SALERNO, M.S.:** “Reestruturação Industrial e Novos Padrões de Produção”. In: *São Paulo em Perspectiva*. vol.6, n.3, pp.100-108, 1992.
- SCHWARTZMANN, S.:** “A abertura política e a dignificação da função pública”, *Estado e Administração Pública: reflexões*, SEDAP-PR/FUNDEP, 1987.
- TURCHI, L.M.:** *Qualidade total:afinal de que estamos falando?* IPEA, Texto para discussão n.459, BSB, 1997.
- VÁSQUEZ, A.S.:** *A filosofia da Práxis*. Editora Paz e Terra. 1968.
- WATANABE, S.:** “The ‘Japanese Model’:its evolution and transferibility”, *Anais Simpósio Internacional Gestão, Economia e Tecnologia.*, USP, SP, 1995.

QUALITY IN PUBLIC SERVICES

Abstract

This study examined two administration strategies used by public organizations in Brazil. The objective was to verify which of them is most efficient, considering that their principal function is to satisfy citizens' needs. A literature review indicated that the Situational Strategic Planning – PES method is best suited for state institutions. In order to verify this, we conducted a study in a municipal institution that uses this methodology to organize its administration. The results proved our hypothesis but also showed that Total Quality Management could help these companies to obtain better management of their routine processes, which are important for the administration as a whole. We conclude, therefore, that these methodologies could complement each other.

Key words: *efficiency, public management, situational strategic planning, quality, Total Quality Management.*