

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA**

**O Papel dos Gerentes no Processo de
Implementação da Gestão da Qualidade Total
na Administração Pública no Estado de Goiás**

**Autor: José das Dores de Freitas
Orientador: Prof. Dr. Ettore Bresciani Filho**

Dezembro / 2004

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	T/UNICAMP
	F884p
V.	Ex.
TOMBO BC/	64637
PROC.	16-86-05
B	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	7/2/05
N.º CPD	

leitor - id 358286

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

F884p

Freitas, José das Dôres

O papel dos gerentes no processo de implementação da gestão da qualidade total na administração pública / José das Dôres de Freitas –Campinas, SP: [s.n.], 2004.

Orientador: Ettore Bresciani Filho.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica.

1. Gestão de qualidade total. 2. Qualidade. 3. Liderança. 4. Administração pública. I. Bresciani Filho, Ettore. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Mecânica. III. Título.

Titulo em Inglês: The role of managers in the implementation process of total quality in the public administration

Palavras-chave em Inglês: Total quality management, Quality, Leadership, Public administration

Área de concentração: Gestão da qualidade total

Titulação: Mestre em Engenharia Mecânica.

Banca examinadora: Eugênio José Zoqui e Ricardo Caetano Rezende

Data da defesa: 01/12/2004

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA

O Papel dos Gerentes no Processo de Implementação da Gestão da Qualidade Total na Administração Pública do Estado de Goiás

Autor: **José das Dores de Freitas**
Orientador: Prof. Dr. Ettore Bresciani Filho

Curso: Engenharia Mecânica - Mestrado Profissional
Área de Concentração: Gestão da Qualidade Total

Trabalho Final de Mestrado Profissional apresentado à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica como requisito para a obtenção do título de Mestre Profissional em Engenharia Mecânica/Gestão da Qualidade Total.

Goiânia, 2004
GO – Brasil

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA

**O Papel dos Gerentes no Processo de
Implementação da Gestão da Qualidade Total
na Administração Pública**

Autor: **José das Dores de Freitas**
Orientador: Prof. Dr. Ettore Bresciani Filho

Prof. Dr. Ademir Petenate
UNICAMP

Prof. Dr. Eugênio Zoqui
UNICAMP

Prof. Dr. Ricardo Caetano Rezende
Universidade Estadual de Goiás - UEG

Goiânia, 03 de dezembro de 2004.

Dedicatória

À minha família, pelo aprendizado da convivência harmoniosa, permanente encorajamento e apoio irrestrito. Especialmente aos meus pais, João e Laura, com quem aprendo os princípios de vida construída pelo trabalho honesto. Aos meus filhos Leandro, Ulisses e Laurice, por suas estimuladoras existências. À Janaina, companhia apoiadora e sempre colaborativa.

Agradecimentos

A realização de um trabalho é um tanto mais facilitada quando se pode contar com tantos que por desprendimento oferecem suas participações, que por acreditar incentivam, por compreensão ajudam. A todos gostaria de registrar meu especial agradecimento.

Ao Prof. Dr. Ettore Bresciane Filho, por sua valiosa orientação e paciência durante todo o período de preparação deste trabalho.

À equipe de Pós-graduação do Senai, pela compreensão, colaboração e profissionalismo.

Ao dileto amigo Manoel Xavier por sua amizade e contribuição direta na viabilização da minha participação neste curso.

A Giuseppe Vecci, pela confiança depositada diante do desafio de implantar o Programa da Qualidade no Setor Público.

A José Carlos Siqueira, Secretário do Planejamento e Desenvolvimento do Estado, pelo apoio e participação ativa nos esforços pela consecução dos objetivos do Programa Qualidade.

A Luana, Mônica, Larissa, por suas contribuições na digitação e preparação dos textos.

À Ludimila por emprestar apoio com seus conhecimentos de bibliotecária.

Aos Gerentes Setoriais da Qualidade por suas colaborações na aplicação da pesquisa.

E finalmente à minha equipe da Gerência Executiva da Qualidade pelo apoio concreto em todas as demandas.

“Mestre não é quem ensina, mas quem aprende”.

João Guimarães Rosa

Resumo

FREITAS, José das Dores, *O Papel dos Gerentes no Processo de Implementação da Gestão da Qualidade Total na Administração Pública*, Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2004. 98 p. Trabalho Final de Curso de Mestrado Profissional.

Este trabalho teve por objetivo identificar e analisar os principais elementos que fazem com que os gerentes públicos representem um dos principais fatores presentes no processo de implementação da gestão pela qualidade no setor público estadual em Goiás. Ele está ancorado em uma pesquisa bibliográfica, que reuniu os fundamentos teóricos da gestão da qualidade; pesquisas documentais e de campo direcionadas para uma amostra dentre as organizações adesas ao Programa da Qualidade no Setor Público do Estado de Goiás. Foi desenvolvido estudo de um caso onde foram levantados dados acerca da situação atual do processo de implementação da gestão da qualidade total nos órgãos/entidades da administração pública estadual. Com base nos estudos pode-se inferir que os resultados atualmente apresentados na implementação da gestão pela qualidade no setor público estadual em Goiás trazem os reflexos diretos da atuação daqueles investidos dos cargos de dirigentes superiores: secretários de estado, presidentes de agências e equivalentes hierárquicos. O quadro constatado está abaixo dos padrões esperados pela Gerência do Programa Qualidade Goiás, que traduz a expectativa do Governo. As conclusões do estudo oferecem elementos para reflexão sobre a implementação dos conceitos da qualidade no ambiente da administração pública e são apresentadas sugestões ao final.

Palavras Chave

Liderança, gestão da qualidade, qualidade, alta administração, administração pública.

Abstract

FREITAS, José das Dores, The Role of Managers in the Implementation Process of Total Quality in The Public Administration, Campinas, Mechanical Engineering College, Campinas State University, 2004. 98 p. Final Paper of Professional Masters Degree Course.

This Thesis' objective is to identify and analyze the main elements that make public managers one of the main factors in the process of implementing the management quality in the state department in Goiás. It is based on a bibliographic research that gathered the theoretical fundamentals of quality management; document and field research were directed towards a sample among the organizations that joined the quality program in the state department of Goiás. A case study where data related to the situation of the actual process of implementing the quality management in the agencies/entities of the state administration was developed. Based on the studies it can be inferred that the results presented today in the implementation of the management quality in the state of Goiás reflect directly on the actions of those in the top posts: State Secretaries, Agency Presidents, hierarchical equivalents. The verified situation is under the standards expected by the Quality Program Executive Management Agency of Goiás which translates the expectations of the government. The conclusions of the study offer elements to reflect about the implementation of quality concepts in the public administration environment, and suggestions are presented at the end.

Key-words:

Leadership, Quality Management, Quality, High Administration, Superior Management Agency, Public Administration.

Sumário

Lista de Figuras	ix
Lista de Tabelas	x
Nomenclatura	xi
1 Introdução	1
1.1 Considerações Iniciais	1
1.1.1 Descrição do Problema de Pesquisa	2
1.2 Objetivos do Trabalho	4
1.2.1 Objetivo Geral	4
1.2.2 Objetivos Específicos	4
1.2.3 Resultados Esperados	5
1.3 Justificativa do Trabalho	5
1.3.1 Justificativa	5
1.3.2 Importância	6
1.3.3 Viabilidade	8
1.4 Métodos de Pesquisa	8
1.4.1 Delimitação do Universo	9
1.4.2 Amostragem	9
1.4.3 Tratamento Metodológico	10
1.4.4 Pressupostos Básicos	10
1.5 Limitações do Trabalho	10
1.6 Organização do Trabalho Final	11
2 Qualidade na Administração Pública	14
2.1 Enfoque da Qualidade na Administração Pública	14

2.1.1 A administração Pública Gerencial	14
2.1.2 Conceitos de Qualidade	18
2.1.3 A Qualidade e a Dimensão Usuário-Cidadão	19
2.2 Experiências do Enfoque da Qualidade na Administração Pública	20
2.3 Principais Diferenças entre o Enfoque da Qualidade para a Administração no Setor Público e no Setor Privado	22
2.4 Elementos críticos para a administração pública	23
3 Programa da Qualidade na Administração Pública	28
3.1 Modelo de Programa da Qualidade para a Administração Pública	28
3.1.1 O Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP	28
3.1.1.1 Diretrizes	29
3.1.1.2 Missão	29
3.1.1.3 Modelo de Implementação e Disseminação	30
3.1.1.4 Fundamentos	31
3.1.1.5 Objetivos	32
3.1.2 O Programa Qualidade Goiás	33
3.1.2.1 Modelo de Participação	34
3.1.2.2 Abrangência	34
3.2 Características da Implementação do Programa da Qualidade na Administração Pública	34
3.3 Liderança Conduzida pelos Níveis Gerenciais Superiores	36
3.4. Adesão Voluntária ao Programa da Qualidade na Administração Pública	38
3.4.1 Adesões	39
3.5 Aspectos Particulares do Programa da Qualidade na Administração Pública do Estado de Goiás	40
3.5.1 O Programa da Qualidade no Plano Estratégico do Governo do Estado de Goiás	40
3.5.2 Princípios	42
3.5.3 Objetivos	43
3.5.4 Objetivos Específicos	43
3.5.5 Diretrizes	43
3.5.6 Modelo de Gestão do PQG	45

3.5.7 Estratégia	47
3.5.8 Implantando o PQG	49
3.5.9 Sistema de Premiação	50
4 O Papel dos Ocupantes das Funções Gerenciais	51
4.1 Importância das Gerências na Promoção da Qualidade na Gestão das Mudanças	51
4.2 Liderança como Fator Crítico de Sucesso das Gerências	55
4.3 Aspectos Particulares do Papel das Gerências na Liderança da Administração Pública do Estado de Goiás	59
4.4 Análise da Pesquisa	63
5 Recomendações para a Liderança	77
5.1 Institucionalização da Gestão da Qualidade	81
6 Conclusões e Propostas de Novos Trabalhos	83
6.1 Conclusões	83
6.2 Propostas de Novos Trabalhos	86
Referências	88
Anexos	92

Lista de Figuras

Figura 2.1	Fundamentos da Administração Pública Voltada para o Cidadão.	18
Figura 3.1	Fases do Programa da Qualidade no Serviço Público	29
Figura 3.2	Evolução do Número de Adesões ao PQG no Período de 1999 a 2002.	40
Figura 3.3	Plano Estratégico do Governo do Estado de Goiás	41
Figura 3.4	Modelo de Gestão do PQG	46
Figura 3.5	Fases do PQG	48
Figura 3.6	Fluxograma para Implantação do PQG	49
Figura 4.1	Atribuição da Liderança: Credibilidade X Competência	57
Figura 4.2	A Estrutura Tridimensional	58

Lista de Tabelas

Tabela 4.1	Respostas abertas da Pergunta n.º 2 do questionário aplicado na pesquisa	64
Tabela 4.2	Distribuição das respostas da pergunta 10 entre os critérios de excelência do PQQG	67
Tabela 4.3	Respostas abertas da Pergunta n.º 8 do questionário aplicado na pesquisa	69
Tabela 4.4	Distribuição das Respostas segundo os Critérios de Excelência do PQQG	71
Tabela 4.5	Respostas abertas da Pergunta n.º 10 do questionário aplicado na pesquisa	73
Tabela 4.6	Respostas abertas da Pergunta n.º 12 do questionário aplicado na pesquisa	75

Nomenclatura

CDC – Código de Defesa do Consumidor

FPNQ – Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade

GQT – Gestão da Qualidade Total

MBC – Movimento Brasil Competitividade

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PMG – Plano de Melhoria da Gestão

PNQ – Prêmio Nacional da Qualidade

PQG – Programa Qualidade Goiás

PQGF – Prêmio da Qualidade do Governo Federal

PQGG – Prêmio da Qualidade do Governo de Goiás

PQSP – Programa da Qualidade no Serviço Público

QPAP – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública

TQM – *Total Quality Management*

Capítulo 1

Introdução

1.1 Considerações Iniciais

Diversos grupos compõem a estrutura social que, apesar de suas diferenças e conflitos, convivem de forma organizada na sociedade que vive em permanente processo de mudança. Por ser dinâmica, torna-se necessária a adequação dos interesses dos membros que delas participam.

Para ilidir os conflitos e atender aos anseios grupais, a sociedade é induzida a constituir organizações, sejam elas de caráter privado ou público, com objetivos comerciais, sociais, filantrópicos, assistenciais, etc. Elas surgem e representam um novo elemento social a serviço de um conjunto de interesses comuns.

Porém, com a interferência do meio ambiente em que atuam, ocorre de as organizações se afastarem de seus objetivos originais e a partir daí não mais representarem os interesses dos grupos de onde foram geradas. Voltam para dentro de si mesmas e passam a atuar em benefício próprio. Isto, ainda, é mais presente nas organizações que compõem a administração pública.

No Brasil, o Estado tem para si a responsabilidade de gerir e administrar diversas atividades por meio das quais oferece serviços aos cidadãos.

Contudo, o Estado tem sido um mau administrador. Da sua incapacidade gerencial decorre que as organizações pertencentes à administração pública, na maioria dos casos, não se dão conta da dependência que têm de seus públicos, ou da necessidade de deter uma imagem positiva junto aos cidadãos.

Atento a essa realidade, o autor, atuando como trabalhador dos serviços públicos e como cidadão, portanto, usuário dos serviços públicos e, ainda, diante da oportunidade de desenvolver um trabalho final para o curso de mestrado profissional em Engenharia Mecânica com área de concentração em Gestão da Qualidade Total, decidiu por aprofundar no estudo dessa matéria de grande relevância para a Administração Pública: **O papel dos gerentes no processo de implementação da gestão da qualidade total na administração pública.**

O trabalho ora apresentado tem como escopo a realidade em que se assiste a ocorrência de um esforço de aproximação entre as organizações públicas e os usuários dos seus serviços e produtos que são, em última instância os cidadãos; tendo como base as práticas preconizadas pelos conceitos da qualidade total como meio para se estabelecer um processo de retomada dos objetivos originais das organizações da administração pública.

O trabalho não visa uma descrição em detalhes de todos os problemas e soluções acerca das práticas gerenciais adotadas na administração pública. A preocupação, neste estágio é com a identificação e análise dos principais elementos que fazem com que os gerentes públicos representem um dos fatores de destaque presentes no processo de implementação da gestão pela qualidade no setor público estadual em Goiás. É com a exposição de elementos para reflexão e discussão sobre o tema. Não há pretensão de apresentar um plano de desenvolvimento gerencial.

É legítimo intuir que as empresas públicas de qualquer nível poderão utilizar os resultados ora apresentados para melhor dirigirem seus esforços administrativos, com vistas a estabelecer um melhor padrão de desempenho e relacionamento com os seus diversos públicos.

1.1.1 Descrição do Problema de Pesquisa

Ao analisar as organizações que compõem a administração pública, geralmente, geradas e geridas pelo governo, ressalta à observação mais desavisada, o grande descaso, nelas existente, com relação à necessidade de alcançar maior efetividade no desenvolvimento de suas ações, rumo ao cumprimento de suas missões e o alcance de seus objetivos. Sabe-se, também, do mal maior das organizações públicas no Brasil, ou seja, conhece-se o seu estado de ineficiência, emperramento e atraso. É também sabido o conceito que fazem delas os contribuintes e usuários.

As organizações públicas, que desenvolvem serviços essenciais, mesmo sem a explícita ameaça da concorrência, não devem viver num permanente estado de isolamento e impermeável a medidas que as tornem mais eficazes, que melhorem sua imagem perante os seus usuários.

Todavia, essas organizações, com seus modelos burocráticos de gestão, atuando preocupadas com normas e regulamentos, sujeitas à cadeia de comando hierarquizado, não têm sido capazes de responder aos desafios impostos por uma sociedade que se transforma com muita rapidez em consequência do acesso ao conhecimento e à informação.

Os cidadãos, cada vez mais conscientes de seus direitos, põem em dúvida a competência do Estado enquanto prestador de serviços, exigindo que o setor público ofereça-lhes serviços e produtos de melhor qualidade em todos os segmentos em que atua.

As instituições públicas se vêem obrigadas a executar tarefas cada vez mais complexas para satisfazer clientes que exigem opção e qualidade. Assim, a variável gerencial passa a ter uma importância fundamental na implementação de ações que orientem para a melhoria da qualidade, de incremento da produtividade, de foco no cliente.

Uma observação sobre a forma como a maioria das instituições públicas é conduzida induz a inquirir se não existe uma grande defasagem em relação às ágeis e modernas técnicas gerenciais. Sabe-se que é grande a participação de quadros indicados por correntes políticas nas funções gerenciais em detrimento dos aspectos técnicos recomendados, entre outros fatos.

Diante das muitas contradições, o gerente da organização pública se vê também frente a algumas contingências que impõem um repensar de suas práticas, nesse início de século, palavras como suficiência, cliente, resultados, ética, passam a fazer parte do cotidiano. E se tem uma realidade, onde o modelo de Administração Pública Gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal se encaixam como bons exemplos, que acena ao país com a exigência de que as organizações públicas busquem um melhor desempenho.

A implementação da Gestão da Qualidade passa, necessariamente, pelo envolvimento do corpo gerencial liderado pelo dirigente superior. É dele, principalmente, que depende o

engajamento do corpo funcional da organização. Assim o é no setor privado, assim o é, também, no setor público.

A alocação dos gerentes no serviço público não observa necessariamente a sua adequação para a função, contribuindo de forma contundente para que os demais colaboradores tenham vícios e práticas prejudiciais aos esforços de melhoria da qualidade nos serviços públicos.

Diante desse cenário pergunta-se:

O modelo atitudinal/funcional posto em prática pelos dirigentes superiores é fator determinante para o sucesso da implementação da gestão da qualidade no serviço público em Goiás?

1.2 Objetivos do Trabalho

1.2.1 Objetivo Geral

Este estudo tem o seguinte objetivo geral:

Identificar e analisar os principais elementos que fazem com que os dirigentes superiores representem um dos principais fatores presentes no processo de implementação da gestão pela qualidade no setor público estadual em Goiás.

1.2.2 Objetivos Específicos

O objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos.

- a) Dimensionar e entender a essencialidade da atuação do corpo gerencial na implementação de um modelo de gestão da qualidade no serviço público em Goiás;
- b) Identificar causas para o afastamento dos dirigentes desse objetivo estratégico do governo;
- c) Oferecer alternativas sobre como tratar o problema de envolvimento e participação efetiva dos dirigentes superiores;

- d) Delinear o real papel desempenhado e a desempenhar por aqueles que são investidos na função de liderar os processos organizacionais;
- e) Revelar o quadro em que está envolvido a administração pública que evidencia a necessidade de se desenvolver ações que propiciem maior engajamento por parte do corpo gerencial superior nas ações de melhoria.

1.2.3 Resultados Esperados

- a) Revelar o quadro em que está situada a estratégia de implementação da gestão pela qualidade, evidenciando e identificando a necessidade de se desenvolver ações que propiciem condições de maior engajamento por parte do seu corpo gerencial superior;
- b) Mostrar aos ocupantes das funções gerenciais superiores que, apesar de pertencerem a uma organização pública, não podem prescindir de um trabalho estruturado que estabeleça entre o seu público um nível de relacionamento que contribua para a formação de sua imagem real.

1.3 Justificativa do Trabalho

1.3.1 Justificativa

Os principais fatores que motivaram a escolha desse tema foram:

- a) O fascínio exercido pela gestão da qualidade, assunto com o qual o autor trabalha há mais de 10 anos;
- b) O desafio que sugere pelo fato de estar tratando de gestão da qualidade na administração pública, segmento que, reconhecidamente, é pouco sensível às políticas difusoras de mudanças e, por isso, conservadora e enrijecida pelo longo tempo de afastamento do processo evolutivo pelo qual passam as demais organizações;
- c) O fato de estar coordenando o Programa da Qualidade no Setor Público no Estado de Goiás;

- d) O fato de reconhecer que, historicamente, por uma seqüência perversa de distorções e vícios de origem, a administração pública demonstra insensibilidade aos anseios do cidadão.

Somam-se a estes fatos a visão e postura profissional, não corporativista, segundo a qual as organizações do serviço público não devem se orientar por conveniências de gestores cujas atuações, não focadas nos anseios da sociedade e com horizontes curtos, como são seus mandatos, não permitem o desenvolvimento de ações continuadas, acordes com os seus objetivos essenciais. E a percepção do desgaste a que chegou a função pública, marcada pelo notório descontentamento daqueles que utilizam seus serviços e pelo número reduzido de ações no sentido de tornar as instituições públicas mais ágeis e modernas.

O Estado de Goiás vive um processo de importantes mudanças, entre as quais a adoção de um plano estratégico em que se definiu objetivos típicos de um ambiente competitivo. Um deles é: “Implantar um Programa da Qualidade Total no Serviço Público”.

Ao longo da história, desenvolve-se no Estado de Goiás um modelo de gestão apoiado em critérios que pouco ou nada contribuem para aproximá-lo mais da modernidade administrativa. São servidores públicos com remuneração defasada, estabelecida por critérios amparados por métodos inadequados, política de treinamento e carreira gerencial inexistentes, quadro de gerentes estruturado a partir de critérios que privilegiam o aspecto político partidário em detrimento dos aspectos técnicos recomendados, entre outros fatos.

É prioritário, então, que sejam desenvolvidas ações com ênfase na capacitação daqueles que compõem a estrutura gerencial do Estado e, que também, se adote políticas que contemplem o conceito de resultados no trabalho gerencial para que o serviço público possa se adequar ao padrão atitudinal dos cidadãos.

1.3.2 Importância

O governo traz para si a responsabilidade de gerir e administrar diversas atividades de prestação de serviços. Diante disso, o serviço público precisa procurar formas mais eficientes de administrar para maximizar produtividade e qualidade.

As instituições públicas, sem dúvida, precisam ser mais flexíveis, adaptáveis, e capazes de implantar e implementar novos procedimentos com maior agilidade.

Avanços nesse quadro passa, necessariamente, pela tomada de posição de quem detém o poder de determinar uma mudança de rumos. Porém, a transformação da estratégia de governo em resultados concretos para a população há que ter a participação efetiva dos agentes responsáveis por fazer funcionar a estrutura do Estado. Nesse contexto, identificar os aspectos impeditivos da participação desses agentes é uma tarefa que se faz urgente sob pena ser perdido grande parte do esforço aplicado.

A tomada de posição, com relação à qualidade nos serviços públicos em Goiás, já ocorreu quando o Governo inseriu em seu plano estratégico essa diretriz. Desenvolver estudos que permitam percorrer com mais desenvoltura o processo é, sem dúvida, uma posição razoável.

O Estado passa por um processo de revisão de suas práticas de gestão. O seu plano estratégico parte da premissa de que a competitividade, que direciona todas as estratégias formuladas, deve ser um objetivo permanente.

Paralelamente, assiste-se à população manifestar-se na direção de quem não aceita mais sustentar uma enorme e ancilosada estrutura centralizada, prestando serviços que ela demanda, mas os quer prestados de maneira ágil e menos onerosa.

A realidade é que o cidadão não admite mais o Estado como mau prestador de serviços. Exige dele melhores resultados naquilo que é o seu papel prover. Existem parâmetros de comparação, pois outros setores ou até mesmo outros governos já inovaram e obtiveram bons resultados. O governo do Estado de Goiás tomou a iniciativa de implementar um programa da qualidade na sua estrutura de serviço e este processo passa, necessariamente, pelos ocupantes das funções gerenciais e, até o momento, não têm contribuído efetivamente para o sucesso do esforço.

Por estar numa fase em que os problemas começam a florir e tendem a se cristalizar, é correto pensar que a oportunidade seja um fato real. E, ainda, se faz mais consistente à medida

que se sabe ser a administração pública muito sensível à tendência de recusar mudanças antes mesmo que elas se façam sentir.

Isto posto, fica patente ser oportuno trazer luz ao tema como forma de torná-lo factível.

1.3.3 Viabilidade

Por ser uma diretriz estratégica presente no plano de governo do Estado, o objetivo de implantar a gestão da qualidade recebe toda atenção daqueles a quem cabe prover os recursos para o trabalho. Por isso, toda cobertura tem sido dada para que o processo se desenvolva naturalmente. Não tem sido satisfatório o desempenho exatamente por existirem fatores limitadores importantes. Fatores esses que podem determinar o insucesso da ação, com enormes prejuízos de diversos sentidos. Identificar os melhores caminhos por onde conduzir os esforços, é sem dúvida uma atitude plausível. Como tal justifica-se a sua viabilização tanto financeira e logística quanto administrativa e política. Assim é evidente que se trata de um projeto viável.

Ressalta-se, também, a oportunidade do autor, que gerencia o Programa da Qualidade no Setor Público do Estado, poder contar com um ambiente adequado, acesso livre à direção, e servidores, facilitando os trabalhos e a análise dos reflexos das ações propostas.

1.4 Métodos de Pesquisa

No que se refere aos meios, o trabalho está ancorado, inicialmente, em uma pesquisa bibliográfica, a qual tem por objetivo identificar diferentes visões, bem como propostas alternativas de análise.

Os fundamentos teóricos da gestão da qualidade na administração pública ou não, que darão o contorno e embasamento à análise, resultam também de pesquisa bibliográfica feita às principais referências que tratam do tema.

Considerando que se pretende alcançar elementos que possibilitem elaborar uma visão crítica da atuação da alta administração no processo de implantação da gestão pela qualidade nas organizações públicas estaduais, serão realizadas também pesquisas documentais.

Isso implicará, naturalmente, em pesquisa de campo, que estará direcionada para alguns casos tomados como amostra entre as organizações adesas ao Programa da Qualidade e candidatas ao Prêmio da Qualidade do Governo de Goiás. Essa pesquisa terá como finalidade analisar a correlação entre os elementos colhidos na pesquisa bibliográfica e os resultados efetivamente apresentados.

Para instrumentalizar o trabalho de pesquisa serão utilizados os métodos:

- a) Um estudo do caso a partir de dados levantados acerca da situação atual do processo de implementação da gestão da qualidade total nos órgãos/entidades da administração pública estadual de Goiás;
- b) Por meio de pesquisa de campo levantar-se-ão os principais fatores presentes no padrão atitudinal dos dirigentes públicos superiores envolvidos no processo.

A pesquisa se enquadra no tipo Pesquisa aplicada por ter como característica o interesse prático, uma vez que seus resultados serão aplicados e utilizados imediatamente na solução de problemas reais.

Pelos seus critérios, é também classificada como descritiva pelo fato de simplesmente descrever um fenômeno.

O método de trabalho utilizado é o indutivo com inferência da amostra para a população e se apóia nas técnicas aplicadas para coleta de dados de observação direta extensiva assistemática e, também, observação intensiva, envolvendo questionário não identificado, a ser preenchido pelos pesquisados, aplicado sobre as amostras.

1.4.1 Delimitação do Universo

O universo pesquisado é composto pelos órgãos do Poder Executivo do Governo do Estado de Goiás que compõem o primeiro nível da hierarquia funcional.

1.4.2 Amostragem

A amostragem utilizada é não probabilística intencional, quando as organizações foram agrupadas segundo o padrão do seu relacionamento com o Programa Qualidade Goiás.

1.4.3 Tratamento Metodológico

O trabalho baseia-se em dois fatos fundamentais:

- a) Implementação da gestão da qualidade depende da participação efetiva do corpo gerencial superior do serviço público;
- b) O governo do Estado tomou a iniciativa de implementar um programa da qualidade na sua estrutura de serviço e este processo passa, necessariamente, pelos ocupantes das funções gerenciais superiores e, até o momento, não têm contribuído efetivamente para o sucesso do programa.

O tratamento metodológico está voltado para uma análise qualitativa dos conteúdos tratados através de uma pesquisa exploratória, a princípio, e descritiva, num segundo momento. Não tendo, portanto valor estatístico.

1.4.4 Pressupostos Básicos

O presente trabalho tem como pressupostos básicos:

- a) Qualidade nos serviços públicos é um anseio dos cidadãos;
- b) Ações de melhoria da qualidade nas organizações públicas dependem da efetiva participação do corpo gerencial superior;
- c) Qualidade no serviço público é possível;
- d) Programas da qualidade no serviço público podem render bons resultados.

1.5 Limitações do Trabalho

Vários aspectos ilustram as limitações que se fizeram presentes no desenvolvimento do trabalho:

- a) Os padrões culturais dominantes nas instituições públicas que dificultam os processos de mudança e a adoção de conceitos gerenciais;
- b) A escassa preocupação das instituições públicas em registrar dados referentes às suas ações, dificultando a mensuração dos resultados quando alguma ação nova é implantada;
- c) A inexistência de pesquisa formal e abrangente junto aos clientes externos sobre a qualidade dos serviços prestados, e a falta de tempo para viabilizá-la na abrangência desejada.

Algumas dessas limitações estão sendo minimizadas:

- a) O governo do Estado tem desenvolvido importantes esforços, visando melhoria da qualidade;
- b) Em algumas organizações já são claros os avanços obtidos a partir da atuação daqueles a quem cabe o papel de liderar;
- c) Muitas instituições públicas estão procurando modificar seus padrões culturais, visando melhorar a qualidade dos serviços prestados.

1.6 Organização do Trabalho Final

Este trabalho final é composto por seis capítulos.

No primeiro capítulo é introduzido o assunto objeto desta dissertação, por meio da apresentação da problemática, justificativa e relevância do estudo, objetivos, ações, resultados esperados e restrições do trabalho.

O segundo capítulo envolve o tema “Qualidade no Serviço Público”, fundamentado, basicamente, em revisão bibliográfica. Nele são abordados assuntos como a qualidade: histórico e conceito, enfoque da qualidade na administração pública, principais diferenças entre o enfoque da qualidade para a administração nos setores público e privado, elementos críticos para a administração pública, aspectos particulares da administração pública do Estado de Goiás e, paralelamente, o cenário atual do serviço público.

O terceiro capítulo mostra, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, o programa da qualidade na administração pública abordando: modelo de programa da qualidade para administração pública, características da implantação do programa da qualidade na administração pública, liderança conduzida pelos níveis gerenciais superiores, adesão voluntária ao programa da qualidade na administração pública, necessidade da função gerencial da qualidade na estrutura organizacional da administração pública e, ainda, aspectos particulares da qualidade na administração do Estado de Goiás.

O papel dos ocupantes das funções gerenciais superiores é o conteúdo do quarto capítulo. Tratar-se-á sobre: a importância da gerência superior na promoção da qualidade e na gestão das mudanças, liderança como fator crítico de sucesso das gerências e aspectos particulares do papel da gerência superior na liderança da administração pública do Estado de Goiás. Neste capítulo também será tratado da análise da pesquisa de campo, onde são transcritas as perguntas que compuseram os questionários, seguidas dos comentários analíticos.

Recomendações para a liderança na implementação da gestão da qualidade na administração pública para o Estado de Goiás é destaque do quinto capítulo.

No último capítulo, apresentam-se as conclusões, alguns complementos ao trabalho realizado e fazem-se recomendações para trabalhos futuros.

Fazendo um resumo do que apresenta MOORE (2002:12-14), pode-se dizer que a modernização da administração pública tem os seguintes objetivos: melhorar a qualidade da sua gestão e dos serviços prestados à sociedade; aprimorar o controle social, permitindo fazer mais ao menor custo possível, aumentando substancialmente sua eficiência, pois não há recursos infinitos disponíveis para o alcance de todos os objetivos sociais; e, por fim, valorizar o servidor público.

Este último, talvez, seja o objetivo-chave a ser perseguido por qualquer projeto de modernização, pois a qualidade profissional dos servidores e sua motivação são condições necessárias para se alcançar todos os outros objetivos.

Um aspecto de fundamental importância é a necessidade de o governo priorizar a modernização do gerenciamento público, pois sem este envolvimento será impossível alcançar os objetivos pretendidos, porque muitos deles dependem de alterações de instrumentos legais de toda ordem. É necessário incentivar a criatividade e o empreendedorismo dentro do setor público, observando regras democráticas de gestão.

Capítulo 2

Qualidade na Administração Pública

2.1 Enfoque da Qualidade na Administração Pública

2.1.1 A administração Pública Gerencial

Como se sabe a entidade Estado é criação de um conjunto de indivíduos que buscou, num dado momento histórico, uma forma de organização social que fosse capaz de preservar os interesses da coletividade. O Estado para atender às demandas impostas por quem o criou, a sociedade, cria outras organizações. As organizações montam suas estruturas de funcionamento não orientadas pelos interesses dessa sociedade, mas por interesses outros e carregam em suas entranhas “estaqueidade entre as áreas, burocracia, feudos, tempos mortos, lentidão, e dificuldades que criam mercado para vender facilidades”. (MILET, 1997:170)

Normalmente as organizações, que deveriam se estruturar a partir da necessidade dos clientes, tendem a fazê-lo segundo suas prioridades internas. Não é típico das organizações públicas orientarem-se por fatores de mercado. Assim o esforço dos órgãos públicos poderia ser canalizado para a prestação de serviço prescrito pela legislação vigente, ser bem executado e de forma econômica.

Uma idéia que parece ser consenso entre a sociedade e os autores que se dedicam ao estudo do tema em questão, refere-se ao distanciamento do Estado de sua função primeira, servir à sociedade. Enquanto o governo foi criado para servir ao homem na solução daquelas questões para as quais as ações individuais apenas não eram suficientes e adequadas, as funções

governamentais foram se expandindo com ela a burocracia se fixou e consolidou-se deixando distante o seu objetivo primário de servir à sociedade. Ou seja, ao longo do tempo, o governo foi distanciando-se da sociedade e produzindo uma estrutura burocrática, ineficiente e opressora.

Nessa seqüência, o desgaste a que chegou a administração pública, determina que sejam desenvolvidos esforços importantes que busquem resgatar a imagem que a dignifique. Promover a qualidade do setor público vai muito além de apenas oferecer um serviço melhor ao público, a partir de um atendimento melhor; também envolve racionalizar os custos, diminuir gastos do orçamento, descentralizar, atrair servidores e mantê-los motivados, contando com políticas de gestão dos fatores humanos.

Na visão de MACHADO (2001:16), “o mundo vem mudando velozmente nas duas últimas décadas e os governos burocráticos, lentos e lineares por natureza, começaram a ficar, cada vez mais inadequados e ineficientes”.

Diante desse cenário ao setor público se impõe a necessidade de ter uma estrutura mais capaz de se adequar às demandas da sociedade, estando apta a produzir serviços com qualidade e assegurar produtividade para os investimentos.

Para OSBORNE e GAEBLER (1994:16), “o ambiente contemporâneo (...) requer instituições que respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados; que influenciem pela persuasão e com incentivos, sem usar comandos; que tenham, para seus empregados, uma significação e um sentido de controle, que eles as sintam como se fossem deles. Instituições que confiram poder aos clientes, em lugar de simplesmente servi-los”.

Contudo, constata-se que lentamente o setor público brasileiro começa a atentar para a necessidade de promover mudanças de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, voltada para o atendimento ao cidadão, a racionalidade do modo de fazer, a definição de objetivos, a motivação dos servidores e o controle de resultados.

Em resposta a essas demandas, a administração pública se apresenta com o modelo da administração pública gerencial que traz como um dos principais pressupostos a orientação para os interesses do cidadão.

Segundo PEREIRA apud COUTINHO (2000:41) “foi só a partir dos anos 80 que teve início, em países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a reforma administrativa gerencial, apoiada nos princípios da nova gestão. Nos anos 90, essa reforma se estendeu aos Estados Unidos e ao Brasil. Desde então, constitui-se um quadro teórico e um conjunto de instrumentos de gestão que, dentro do contexto democrático, visam modernizar o Estado e tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-usuário”.

Para COUTINHO (2000:42) O modelo de administração pública gerencial inspirou-se na administração privada, mas manteve uma distinção fundamental que é a defesa do interesse público. Dentro do modelo gerencial, a melhoria da qualidade dos serviços assume um papel muito importante. Tratou-se de abandonar o caráter auto-referido na administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado, para colocar em prática as novas idéias gerenciais, oferecendo à sociedade um serviço de melhor qualidade, em que todas as atenções são centradas nos cidadãos.

O pagamento pelo serviço público recebido é feito indiretamente pelo cidadão por meio dos impostos que paga. Por essa razão o trabalhador do serviço público muitas vezes percebe a prestação de serviços públicos como um favor prestado ou uma concessão. Isso caracteriza uma contradição histórica que pode ser percebida até mesmo no comportamento dos cidadãos na sua relação de cliente/fornecedor quando ele não percebe a extensão dos seus direitos como consumidor.

O atraso ou a dificuldade de acesso à renovação tecnológica é um outro ponto fraco e característico do serviço público. Podem ser contabilizados alguns avanços recentes, notadamente no campo da informatização de alguns órgãos governamentais, mas são ainda isolados. Contudo, o que ainda predomina é a demora na absorção de inovações tecnológicas e também gestoriais.

“Mas nos últimos anos o modelo gerencial não tem somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. Acoplou-se, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”. (ABRÚCIO, 1997:15)

Ainda conforme ABRÚCIO (1997:24/25), o modelo gerencial incorpora outro conceito, a busca da qualidade dos serviços públicos (...) “Nas empresas privadas, a razão da mudança foi o aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores. Desta maneira, os empresários tiveram que elevar a qualidade de seus produtos para sobreviver no mercado. Portanto, a busca permanente da qualidade tem uma relação direta com o direcionamento da produção para os anseios dos consumidores”.

No setor público aconteceu um fenômeno semelhante. A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial.

A exposição maior à concorrência internacional tem afetado muitos governos impondo-lhes exigências de sistemas mais flexíveis de gestão, que funcionem bem. Para serem eficazes enquanto empregadores e poderem assegurar serviços de qualidade, os governos necessitam reformular suas políticas de gestão em todos os níveis.

JONES e THOMPSON in. (2000:41) cita que “O Relatório Gore propôs inventar ‘...um governo que coloque os usuários em primeiro lugar’ mediante a criação de um claro sentido de missão, empunhando o leme mais do que os remos, delegando autoridade, substituindo normas e regulamentações por incentivos, formulando orçamentos baseados em resultados, expondo as operações de governo à concorrência, procurando soluções de mercado mais do que soluções administrativas e, quando isso não for possível, medindo o sucesso das ações de governo em termos de satisfação do usuário”.

Vê-se que experiências voltadas para o atendimento das demandas do usuário-cidadão de serviços públicos adotadas em diversos países estão fundamentadas em teorias e práticas desenvolvidas no contexto das transformações que estabelecem um novo papel para o Estado

com a inserção dos conceitos da gestão pela qualidade onde a busca do desempenho tem relação direta com o direcionamento de esforços ao atendimento das expectativas dos usuários. A figura 2.1 resume essa visão através dos fundamentos da administração pública voltada para o cidadão.

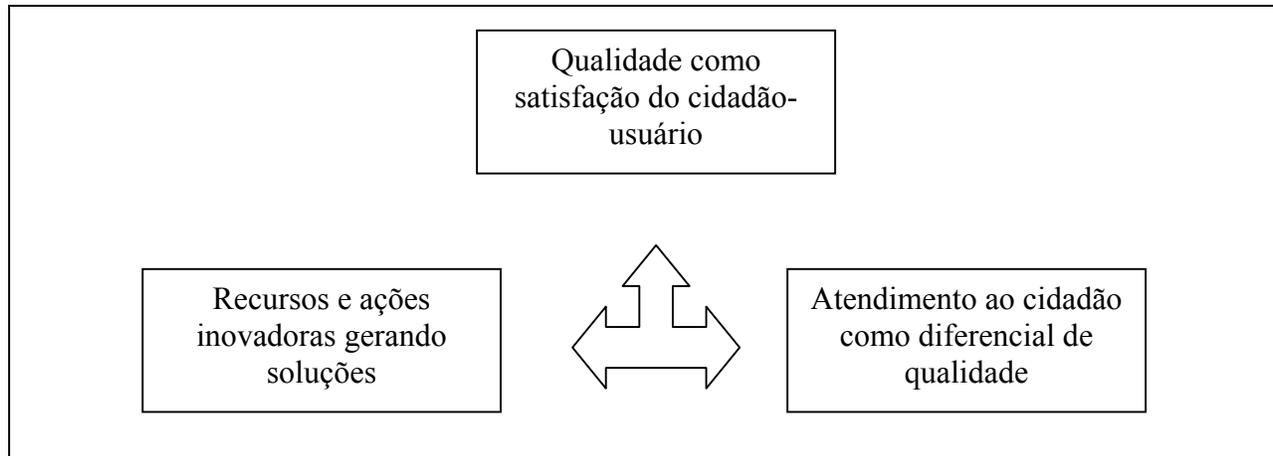


Figura 2.1 – Fundamentos da Administração Pública Voltada para o Cidadão.
Fonte: Revista do Serviço Público nº 3, jul-set/2000, p. 50.

2.1.2 Conceitos de Qualidade

O termo Qualidade se apresenta com diversas interpretações e por isso, é essencial um entendimento uniforme do termo para que a qualidade possa assumir o seu real papel podendo determinar todo o comportamento organizacional no direcionamento das ações da produção.

São também diversas as associações. Para DEMING (1990), qualidade está diretamente associada à satisfação dos consumidores.

Para CROSBY (1999), a qualidade está associada à conformidade aos requisitos, e ao zero defeitos (cic).

Para JURAN (1991) significa “características do produto que vão ao encontro das necessidades dos clientes e dessa forma proporcionam a satisfação em relação ao produto e a ausência de falhas”.

Esses conceitos encerram dois pontos comuns que por suas vezes afetam os princípios de competitividade e sobrevivência das organizações.

Quando confrontados com as organizações públicas devem ser transportados com as devidas adaptações. Como destaca DEMING (1990:5), “Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria 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 norte-americano, e possibilitaria a manutenção do emprego público, além de auxiliar a indústria na expansão do emprego”.

2.1.3 A Qualidade e a Dimensão Usuário-Cidadão

Há posições que defendem ser inadequada a aplicação do conceito de cliente como adotado para o setor privado diretamente ao ambiente da administração pública. Isso impõe a necessidade de trazer luz ao assunto.

A palavra cliente pode ser encontrada sendo usada em situações diversas e associada aos mais diversos significados. Tanto pode ser entendida como alguém que compra de alguém que vende, assim são chamados também, fregueses. Pode ser aplicada para referir-se a todas as entidades que são afetadas pelos processos ou produtos gerados por uma determinada organização. Ainda podem ser classificadas com clientes internos e externos.

MILET (1997:170) define: “O cliente de um órgão de governo é qualquer um que recebe ou usa o que esse órgão produz, ou cujo sucesso ou satisfação depende de suas ações”.

Para vários autores, o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isto porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher os serviços públicos.

O Plano diretor da Reforma do Estado Brasileiro traz em seu bojo a dimensão usuário-cidadão que identifica o cidadão como cliente privilegiado dos serviços públicos “que envolve a noção de que o atendimento das demandas e expectativas da sociedade é uma forma de garantir a cidadania e ressalta a importância de aumentar a abrangência das políticas sociais e promover melhor qualidade para os serviços sociais”. (NASSUNO in, 2000:63)

2.2 Experiências do Enfoque da Qualidade na Administração Pública

Tem-se assistido, em todo o mundo e nos mais diversos setores, à ocorrência das profundas e velozes mudanças e os seus impactos experimentados principalmente nas duas últimas décadas. Nesse ambiente “os governos burocráticos, lentos e lineares por natureza, começaram a ficar, cada vez mais inadequados e ineficientes, incompatíveis com os níveis das exigências apresentadas pelos cidadãos. A consequência natural é que o serviço público tem a necessidade de estar aberto, flexível e capacitado para atender as demandas com esta velocidade e multidimensionalidade”. (MACHADO, 2001:16)

De acordo com ABRÚCIO (1997:20), referências da incorporação dos conceitos da qualidade nos serviços públicos datam da metade da década de 80 pelo governo britânico. Inicialmente numa postura reativas ante as demandas da população. No setor privado a qualidade é adotada reativamente ao aumento do nível da concorrência imposta às organizações pelo mercado. No setor público, “[a] introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores”.

O Brasil se incorporou a esse movimento e também desenvolve esforços para a melhoria da qualidade de seus produtos e serviços. Desses esforços participam os segmentos público e privado. Eles têm início em 1990 com o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) direcionado para os segmentos público e privado nacionais. Com ele o país se adequa às práticas adotadas no cenário mundial onde muitos desenvolvem a mesma preocupação em relação à sua capacidade competitiva.

Outros eventos reforçam a necessidade desses esforços. Com o Código de Defesa do Consumidor as organizações públicas têm ainda mais razões para cumprirem suas obrigações contratuais e buscar padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários cidadãos.

A criação da categoria "Administração Pública" pelo Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ) em 1996, estabeleceu um referencial para a dinamização das ações direcionadas à melhoria da qualidade na administração pública, direcionando-a para a excelência dos serviços.

Várias experiências ilustram os esforços de instituições públicas federais, estaduais e municipais, no sentido de modernizar e qualificar o setor público. São citados dentre outros: o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios e o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública que integrou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

“O movimento de internalização dos princípios e conceitos da Gestão pela Qualidade no setor público brasileiro teve início dentro do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), com a criação, em novembro de 1991, do Sub-comitê Setorial da Administração Pública”. (GOIÁS, 2000:4)

“Em 1995 o PBQP, reformulou suas estratégia e na nova a implantação da Qualidade na Administração Pública foi destacada como importante instrumento para a eficiência do aparelho estatal, aliada imprescindível para a melhoria da qualidade dos bens e serviços produzidos no País e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão”.

Como resultado, pelo Decreto s/n.º de 09 de setembro de 1995, que reorganizou o Comitê Nacional do PBQP, o Governo estabeleceu que ações do PBQP na área pública estariam subordinadas às diretrizes e orientações da Câmara da Reforma do Estado, e seriam coordenadas executivamente pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

As ações da Qualidade no setor público foram, então, estruturadas em um programa denominado QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Assim, em uma retrospectiva histórica a partir de novembro de 1991, pode-se afirmar que as ações de internalização da Gestão pela Qualidade na administração pública passaram por três momentos que podem ser identificados como marcos referenciais do programa:

1991 – 1995

Grande esforço de sensibilização e capacitação para a Gestão pela Qualidade; período de desenvolvimento de uma linguagem específica para o setor público;

1995 – 1996

O Subprograma da Administração Pública recebe a denominação de Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP. O foco do programa passa a ser as organizações públicas e é implantada a

estratégia do Programa, baseada no ciclo contínuo de ‘avaliar-agir’, mediante auto-avaliação da gestão e planejamento da melhoria;

A partir de 1997

O QPAP adota a estratégia de reconhecimento e premiação. Articula com a Fundação para o prêmio Nacional da Qualidade a criação da categoria Administração Pública no Prêmio Nacional da Qualidade e cria o seu próprio sistema de reconhecimento e premiação – o Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF. O PBQP lança as metas mobilizadoras nacionais, dentre as quais a meta para a administração pública, tornando o QPAP um programa de mobilização nacional, ao envolver as organizações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal de governo.

Em Maio de 1998, a nova reorientação estratégica do PBQP culminou com o lançamento pelo Presidente da República de treze Metas Mobilizadoras Nacionais, sendo que dessas, uma dizia respeito, especificamente, à Qualidade na Administração Pública: “Elevar a satisfação dos usuários de Administração Pública, à taxa de 10% ao ano, até 2003, visando alcançar, no mínimo 70% de aprovação”. (GOIÁS, 2000:6)

2.3 Principais Diferenças entre o Enfoque da Qualidade para a Administração no Setor Público e no Setor Privado

Sabe-se que as experiências na aplicação dos conceitos da Gestão da Qualidade tiveram início no ambiente organizacional privado. Com as evoluções ocorridas no ambiente das organizações a cada dia diminuem ou se tornam menores as diferenças entre a forma de administrar a empresa privada ou as organizações pertencentes ao setor público. Mas, mesmo que os métodos e princípios se aproximem, algumas importantes diferenças vão persistir pela própria natureza dos dois ambientes e pela imissividade das práticas e posturas adequadas aos diferentes segmentos.

Algumas das principais diferenças, segundo OSBORNE e GAEBLER (1995:21) são citadas a seguir:

“O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. 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”.

“(…) no governo, o teste definitivo para os administradores não é um produto ou lucro, e, sim a reação favorável dos políticos eleitos. Como estes tendem a ser motivados por grupos de interesse, os administradores públicos, ao contrário dos gerentes das empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação”.

“(…) Os governos têm suas receitas fundadas primariamente na arrecadação tributária, enquanto as empresa auferem rendimentos dos clientes que adquirem livremente seu produto ou serviço (…)”.

“(…) O governo é democrático e aberto, por isso seus movimentos são mais lentos comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rapidamente, a portas fechadas. A missão fundamental do governo é ‘fazer o bem’, não é ‘fazer dinheiro’. Por isso, em vez do cálculo de custo-benefício, usado pelas empresas, os governos trabalham com valores morais absolutos. Muitas vezes, os órgãos governamentais precisam servir a todos igualmente, independentemente da capacidade de pagar pelo serviço prestado ou da demanda por esse serviço; por isso, o governo não pode alcançar o mesmo nível de eficiência da empresa, que funciona no mercado”.

Além das diferenças, destacadas acima, da análise sobre as práticas adotadas pelos dois segmentos percebe-se que tipicamente o governo estaciona o poder próximo da cúpula, as empresas descentralizam e o situa mais próximo da base. Enquanto no governo, a decisão se orienta por regras, as empresas se guiam por uma missão. O governo não adota práticas de avaliação de seus desempenhos, às vezes o faz baseando-se nas eleições, o que não é correto. Inexistem parâmetros. Tempo de casa, proximidade com a esfera de poder, orçamento previsto para a organização e tamanho das equipes são elementos que participam dos critérios valorativos na administração pública, diferentemente da realidade da empresa privada. Porquanto são itens que não orientam para redução de gastos, economia ou satisfação do cidadão/usuário. As diferenças apresentadas permitem concluir ainda, que não se pode pensar em qualidade no serviço público da mesma forma em que se pensa para o setor privado, embora certamente hajam muitas semelhanças entre as duas atividades.

2.4 Elementos críticos para a administração pública

Na percepção de MILET (1997:169) “Há muita falta de visão da importância da tecnologia de gestão em empresas em geral, quanto mais na administração pública. Muitos administradores, indicados para cargos executivos, não têm a menor formação gerencial e acreditam ainda que administrar é ‘ir tocando’ ou ‘é questão de bom senso’ ou ‘estabelecer metas e cobrar resultados’,

sem atentar para a estruturação da organização para dar resultados sempre e não apenas enquanto é pressionada”. Somado a isso tem-se o fato que não é praxe quando da assunção das funções buscarem aprimoramento em tecnologias voltadas para a gestão”.

Não é raro ver na função pública a direção atuar sem uma orientação estratégica. Como agravante tem-se que “treinamento é considerado item de custeio e é uma das primeiras rubricas do orçamento a ser cortada em época de contenção. Assim, a função gerencial é quase sempre assumida por técnicos despreparados e sem compromisso com a eficácia é eficiência da organização”. (MILET, 1997:173)

Outro elemento crítico para a administração pública no Brasil é um sério problema de descontinuidade administrativa: Os mandatos de quatro anos e as sucessivas mudanças nos quadros de dirigentes sem que nenhum plano de gestão se consolide. Esse modelo leva a que muitos não considerem o planejamento uma ferramenta eficaz quando o problema está no modelo de condução do processo.

MILET (1997:175) destaca que outro fator crítico é que nos órgãos públicos, a indicação dos dirigentes é feita por diferentes correntes políticas, e isso contribui para ampliar as distâncias entre as áreas, prejudicando o desempenho global da organização.

DEMING (1990:89), adverte que “a cada quatro anos, uma revolução e mudança total na administração de todo sistema de serviço público. As conseqüências naturais são: perda de continuidade, eficiência e satisfação no trabalho. O método para realizar a mudança é sempre político, necessitando de aprovação do Congresso. 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. Administradores nomeados politicamente precisam compreender os 14 pontos*(cic), bem como as doenças mortais e os obstáculos. Somente depois é que eles podem se colocar no papel de líderes”.

Ocorre também uma contribuição negativa quando a sociedade tende a considerar o governo como setor não-produtivo e, pensando assim entende que o governo é um mal necessário, apenas um árbitro que estabelece e impõe regras para o funcionamento de uma

sociedade. Apesar de serem atividades necessárias, não podem ser vistas como as atividades que levam à justificação da existência da administração pública.

Em geral os processos envolvem fatores que são aplicados segundo objetivos estabelecidos. No serviço público podem-se enumerar como críticos, portanto, merecedores de destacada importância e consideração, os seguintes:

- a) Os servidores da organização: Dos servidores públicos dependerá a satisfação dos clientes. Essa vinculação se torna inevitável em se tratando de serviços. A intangibilidade e simultaneidade, características dos serviços, fazem da pessoa do servidor público o agente principal promotor da interação cliente-organização. Assim torna-se fundamental o aperfeiçoamento contínuo de todos os servidores. Além do aperfeiçoamento o envolvimento, independentemente de nível, cargo ou função. Esses fatores são promovidos a partir da valorização do servidor, da capacitação permanente, da promoção de um bom ambiente de trabalho, boa remuneração, oportunidade para a auto-realização e desenvolvimento de suas potencialidades entre outros.
- b) Os equipamentos e as instalações: Tanto aos olhos do usuário/cidadão quanto para os servidores equipamentos e instalações estão relacionados com a qualidade do serviço prestado. São eles que propiciam as condições para absorção das inovações promotoras de melhorias nos serviços prestados. Ambiente agradável além de promover a qualidade de vida no trabalho repercute positivamente para o cliente. Ademais, os equipamentos é que podem auxiliar na agilização do trabalho e também num melhor compartilhamento de informações.
- c) Os sistemas organizacionais, procedimentos, padrões: Nos procedimentos, nos padrões e sistemas organizacionais estão estabelecidos os meios para atender às necessidades dos usuários/cidadãos e dos próprios servidores. Além disso, eles fixam os modos operacionais com o direcionamento orientado para as necessidades dos usuários/cidadãos.

- d) A cultura: O trabalhador do serviço público muitas vezes vê a prestação de serviços públicos como um favor ou uma concessão prestada ao cidadão. Isso pode ter uma associação direta com o fato de que o pagamento pelo serviço público recebido é feito indiretamente pelo cidadão por meio dos impostos que paga. Isso caracteriza um traço cultural tão consolidado que pode ser visto até no comportamento dos cidadãos quando ele não percebe a extensão dos seus direitos como consumidor.

A esses infra mencionados podem ser acrescentados outros tantos aspectos críticos como a falta de preocupação com os custos, as diretrizes abstratas ou a absoluta falta delas, duplicidade de funções executadas por diferentes órgãos, o fator tempo relegado a insumo de menor valor, informalidade nas comunicações e controles ou resultados não vinculados a objetivos.

Segundo ALBRECHT (1992:9) “Os administradores públicos parecem não ter percebido a qualidade do serviço como um fator de sobrevivência, tornando raras as alternativas para o cliente. A garantia permanente de existência, a falta de qualquer força predatória no ambiente da organização pública gera um clima de indiferença que se infiltra em todos os cantos da maioria dos órgãos públicos”.

Tais disfunções podem ser facilmente identificadas nas organizações públicas e talvez, por isso, quando se fala em serviço público, as características percebidas pelos usuários, sejam o peso da estrutura, a morosidade, a indiferença, a inflexibilidade e o mau atendimento.

Somam-se a esses a descontinuidade das ações a cada início de gestão com o agravante das quebras de continuidade das iniciativas dos antecessores.

MONTEIRO (1991:22) relaciona ainda outros elementos críticos presentes no cenário dos serviços públicos:

- a) Personalismo: a marca pessoal do dirigente se sobrepõe a da instituição;
- b) Inconseqüência: pouca preocupação com gastos, custos e endividamento;
- c) Sucateamento: não há manutenção dos bens;

- d) Leviandade: preocupação apenas com a aparência;
- e) Politicagem: confusão entre o cidadão-cliente e cidadão-eleitor;
- f) Clientelismo: garantir o futuro próprio ou de seu grupo e não o da organização;
- g) Imobilismo: oferta de serviços não mais necessários ou desatualizados.

Esse quadro retrata o ambiente em que estão inseridas as ações relacionadas com a qualidade no serviço público, o que implica, portanto, na criação de uma cultura que envolve não apenas as relações com a sociedade onde está o cliente/cidadão, mas também novas formas de interação interna, nova postura gerencial.

Capítulo 3

Programa da Qualidade para a Administração Pública

3.1 Modelo de Programa da Qualidade para a Administração Pública

Desde 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, estão sendo desenvolvidas, na administração pública brasileira, ações com o propósito de transformar as organizações públicas, orientando suas atuações no sentido de atender os anseios dos cidadãos. Isso significa fazer com que a organização pública passe a considerar o cidadão como parte interessada e essencial ao sucesso da gestão pública. Esse esforço é materializado no Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP). A partir da adequação da linguagem do PBQP, o PQSP é direcionado para o setor público em todos os níveis quer seja federal, estadual ou municipal. Ele é base para a grande maioria dos programas estaduais em desenvolvimento no país.

3.1.1 O Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP

O Programa da Qualidade no serviço Público se apóia numa rede de parcerias entre organizações, servidores e cidadãos, mobilizados para a promoção da melhoria da gestão no setor público. Ele atua mobilizando e sensibilizando as organizações para a melhoria da qualidade da gestão pública e do desempenho institucional. Atua, também, junto aos cidadãos, procurando torná-los participantes das atividades públicas, desempenhando o papel de avaliadores dos serviços e das ações do Estado. Seu desenvolvimento estabelecido em três fases, como mostra a figura 3.1 a seguir:

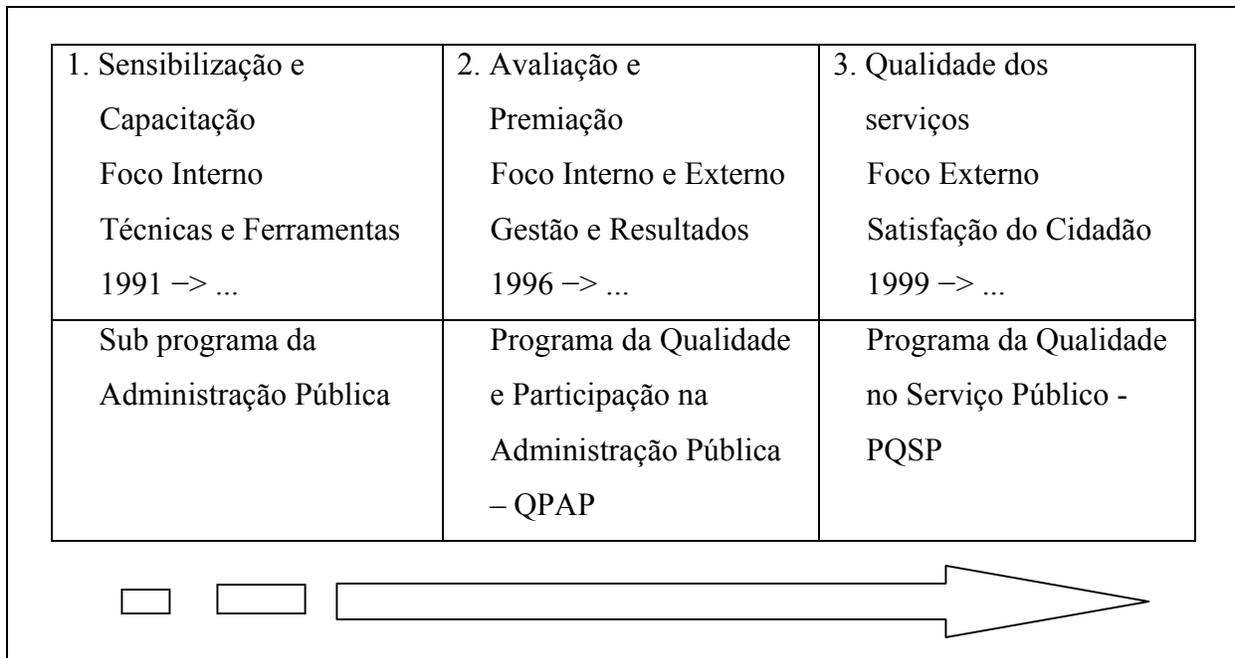


Figura 3.1 – Fases do Programa da Qualidade no Serviço Público.
Fonte: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br>. Adaptada.

3.1.1.1 Diretrizes

- a) A adesão é a forma pela qual uma organização passa a integrar o Programa;
- b) A avaliação contínua da gestão e dos resultados é a forma pela qual uma organização adesa permanece e se mantém ativa no Programa;
- c) A gestão e a execução das ações do Programa são feitas de forma descentralizada por delegação a organizações parceiras e colaboradores voluntários;
- d) É prioritário o atendimento a organizações públicas de atendimento direto ao cidadão.

3.1.1.2 Missão

Implantar a gestão pública por resultados na Administração Pública Brasileira, com a finalidade de transformar o setor público em benefício do cidadão.

3.1.1.3 Modelo de Implementação e Disseminação

Podem aderir ao Programa da Qualidade no Serviço Público as organizações públicas brasileiras, ou suas unidades, dos níveis federal, estadual e municipal, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ao aderir ao PQSP a organização pública compromete-se a:

- a) Orientar a prática gerencial pelos Princípios da Excelência em Gestão Pública, preconizados pelo Programa;
- b) Implementar ciclos contínuos de auto-avaliação e melhoria da gestão com base no Modelo de Excelência em Gestão Pública. A manutenção de ciclos contínuos de avaliação e melhoria da gestão determina a continuidade ou não da organização pública no Programa;
- c) Indicar dois servidores para integrarem a Rede Nacional de Consultores do PQSP;
- d) Receber dois avaliadores externos, indicados pelo Programa para procederem à validação da auto-avaliação realizada;
- e) Estabelecer e divulgar padrões de qualidade de atendimento aos usuários dos serviços da organização;
- f) Avaliar periodicamente a satisfação dos usuários, observando os parâmetros de pesquisa fixados pelo Programa;
- g) Adotar a prática da colaboração institucional, trocando experiências com outras organizações públicas;
- h) Dar ampla divulgação à participação da organização no Programa, utilizando sua logomarca no material técnico e de divulgação.

3.1.1.4 Fundamentos

O PQSP adota um conjunto de fundamentos da gestão pública, que são valores essenciais que caracterizam uma gestão pública como de excelência. Esses fundamentos precisam ser paulatinamente internalizados até se tornarem definidores da gestão de uma organização.

Os primeiros fundamentos (a - e) encontram-se no Artigo 37 da Constituição Federal: “a gestão pública para ser excelente tem que ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente”. BRASIL (2004:12). A lista completa contempla os seguintes:

- a) Legalidade;
- b) Moralidade;
- c) Impessoalidade;
- d) Publicidade;
- e) Eficiência;
- f) Excelência dirigida ao cidadão;
- g) Gestão participativa;
- h) Gestão baseada em processos e informações;
- i) Valorização das pessoas;
- j) Visão de futuro;
- k) Aprendizado organizacional;
- l) Agilidade;
- m) Foco em resultados;

- n) Inovação;
- o) Controle social.

3.1.1.5 Objetivos

- a) Apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade do modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle dos resultados;
- b) Promover o controle social.

Esses dois grandes objetivos se desdobram nos seguintes objetivos gerenciais:

- a) Promover a adesão das organizações públicas brasileiras ao Programa da Qualidade no Serviço Público;
- b) Apoiar e avaliar as ações que visem ao aprimoramento e à melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas ao cidadão e à sociedade;
- c) Promover a participação dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública;
- d) Avaliar os resultados e níveis de satisfação dos usuários dos serviços públicos;
- e) Sensibilizar os servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão e à sociedade;
- f) Consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público.

O Programa e a rede de parcerias estabelecidas estão voltados para três grandes áreas de atuação:

- a) Mobilização das organizações públicas;

- b) Avaliação e melhoria da gestão pública;
- c) Melhoria da qualidade dos serviços.

3.1.2 O Programa Qualidade Goiás

Conforme Termo de Referência da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, (GOIÁS, 2000:7), o Programa da Qualidade no Setor Público do Estado de Goiás – PROGRAMA QUALIDADE GOIÁS - (PQG), foi estabelecido de forma integrada aos objetivos do Governo do Estado, ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e ao Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e se orienta pelo modelo do Prêmio da Qualidade do Governo Federal (PQGF) e tem como características:

- a) Liderança do Governador do Estado de Goiás;
- b) Definição de estrutura de gestão, com respectivas responsabilidades por sustentação e acompanhamento dos resultados;
- c) Adesão voluntária dos órgãos do Governo;
- d) Foco na educação e capacitação das pessoas para auto-sustentação do programa nos órgãos do Estado, adequando as suas dimensões e características próprias;
- e) Definição e utilização de indicadores de resultados;
- f) Instituição de metodologia de avaliação e reconhecimento dos resultados, com respectiva divulgação junto ao Governo e à sociedade;
- g) Disseminação da cultura da qualidade nos órgãos governamentais;
- h) Institucionalização de um canal permanente de comunicação com a sociedade.

3.1.2.1 Modelo de Participação

O Governo busca para si a responsabilidade pela liderança do processo e a articulação com as demais entidades que venham a ser envolvidas, além de chamar todos os órgãos pertencentes à sua estrutura para que efetivem a sua adesão a essa iniciativa, que, mais que um ponto do seu planejamento estratégico, é, antes de tudo, o resgate do seu compromisso assumido com o cidadão.

A participação dos órgãos é objeto de decisão de seus administradores. A adesão é voluntária e dá, automaticamente, a cada órgão a condição de solicitar do Conselho da Qualidade o apoio necessário.

O modelo tem no conceito de processo o seu centro prático de ação e compreende o estabelecimento de um sistema eficaz de liderança, que garanta coesão e uniformidade às atividades da organização, a definição clara do conceito de clientes – que são os diversos usuários dos serviços públicos – e dos resultados por eles esperados; o gerenciamento de informações por meio da geração de indicadores de desempenho; as ações de planejamento e acompanhamento das ações, a preocupação constante com o fazer certo o que é certo da primeira vez, estimulando e envolvendo todos os servidores no compromisso de satisfazer o usuário do serviço público.

3.1.2.2 Abrangência

O PQG foi concebido para abranger todos os órgãos da administração ligados ao poder executivo estadual, quer seja da administração direta ou indireta.

3.2 Características da Implementação do Programa da Qualidade na Administração Pública

Historicamente a administração pública, por adotar modelos burocráticos de gestão, se caracteriza por controlar os meios em detrimento dos resultados. Também é típico das entidades públicas a pouca flexibilidade organizacional. Estes aspectos trazem reflexos ao processo de implantação da qualidade na administração pública.

Para as organizações públicas o ponto inicial do caminho até a gestão de excelência é a realidade de uma gestão excessivamente burocratizada, voltada para si mesma, onde o conceito de boa gestão está em cumprir rotinas e obedecer a normas.

“A partir desse ponto inicial é preciso trabalhar no sentido inverso da gestão burocrática: em lugar de estabelecer novas rotinas, de aprovar novas normas e realocar pessoas, o caminho para a gestão de excelência começa por convencer as pessoas das mudanças, negociar com elas metas da transformação, praticar a mudança, avaliar resultados e só depois e for necessário rever rotinas, racionalizar as normas e realocar as pessoas”. (BRASIL, 2004:12)

Vê-se então que no ambiente da administração pública a burocracia é um elemento presente. Isto, de certo modo, oferece contornos muito particulares ao esforço de implementar os conceitos da qualidade na gestão pública pelo fato de ter colocar a burocracia necessária, entendida como rotinas, normas e controles, a serviço do cidadão.

Segundo CARR e LITTMAN (1992:281), “os elementos para o desenvolvimento bem-sucedido da GQT (Gestão da Qualidade Total) em todas as unidades governamentais são:

- a) Liderança pelos dirigentes superiores eleitos ou nomeados;
- b) Políticas e diretrizes gerais que dêem às unidades a direção no desenvolvimento de sua iniciativa de GQT;
- c) Um sistema para relatar o progresso da agência aos dirigentes superiores eleitos ou nomeados;
- d) Serviços centrais de apoio para o compartilhamento da informação e da assistência técnica;
- e) Em grandes governos, a permissão para as unidades nos níveis de departamento e agência desenvolverem sua própria abordagem de GQT, sujeita às diretrizes gerais”.

Um fator característico e interveniente no processo de implantação da Qualidade na administração pública é a sua própria dimensão. Além da dimensão há também, e não pode ser desprezado, a heterogeneidade de posicionamentos políticos/gerenciais dos dirigentes superiores.

Essas circunstâncias podem ser determinantes quando da definição da estratégia de introdução da qualidade na administração pública.

Somado a esses, outro elemento característico, visto como dificultador, ocorre na área governamental: raros dirigentes, eleitos ou nomeados, defendem e lideraram a implementação da gestão da qualidade nas organizações públicas, vinculando seu desempenho aos resultados obtidos nessa área.

Historicamente a administração pública, por adotar modelos burocráticos de gestão, se caracteriza por controlar os meios em detrimento dos resultados. Também é típico das entidades públicas a pouca flexibilidade organizacional. Estes aspectos trazem reflexos ao processo de implantação da qualidade na administração pública.

“Para as organizações públicas o ponto inicial do caminho até a gestão de excelência é a realidade de uma gestão excessivamente burocratizada, voltada para si mesma, onde o conceito de boa gestão está em cumprir rotinas e obedecer a normas.

A partir desse ponto inicial é preciso trabalhar no sentido inverso da gestão burocrática: em lugar de estabelecer novas rotinas, de aprovar novas normas e realocar pessoas, o caminho para a gestão de excelência começa por convencer as pessoas das mudanças, negociar com elas metas da transformação, praticar a mudança, avaliar resultados e só depois e for necessário rever rotinas, racionalizar as norma e realocar as pessoas”. (BRASIL, 2004:12)

Vê-se então que no ambiente da administração pública a burocracia é um elemento presente. Isto, de certo modo, oferece contornos muito particulares ao esforço de implementar os conceitos da qualidade na gestão pública pelo fato de ter colocar a burocracia necessária, entendida como rotinas, normas e controles, a serviço do cidadão.

3.3 Liderança Conduzida pelos Níveis Gerenciais Superiores

Há um consenso geral de que um pré-requisito fundamental para o sucesso na implementação da Gestão da Qualidade é o compromisso da alta administração.

Esse compromisso deve ser traduzido em posicionamento e ações. Como destaca DEMING (1990:16), “apoio da direção não basta. Não é suficiente que a direção dedique sua vida à qualidade e à produtividade. Precisa saber a que está dedicada, isto é, o que tem de ser feito. Tais obrigações não podem ser delegadas. Não basta o apoio, é preciso agir”.

Muitas organizações têm adotado a qualidade como estratégia de competição baseada na qualidade que para ser bem sucedida depende fundamentalmente da uma liderança eficaz. E como diz OAKLAND (1994:40), “A liderança eficaz começa com a visão do Executivo Principal. (...) Junto com o gerenciamento da qualidade total, possibilitam à empresa fazer as coisas certas, de modo correto, na primeira vez”. Ele estabelece cinco requisitos para a liderança eficaz:

- a) Desenvolver e publicar o credo e os objetivos da organização - sua missão;
- b) Desenvolvimento de estratégias claras e planos de apoio para realizar a missão e atingir os objetivos;
- c) Identificação dos fatores de sucesso e dos processos críticos;
- d) Revisão da estrutura gerencial;
- e) Delegação de autoridade - estímulo à participação dos empregados.

Segundo MOTA (2002:39) “Liderança é um processo através do qual um indivíduo influencia outros a se comprometerem com a busca de objetivos comuns”. (...) “Nisso, a peça fundamental é alta a administração. Normalmente, a menos que fatores outros impeçam que ocorra, os gerentes de nível intermediário respondem ao que é feito pelos líderes dos níveis superiores”.

É corrente afirmar que a qualidade começa com a intenção, que é determinada pela direção. Após determinada precisa de ser traduzida para planos, especificações, testes e padrões que possam levar ao cliente a qualidade pretendida. É natural, portanto, que tudo isso seja de responsabilidade da alta administração.

Então a primeira tarefa dos líderes de uma organização é descobrir e tornar públicas as razões que ensejam as mudanças. Daí, eles devem mostrar que qualidade é efetiva. Mostrar que a qualidade é efetiva significa criar uma visão de mudança para a organização criando ao longo do tempo um sentimento de que todos estão juntos no processo.

Também cabe às gerências superiores promover o acesso aos gerentes da qualidade. Com isso eles promovem a interação com os demais níveis da organização e mostram a seriedade da alta administração no esforço para com a qualidade, transmitindo credibilidade.

Na administração pública esse quadro é particularmente importante porque os dirigentes eleitos ou nomeados são as pessoas que legitimamente podem fazer as mudanças das políticas governamentais para eliminar os obstáculos ao progresso da Qualidade. Em princípio é para isso que foram eleitos.

3.4. Adesão Voluntária ao Programa da Qualidade na Administração Pública

Um dos pressupostos da mudança organizacional é que para ser realizada depende de que se efetuem mudanças na forma de pensar e interagir das pessoas.

Não é freqüente que as pessoas aceitem mudar a partir de atos normativos. Ações isoladas podem ser decorrentes de determinações externas, mas mudanças duradouras geralmente são motivadas por deliberação própria. Elas são dependentes de atos volitivos.

As práticas gerenciais típicas dos modelos tradicionais de gerência, aquelas que não se orientam pelo modelo da Gestão pela Qualidade não têm muitas chances de sucesso na busca da qualidade. Atos baixados por decretos, decisões tomadas pelos escalões superiores e meramente comunicadas para serem executadas pelos inferiores ou simples exortações. Essas práticas contrariam frontalmente os princípios da Qualidade Total, os quais podem ser assim sintetizados:

- a) Os servidores, independentemente de seu posicionamento hierárquico, podem contribuir criticamente para o aprimoramento da organização;
- b) Os servidores encarregados das atividades de execução são os mais capacitados a contribuir para o aprimoramento dos processos;

- c) As mudanças incrementais, em oposição às reestruturações radicais, são a forma mais efetiva de aperfeiçoar os organismos públicos;
- d) Os membros da organização são guiados por valores comuns;
- e) A prevenção de problemas é preferível à detecção;
- f) Todos os membros da organização devem estar imbuídos da importância da Gestão pela Qualidade Total.

Corroborando com esses princípios SENGE (1996:14), afirma que “em nenhum outro lugar essas mudanças serão mais demandantes do que naqueles que ocupam posições de poder e de influência. Mudanças na cultura organizacional (...) não podem ser mandadas ‘do topo’. Tentativas de se fazer isto irão ‘sair pela culatra’. Neste campo, a gerência sênior só pode liderar pelo exemplo. E eles precisarão de muita ajuda. Se nós buscamos organizações com maior capacidade de adaptação e evolução, isto acontecerá devido às capacidades das pessoas de refletir e pensar conjuntamente. Essas capacidades precisam ser alimentadas pelos gerentes seniores; não se pode simplesmente impô-las aos outros”.

Entende-se que a implementação da gestão da qualidade por meio de recursos impositivos não garante os resultados e ainda ameaçaria contrariar toda a base conceitual que sustenta os seus princípios.

3.4.1 Adesões

O PQG busca obter a adesão das organizações públicas goianas subordinadas ao poder executivo estadual, com o objetivo de orientá-las e instrumentalizá-las para a implementação de ações de melhoria em sua gestão, compatibilizando e fortalecendo as iniciativas já existentes e estimulando novos esforços em busca de novos patamares para a qualidade da ação governamental. A finalidade é auxiliar as organizações a alcançarem melhores resultados para a sociedade, em termos de eficácia e qualidade dos serviços prestados e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Ao aderir ao PQG, a organização assume o compromisso de:

- a) Realizar ciclos anuais de auto-avaliação, planejamento, execução e controle da melhoria da gestão, de acordo com os critérios de excelência, preconizados pelo Programa em seu documento de Auto-Avaliação da Gestão Pública;
- b) Avaliar, anualmente, o nível de satisfação dos usuários de seus produtos ou serviços, implementando melhorias no sentido de elevar continuamente esse nível de satisfação.

A figura 3.2 a seguir destaca as adesões ao Programa Qualidade Goiás, como ocorrem a cada ano desde 1999 e o número acumulado até 2003. A tendência no número de adesões é declinante uma vez que ano a ano diminui o número de organizações não adesas.

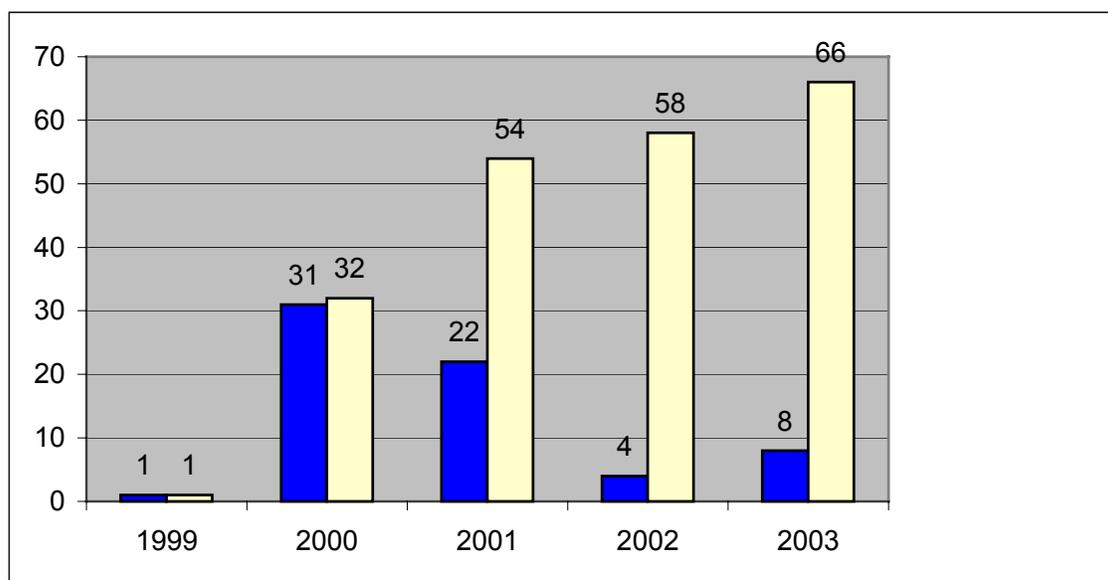


Figura 3.2 – Evolução do número de adesões ao PQG no período de 1999 a 2002.
Fonte: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás. Adaptada.

3.5 Aspectos Particulares do Programa da Qualidade na Administração Pública do Estado de Goiás

3.5.1 O Programa da Qualidade no Plano Estratégico do Governo do Estado de Goiás

O Governo do Estado estabeleceu em seu Plano de Governo cinco estratégias básicas:

- a) Estratégia 1 - Goiás Competitivo e Pólo Econômico Regional;

- b) Estratégia 2 - Goiás Cidadania com melhoria de qualidade de vida;
- c) Estratégia 3 - Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado;
- d) Estratégia 4 - Governo Moderno e Empreendedor;
- e) Estratégia 5 - Alianças e Parcerias em prol de Goiás.

O PQG é decorrente da estratégia 4: “Governo Moderno e Empreendedor”, constituída por quatro desdobramentos principais, sendo que o segundo desdobramento refere-se à “Implantação de um Programa de Qualidade Total no Serviço Público”:

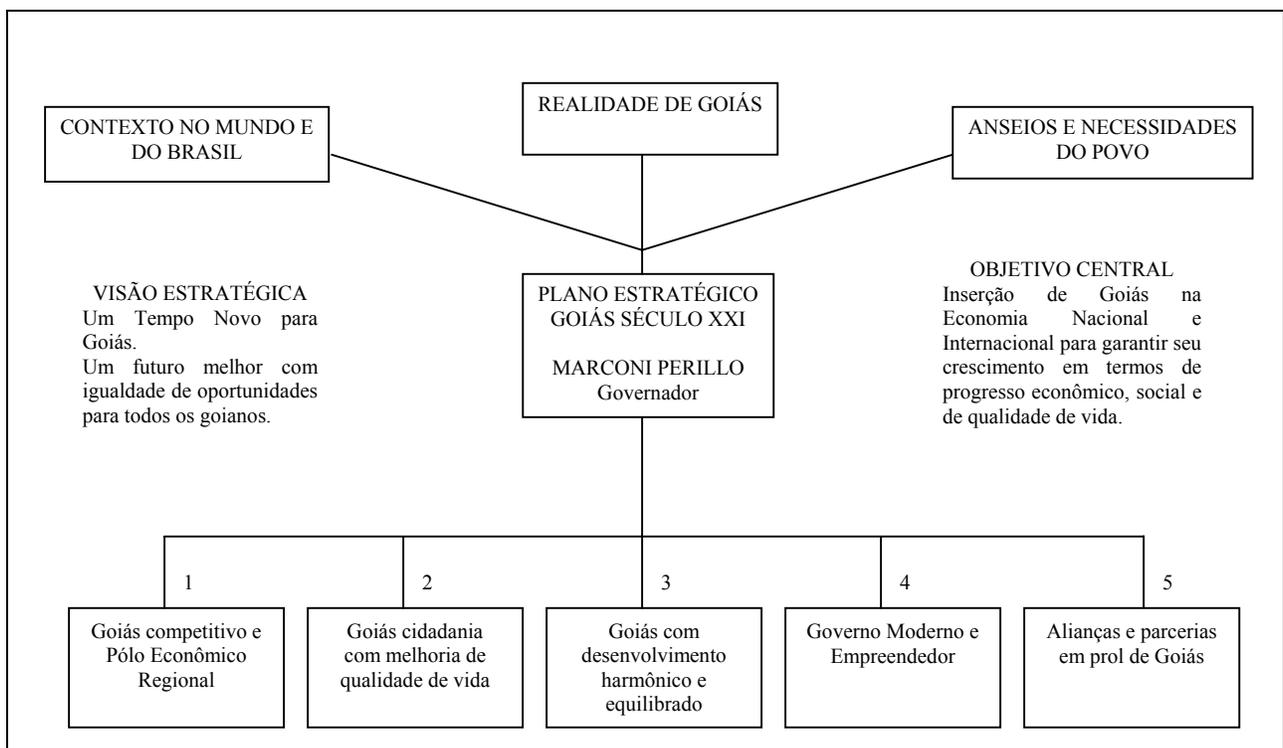


Figura 3.3 – Plano Estratégico do Governo do Estado de Goiás.
 Fonte: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás.

3.5.2 Princípios

Os princípios e valores definidos pelo Governo para a sua administração são utilizados como norteadores do PQG, sendo eles:

- a) Governo de probidade administrativa: dignificando o poder público de Goiás;
- b) Goiás para todos: oportunidades iguais para os seus cidadãos;
- c) Governo da cidadania: servindo o cidadão e a coletividade;
- d) Governo de visão: apontando os rumos do futuro;
- e) Governo planejado;
- f) Governo descentralizado: caminhando com alianças e parcerias;
- g) Governo empreendedor;
- h) Governo eficaz: foco nos resultados;
- i) Governo participativo e democrático;
- j) Governo inovador.

Estes 10 princípios, como norteadores, estão inseridos em todas as ações de disseminação dos conceitos da qualidade, visando mobilizar todo o corpo gerencial, para que, de maneira harmônica e coesa, os incorporem no seu dia-a-dia.

Assim, o PQG é definido como um conjunto de ações estratégicas estabelecidas, visando disseminar os conceitos e ferramentas da gestão da qualidade nos órgãos públicos do Estado de Goiás, atuando como direcionador e estabelecendo mecanismos de controle, reconhecimento de resultados e melhoria do desempenho dos serviços prestados aos cidadãos.

3.5.3 Objetivos

Transformar a estrutura de Governo, modernizando, descentralizando e construindo um serviço voltado ao cidadão e ao incremento da eficácia, estabelecendo canais de comunicação com a população.

3.5.4 Objetivos Específicos

- a) Promover a adesão das organizações públicas no PQG;
- b) Instrumentalizar, acompanhar e avaliar as ações que visem o aprimoramento e a melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público;
- c) Integrar os cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública;
- d) Avaliar os resultados e níveis de satisfação dos clientes;
- e) Desenvolver, nos servidores, a criatividade, a capacidade de trabalho em equipe, a operação e a participação;
- f) Sensibilizar os servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público;
- g) Consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público.

3.5.5 Diretrizes

As diretrizes do Programa da Qualidade no Setor Público para implantação das ações voltadas para melhoria da qualidade na gestão pública são as seguintes:

- a) Atender aos objetivos e às diretrizes do PQG;
- b) Definir e estruturar um Comitê Gestor das Ações da Qualidade;

- c) Implementar o ciclo de melhoria contínua da Gestão, fundamentado no binômio avaliar – agir, que corresponde: - proceder a auto-avaliação anual da gestão, preconizada pelo instrumento de Auto-Avaliação da Gestão Pública do PQG; - realizar, sistematicamente, pesquisa de satisfação junto aos seus usuários, observando parâmetros fixados pelo PQG; - elaborar, anualmente, em decorrência da auto-avaliação da gestão, o Plano de Melhoria da Gestão (PMG); - promover a educação e o treinamento dos servidores para a execução das metas dispostas no PMG; - promover a execução do Plano de Melhoria de Gestão e acompanhar os seus resultados;
- d) Realizar a correção e a atualização do PMG de forma a eliminar as causas das diferenças entre metas e resultados e a incrementar mecanismos que tornem cada vez mais eficiente e eficaz o processo de melhoria implementando;
- e) Manter a Coordenação do PQG informada a respeito do andamento das ações do programa de melhoria da gestão da organização;
- f) Adotar as práticas da colaboração institucional e da troca de experiências (“*benchmarking*”) com outros órgãos e entidades públicas;(sic)
- g) Dar ampla divulgação à participação da organização no PQG, utilizando suas logomarcas no material técnico e de divulgação das ações do programa interno;
- h) Descentralização das ações com coordenação estratégica centralizada;
- i) Compromisso formal dos órgãos e das entidades públicas com ações de melhoria da gestão;
- j) Compatibilização entre as políticas de reestruturação organizacional e as de transformação gerencial;
- k) Comparabilidade entre os resultados de Qualidade e Participação alcançados pelas organizações públicas;
- l) Direcionamento das ações para as atividades-fim das organizações, objetivando atingir diretamente o cliente;

- m) Visibilidade e seletividade;
- n) Produção de resultados, com redução de custos;
- o) Reconhecimento e premiação de organizações públicas que demonstrarem destacado desempenho institucional.

3.5.6 Modelo de Gestão do PQG

O modelo de gestão definido para coordenação do PQG foi estabelecido visando proporcionar envolvimento direto dos órgãos de gestão do Estado no planejamento das ações, no estabelecimento das metas operacionais e na disseminação dos princípios estabelecidos pelo Governo, para o desenvolvimento de uma cultura voltada para a qualidade. O PQG possui o seguinte modelo de gestão, constituído por:

- a) Conselho da Qualidade: Governador do Estado de Goiás, Secretário do Planejamento, Secretário da Administração, Secretário da Fazenda, Secretário/Chefe do Gabinete Civil, Ouvidor do Estado e Presidente da Agência Goiana de Administração e Negócios Públicos;
- b) Coordenação da Qualidade: Equipe de Coordenação da Qualidade;
- c) Rede Central de Gestão da Qualidade: Superintendentes Executivos e Superintendentes de Administração e Finanças de cada Secretaria, e ocupantes de cargos correspondentes de cada órgão/entidade do Governo do Estado de Goiás;
- d) Elo Executivo da Qualidade: Gerentes da Qualidade de cada órgão/entidade;
- e) Rede de Consultores Internos: Consultores Internos, capacitados por meio de treinamento específico e pertencentes a cada órgão/entidade;
- f) Núcleo Setorial da Qualidade: Dirigente Superior do órgão/entidade, Representante local da Rede Central de Gestão, Gerente da Qualidade, Consultores Internos da Qualidade.

Na figura 3.4 tem-se a visão de como está organizada a Gestão do Programa Qualidade Goiás, onde no centro se localiza a célula decisória de emanam as orientações que irradiam até as unidades setoriais localizadas em cada organização adesa.

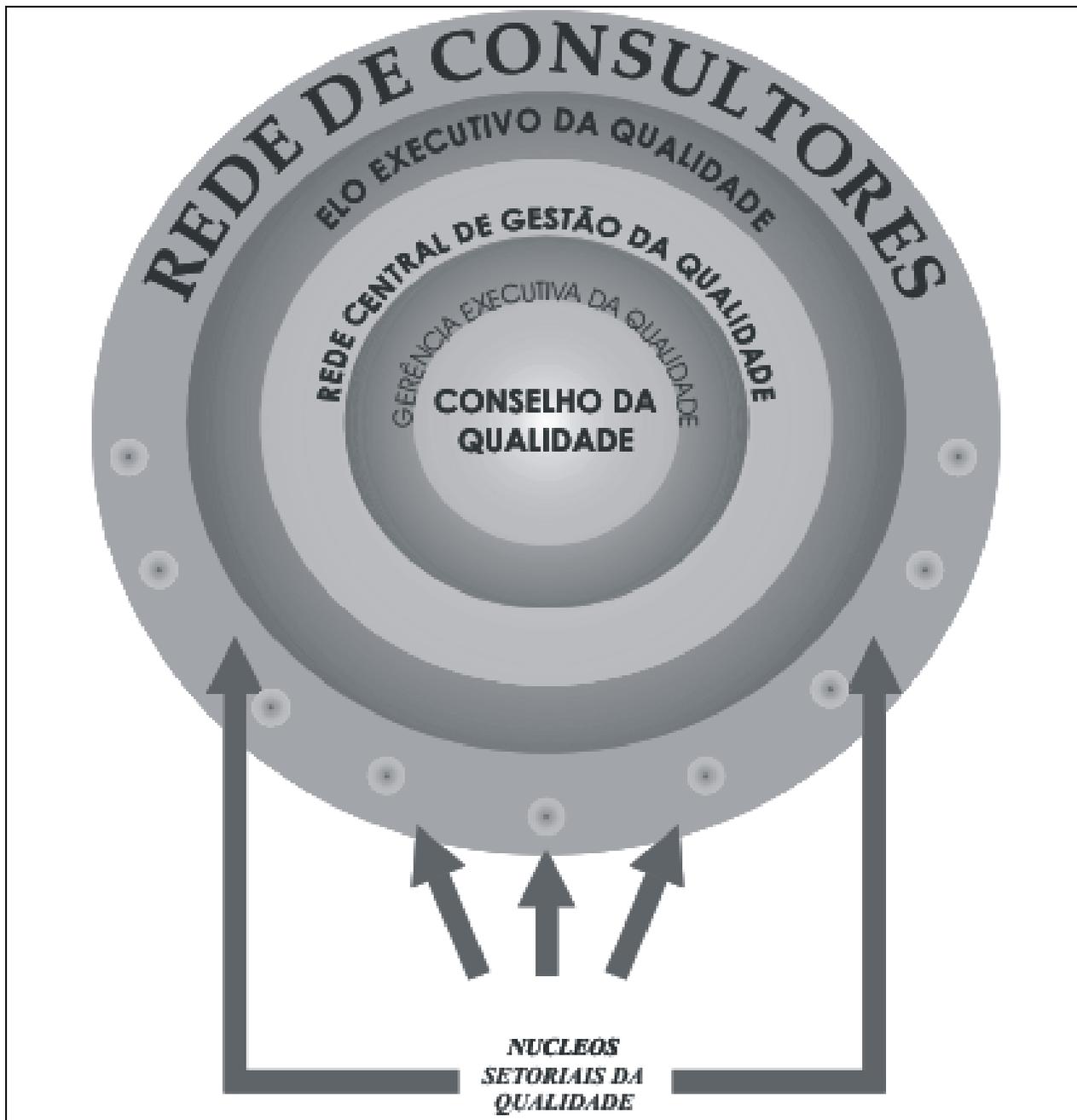


Figura 3.4 – Modelo de Gestão do PQG.
Fonte: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás.

3.5.7 Estratégia

“A busca da melhoria da qualidade deve passar pela premissa básica na qual o conceito de qualidade se associa diretamente ao conceito de cidadania. Nessa relação o Estado tem um papel catalisador, respondendo com eficácia, sempre crescente, a um cidadão que, ciente do cumprimento dos seus deveres, quer os seus direitos preservados e exercidos”. (GOIÁS, 1999:13)

O desenvolvimento do Programa Qualidade Goiás é desdobrado em três macro fases: Envolvendo com a qualidade; Comprometendo com a qualidade; Melhorando com a qualidade. Enquanto sua implementação é orientada por um conjunto de ações estabelecidas . A figura 3.5 detalha as fases de implantação e respectivas ações e a figura 3.6 representa a configuração do processo de implementação do PQG.

A	ENVOLVENDO	COMPROMETENDO	MELHORANDO
A Ç Õ E S	<p>✓ PREPARANDO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos princípios, valores e estratégias do PQG ao objetivo central e diretrizes básicas do Estado; • Criação da identidade do programa; • Preparação e aplicação de pesquisa de satisfação do cidadão com o serviço público; • Criação de indicadores da qualidade para o PQG; • Institucionalização do PQG (Conselho, comitê, diretrizes) via decreto governamental; • Seleção, adequação e desenvolvimento de metodologia específica para o PQG; • Criação de vídeos, cartilhas e cartazes do PQG; • Criação do Prêmio Qualidade do Governo de Goiás – PQGG; 	<p>✓ ADERINDO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ato formal de assinatura de termo de Adesão, explicitando o compromisso do órgão com o PQG; • Nomeação do Gerente da Qualidade do órgão; 	<p>✓ AVALIANDO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação etapa por etapa quanto à implementação do programa: Varrendo Velhos Hábitos; • Lançamento oficial do PQGG-Prêmio Qualidade do Governo de Goiás pelo Governador do Estado; • Implementação do PQGG: formação das equipes de consultores e avaliadores do PQGG; e avaliação dos órgãos candidatos.
	<p>✓ LANÇANDO:</p>	<p>✓ EDUCANDO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicação de cursos de capacitação para aperfeiçoamento de dirigentes, adaptação ao processo de informática e atendimento ao público; 	<p>✓ PREMIANDO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Após as avaliações do programa VARRENDO VELHOS HÁBITOS, reconhecer e premiar os resultados dos órgãos conforme indicadores previstos; • Premiação dos órgãos ganhadores do PQGG pelo Governador do Estado. Divulgação dos resultados do PQGG;
	<p>– Lançamento do PQG e do primeiro passo para a qualidade: VARRENDO VELHOS HÁBITOS. Adesão ao PBQP, apresentação dos resultados da pesquisa de satisfação do cidadão quanto aos serviços prestados pelo Estado;</p>	<p>✓ IMPLANTANDO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de consultores internos quanto à metodologia do PQG desenvolvida incluindo conceitos e ferramentas da qualidade, 5 S e critérios de excelência do Prêmio Qualidade do Governo de Goiás-PQGG; • Aplicação de auto-diagnóstico no órgão avaliando seu estágio quanto à gestão da qualidade; • Sensibilização do público interno através de seminários, palestras, Tc...; • Planejamento da aplicação da metodologia do PQG ao órgão, em conjunto com os Consultores Internos; 	<p>✓ EVOLUINDO:</p>
	<p>✓ VARRENDO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VARRENDO VELHOS HÁBITOS: Ação conjunta de implementação de um descarte geral, retirando o material que esta fora de uso em todos os órgãos da administração direta e indireta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação da metodologia do PQG no órgão, incluindo conceitos e ferramentas da qualidade, 5 S e critérios de excelência do Prêmio Qualidade do Governo de Goiás; • Acompanhamento e avaliação dos resultados do PQG; • Plano de ação de continuidade do PQG; • Implantação do “Site do cidadão” na Internet; <p><u>Observação:</u> Implantação de maneira concentrada em 1 órgão selecionado como “piloto”;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir dos resultados obtidos no PQG e PQGG, identificar pontos de melhoria e novos desafios para iniciar o planejamento das próximas etapas. • Encaminhamento dos órgãos com maior pontuação para a candidatura ao PQGF;
<p>✓ MOBILIZANDO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mobilização dos órgãos: seminários com a participação dos Secretários e Diretores dos órgãos, agrupados por atividades afins, visando disseminar os conceitos básicos da qualidade e obter a adesão do órgão ao programa. 			

Figura 3.5 – Fases do PQG.

Fonte: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás.

3.5.8 Implantando o PQG

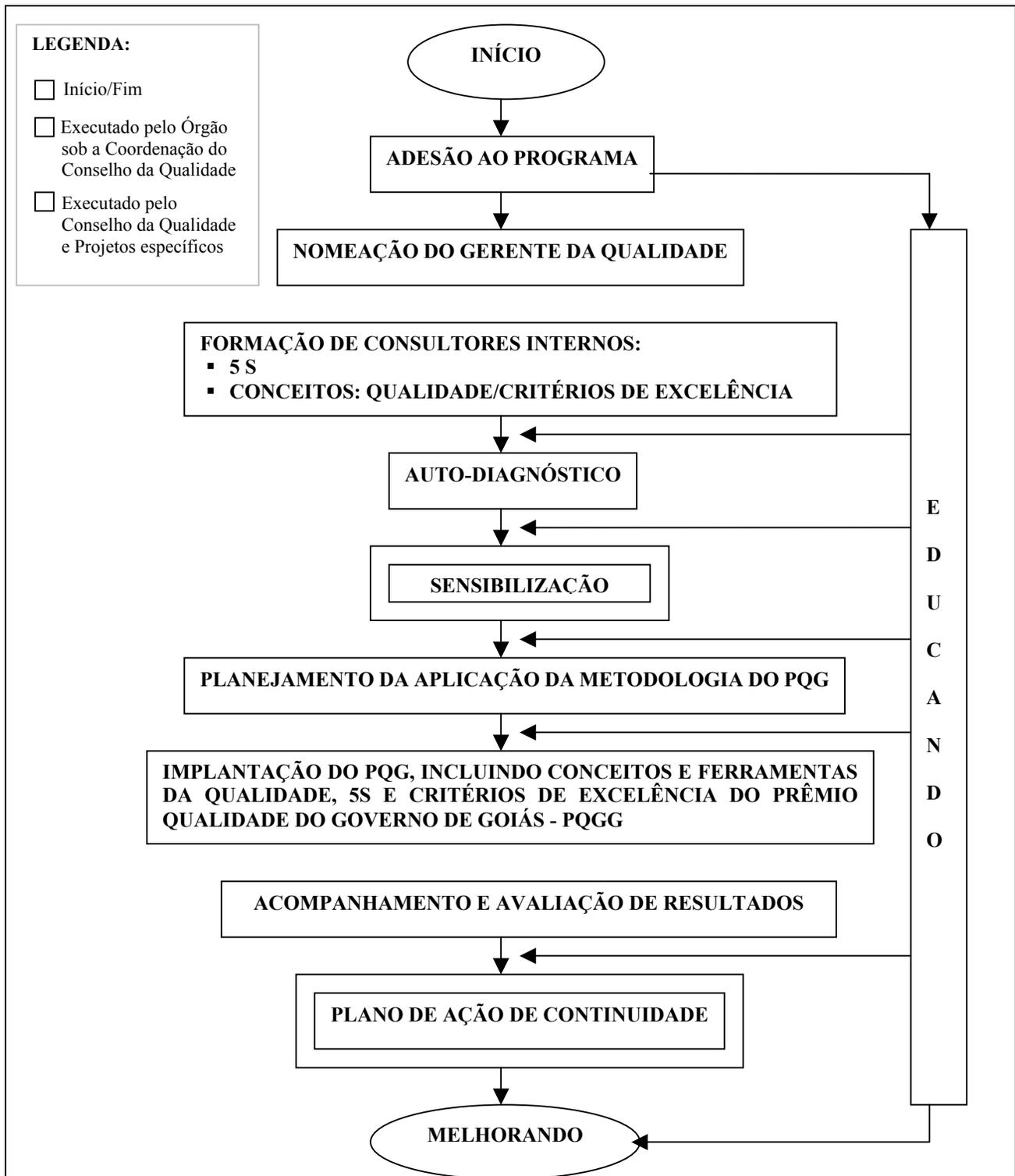


Figura 3.6 – Fluxograma para Implantação do PQG.
Fonte: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás.

3.5.9 Sistema de Premiação

Conforme Termo de Referência da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, (GOIÁS, 2000:22) O Prêmio Qualidade do Governo de Goiás (PQGG), busca articular, estimular e orientar organizações públicas para a criação de sistemas de aferição do desempenho da gestão pública, principalmente no que se refere à satisfação do cidadão, com a previsão de mecanismos de reconhecimento e premiação das ocorrências de excelência nessa gestão, traduzidas no pleno atendimento aos interesses dos cidadãos e no desenvolvimento institucional auto-sustentado.

Ele tem como objetivo tornar conhecido ao público interno e externo o critério de reconhecimento para aqueles que mais se destacam na busca dos objetivos da qualidade no Estado, atrair a atenção da população para a qualidade e, mais importante, reconhecer os resultados das unidades do Estado na implantação da Gestão pela Qualidade através do reconhecimento público e reproduz o modelo do Prêmio da Qualidade do Governo Federal (PQGF).

Constitui-se de um sistema de premiação intermediário ao Prêmio Nacional da Qualidade, com escala de pontuação de zero a quinhentos pontos, alinhado com os seus princípios e conceitos principais (sic). Adota os Critérios de excelência como critérios de excelência: Liderança, Planejamento Estratégico, Foco no Cliente, Gestão da Informação, Gestão de Pessoas e Gestão de Processos.

Capítulo 4

O Papel dos Ocupantes das Funções Gerenciais

4.1 Importância das Gerências na Promoção da Qualidade na Gestão das Mudanças

Por gerência entende-se uma função de administração, executada por uma pessoa posicionada na estrutura de comando da organização, independentemente do seu nível hierárquico. Quando posicionada no topo da hierarquia pode ser chamada gerência superior. Este é o significado adotado neste trabalho.

Pelo seu posicionamento na estrutura organizacional é inerente à gerência, entre outros, o papel de ser o elemento incumbido de fazer com que as mudanças possam permear o ambiente dos demais envolvidos nos processos: os empregados. Nesse contexto a implantação da gestão da qualidade como qualquer outra mudança passa, necessariamente, pela participação da gerência.

Não é certo que a gerência apenas se dedicando à qualidade e à produtividade vá obter os resultados almejados. Ela precisa ter claro qual é o desafio a que está dedicada, e a partir daí estabelecer o que tem que ser feito pelos demais. Essa é uma tarefa que não pode ser delegada. A isso pode também ser somado o fato de que somente a manifestação de apoio não é o bastante. A intenção deve ser transformada em ação.

Porém, discursos seguidos de ações incompatíveis com os próprios conteúdos podem produzir distorções nas mensagens tanto das ações quanto dos discursos. Recomenda-se, portanto, discursos seguidos imediatamente por ações coerentes e de apoio que impulsionem a mensagem de ambos.

Na visão de MOTTA (2002:26), “A gerência é a arte de pensar, de decidir e de agir; e a arte de fazer acontecer, de obter resultados. E para obter resultados os gerentes sabem que terão de angariar parceiros dentro das organizações”. O que implica em que cabe também à gerência articular internamente para a formação de redes de colaboradores dispostos a somar esforços na direção dos objetivos. E ao fazer referência à gerência quer relativizar à gerência superior ou à unidade gerencial de maior grau hierárquico, exceto quando o próprio texto associa o contudo a outros níveis hierárquico.

Se uma organização deseja trabalhar com qualidade, antes de tudo, isso é uma intenção. Trata-se de um direcionamento estratégico. Legitimamente é um fator que cabe à gerência.

Isso traz à luz o fato de que a qualidade desejada começa com a gerência para depois ser difundida por toda a organização através dos instrumentos metodológicos adequadamente definidos para isso. O que pode ser feito por meio de planos, padrões, critérios, especificações, com o objetivo de atingir o patamar desejado em termos de qualidade.

Assim não é produtivo esperar que mudanças importantes ocorram sem que tenha emanado da alta administração, encarregada do gerenciamento superior. SENGE (1996:65) adverte: “Não adianta dar partida, a menos que o diretor-presidente esteja a bordo”. (...) “Nada acontecerá sem a aceitação da alta liderança”.

Disso depreende-se que o que os gerentes fazem em suas posições influencia, decisivamente, o quão bem-sucedidas serão as iniciativas para o direcionamento das organizações no rumo de melhores desempenhos. Estão incluídas iniciativas como descentralização e qualidade total. Essas, muitas vezes, estão condicionadas ao desempenho de gerentes de todos os níveis.

Conforme citado por CARR e LITTMAN (1992:22) “De acordo com a GQT, 85,0% dos problemas de uma empresa advêm dos sistemas ou da maneira como a gerência estabelece a forma como o trabalho deve ser realizado. Apenas 15,0% dos problemas surgem de problemas com funcionários. Esta é a máxima “85/15”.

E segundo afirma MOORE (2002:412) “Com frequência, os gerentes influenciam suas organizações mais profundamente ao expô-las de modo seletivo a desafios externos que antes eram evitados. Assim como no setor privado, os executivos aprenderam que é importante para o sucesso das suas organizações que eles consigam chegar perto dos seus clientes, da mesma forma que os gerentes públicos estão aprendendo que ficar próximo dos cidadãos e de seus representantes é fundamental para fazer com que suas organizações funcionem melhor. Sem contato próximo e apoio dinâmico dos seus entornos políticos, os gerentes não podem saber o que vale a pena produzir nem concluir”.

E ao se falar da importância das gerências na promoção da qualidade é oportuno salientar que estão incluídos todos os níveis. Se das gerências superiores emanam as diretrizes, as gerências intermediárias trabalham sob pressão dos níveis superiores para alcançar resultados e garantir conformidades com as normas administrativas e dos níveis abaixo para executar.

Esses aspectos podem desempenhar o papel de elemento limitador no fluxo de idéias e iniciativas oriundas tanto do nível inferior quanto do superior. Por outro lado, podem também representar uma função conservadora encarregada de manter padrões estabelecidos.

Transmitindo a opinião de um comissário-assistente para administração, Escritório de Marcas e Patentes – EUA. CARR e LITTMAN (1992:153) apresenta: “Os gerentes de nível intermediário podem sentir-se os mais ameaçados por mudanças como estas, pois podem recear que a GQT subtrairá alguns de seus poderes. Eles estão acostumados a dizer às pessoas o que fazer e como fazer. O que esperamos, para o futuro, são líderes e guias que ouçam as idéias dos empregados e ajam a partir delas”.

Os autores argumentam que “Muito frequentemente, a alta administração e os grupos de recursos da qualidade não prestam suficiente atenção aos gerentes e supervisores de nível intermediário, em seu entusiasmo para colocar a GQT em movimento. Os líderes da Qualidade aprenderam, a duras penas, que os gerentes de nível intermediário precisam estar envolvidos no planejamento da mudança e treinados para compreender e trabalhar sob o novo enfoque”. (CARR e LITTMAN, 1992:153/154)

Diante disso CARR e LITTMAN (1992:150) recomendam, “Criar uma visão de mudança na repartição - e então dar poderes a sua equipe para realizá-la - é indiscutivelmente a mais importante contribuição gerencial”.

Transportando os argumentos acima para o ambiente da administração pública é também de se considerar que os gerentes públicos estão envolvidos em constantes mudanças nas expectativas políticas. Diante disso eles ficam responsáveis por prover as condições que façam as organizações eficientes, flexíveis, controláveis e adaptáveis.

Uma particularidade merece destaque na discussão da importância da gerência na promoção da qualidade na ambiência da administração pública. Com frequência a política é citada como obstáculo ao desenvolvimento das ações de melhoria da qualidade, mas é a própria política que pode dar forma ao modelo de atuação dos gerentes. Também é por meio da política que se tem os recursos e a autoridade necessários ao cumprimento dos objetivos estabelecidos para as suas organizações.

MOORE (2002:91) diz que o “[...] mundo em que trabalha o gerente público vai mudar, as aspirações dos cidadãos vão mudar, assim como métodos de executar antigas tarefas vão mudar. O trabalho da organização pode mudar à medida que podem aparecer novos problemas para os quais a organização pode propor uma solução útil [...]. [...] Então, não é o suficiente que os gerentes simplesmente mantenham a continuidade de suas organizações, ou mesmo que as organizações se tornem mais eficientes nas tarefas correntes. Também é importante que a empresa seja flexível a novos objetivos e que seja inovadora e criativa”.

Pode-se então enfatizar que a importância do trabalho gerencial no setor público vai muito além da tarefa de assegurar a sua continuidade. Além disso, ele precisa de esforço para posicionar as organizações nos ambientes político e de trabalho, introduzindo técnicas da qualidade coordenadas com o processo gerencial de tomada de decisão em busca de resultados que minimizem os conflitos entre as partes. Fazendo do sistema da qualidade total o elemento catalisador.

4.2 Liderança como Fator Crítico de Sucesso das Gerências

MOTA (2002:39) define: “Liderança é um processo no qual um indivíduo influencia outros a se comprometerem com a busca de objetivos comuns”.

E, coerente com essa definição, aponta: “O verdadeiro líder é essencialmente um indivíduo capaz de investir tempo e energia no futuro de sua organização e, principalmente, no de seu pessoal. A essência da liderança não está em obter poder, mas em colocar poder nos outros para traduzir suas intenções em realidade e sustentá-las ao longo do tempo”. (MOTA, 2002:221)

MILET (1997:173) faz um alerta, “Um dos maiores fatores de desmotivação em uma organização é a falta de direção, de objetivos e metas que norteiem o trabalho de cada um”.

O mesmo autor argumenta que num conjunto de trabalhadores sempre há aqueles que não têm nenhum compromisso com a instituição, são em menor número e por isso, e por sua postura, não são indispensáveis. Mas um grupo maior é composto de pessoas que dependem de orientação para não fazerem um papel contrário aos interesses corporativos. Nesse ponto se há uma liderança atuante, com programas convincentes, política de pessoal e que permita a participação, eles passam a somar positivamente. (MILET, 1997:173)

Mas, se a alta direção é descompromissada, com atuação contrária a essa orientação ou desnorteada, é mais provável que a maioria tenda ao sentido desfavorável.

Para um programa de melhoria da qualidade, há que se envolver a elite e disseminar o espírito público por toda a organização. Mas sem desconsiderar o que diz MILET (1997:XV) “Nos órgãos públicos, muitas vezes, cada diretor é indicado por uma corrente política, o que contribui para aprofundar as barreiras entre as áreas, prejudicando o desempenho global da organização”.

Diante dessa realidade, a reversão desse quadro é uma atitude recomendada, o que pode ser resultante da percepção de que para a qualidade ser efetivamente implementada uma das chaves é a liderança pessoal de gerentes que podem adquirir conhecimento aprofundado sobre o tema para, a partir daí, estabelecer programas para a qualidade em suas organizações, disseminando esses conhecimentos e habilidades em todos os níveis a fim de implementá-los.

Em última análise, as operações essenciais que afetam a qualidade é resultante do trabalho de um conjunto pessoas. É de extrema importância para o êxito do trabalho que essas pessoas sejam conduzidas de forma hábil, conscienciosa e direcionada à qualidade.

E no exercício da liderança é preciso usar suas técnicas, encorajar, viabilizar e exemplificar os princípios promovidos. Não é suficiente que aqueles encarregados da implantação de uma nova ordem de coisas imponham a qualidade como fato consumado e passe a esperar que aconteça, pois assim fazendo as pessoas envolvidas não terão a oportunidade de apoiar algo que efetivamente ajudam a criar o que é relevante para assegurar o comprometimento.

Por isso, como afirmam CARR e LITTMAN (1992:152), “Se estiverem a maior parte de seu tempo, atuando sobre questões da Qualidade dos sistemas em geral, então estarão comprometidos. Isto significa que eles estão removendo obstáculos à melhoria, ajudando gerentes e clientes com as questões da Qualidade e executando outros trabalhos que dizem respeito à Qualidade, que só pessoas nas suas posições podem manipular. Se eles estiverem gastando a maior parte de seu tempo apagando incêndios, freqüentando reuniões intermináveis sobre outros pontos, ou apenas fazendo discursos sobre a Qualidade, então deve-se questionar tanto a sua compreensão a respeito de seus papéis como líderes da Qualidade quanto seu comprometimento com eles”.

Enfatizando que a ação comprometida é importante na atuação da liderança ULRICH in HESSELBEIN et al. (1996:214/215) assegura que “a função do líder não é apenas aspirar, mas também agir. Converter aspirações em ações é traduzir uma declaração de intenção em uma série de condutas. Os líderes do futuro não 'desejarão apenas se tornar fornecedores globais preeminentes' ou 'prever mudanças nos valores dos clientes através de empregados dedicados'. Ao contrário, eles criarão, de forma intencional e propositada, ações que fazem com que estas aspirações aconteçam. Não será bastante escrever declarações dos valores da organização; estas declarações terão de criar valor. Não será suficiente conduzir seminários sobre visões; elas deverão se refletir nos comportamentos diários. Não será suficiente declarar uma intenção, os líderes precisarão apresentar resultados”. A figura 4.1 detalha as atribuições X credibilidade do líder, mostrando cinco passos necessários para que o líder possa converter aspirações em ações nos âmbitos pessoal e organizacional.

um excelente líder, possuindo ao mesmo tempo excepcionais habilidades de eficácia pessoal”. Esta estrutura está ilustrada na figura 4.2.

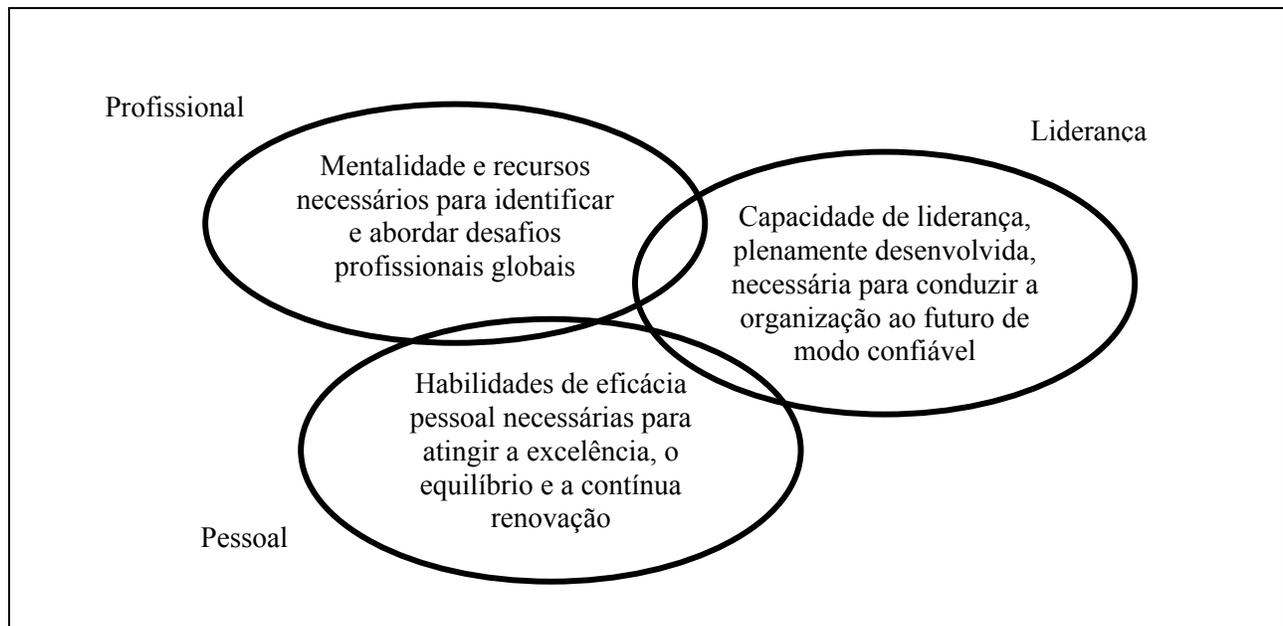


Figura 4.2 – A Estrutura Tridimensional.
Fonte: BOLT in O líder do futuro, 1996, p.175.

Segundo HELGESEN in HESSELBEIN et al. (1996:45), “A posição funcional não faz do seu ocupante um líder mesmo sendo uma posição superior na hierarquia da organização, que em outras palavras, não significa ser líder apenas ocupar um posto de trabalho na alta administração”.

Não é incomum perceber a inconsistência da liderança em postos de direção. Frequentemente ouvem-se diretores-presidentes e outros altos executivos falando sobre a necessidade de transformar suas organizações, convertê-las em organizações voltadas para o cliente, ou torná-las mais ágeis e flexíveis sem, contudo, fazer do conteúdo do discurso fatos.

SENGE (1996:369), parafraseando LAO-TSE, diz “O Líder ruim é aquele que as pessoas desprezam, o bom líder é o que as pessoas elogiam. O grande líder é aquele sobre quem as pessoas dizem: nós fizemos sozinhos”. Do que se pode concluir que do líder mais que ser um gestor espera-se que ele inspire os subordinados. Ou seja, direcionar os colaboradores exercendo o papel que é típico do líder qual seja o de envolver e comprometer as pessoas a partir do seu

próprio comprometimento que pode ser manifestado através de ações coerentes em prol de um objetivo.

Poderia ser dito que gerenciar seja uma função normalmente atribuída a um membro da hierarquia formal. Numa organização hierárquica, os funcionários são submetidos a uma supervisão que significa regular, controlar e avaliar as atividades e corrigir os desempenhos discrepantes. Um elemento pode tornar essa função melhor aceita e mais completa por gerar melhores resultados tanto para a organização quanto para as pessoas envolvidas: capacidade de um indivíduo para influenciar no comportamento de outros orientando para os objetivos comuns de modo natural, fazendo disso parte do processo de trabalho. Essa distinção cabe ao exercício de liderança.

A liderança pode não estar presente no exercício da função de gerente. A liderança se faz presente e é fundamental quando os liderados manifestam comprometimento e faz uso do seu potencial, de modo interessado, na busca de resultados orientados por um líder.

4.3 Aspectos Particulares do Papel das Gerências na Liderança da Administração Pública do Estado de Goiás

Em 1999, apoiado no seu plano estratégico, o governo do Estado de Goiás implementou uma reforma na estrutura administrativa que contemplava, com clareza, a atenção a ser dada aos interesses dos cidadãos enquanto usuários dos serviços públicos. Dentre cinco diretrizes estratégicas, a quarta orienta para o desenvolvimento de esforços para promover um “Governo Moderno e Empreendedor” (GOIÁS, 1999:9). Essa diretriz enfatiza o enfoque em “transformar a estrutura de governo modernizando, descentralizando e construindo um serviço voltado ao cidadão e ao incremento da eficácia, estabelecendo canais de comunicação com a população”. Esse enfoque foi acolhido como objetivo do Programa da Qualidade no Setor Público de Goiás. A diretriz, por sua vez, está desdobrada em dois objetivos estratégicos:

- a) Modernização do Estado;
- b) Implantação de um Programa da Qualidade Total no Serviço Público.

Esse posicionamento estratégico está apoiado em uma estrutura organizacional que, mesmo mantendo consistentes muitos dos conceitos típicos do modelo de administração burocrática, estabelece, como responsabilidades fundamentais das chefias da administração pública direta em todos os níveis, promoção do desenvolvimento funcional dos respectivos subordinados e a sua integração nos objetivos do Governo do Estado, cabendo-lhes, especialmente: (GOIÁS, 1990:19)

- a) Propiciar ao subordinado a formação e o desenvolvimento de noções, atitudes e conhecimentos a respeito dos objetivos da unidade a que pertencem;
- b) Promover o treinamento e aperfeiçoamento dos subordinados, orientando-os na execução de suas tarefas e fazendo crítica construtiva do seu desempenho funcional;
- c) Treinar permanentemente seu substituto e promover, quando não houver inconvenientes de natureza administrativa ou técnica, a prática de rodízio entre os subordinados, a fim de permitir-lhes adquirir visão integrada da unidade;
- d) Incentivar entre os subordinados a criatividade e a participação crítica na formulação, na revisão e no aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, bem como nas decisões técnicas e administrativas da unidade;
- e) Conhecer os custos operacionais das atividades sob sua responsabilidade funcional, combater o desperdício em todas as suas formas e evitar duplicidades e superposições de iniciativas;
- f) Manter a unidade que dirige orientação funcional nitidamente voltada para objetivos;
- g) Inculcar nos subordinados, por todos os meios, a filosofia do bem servir ao público;
- h) Desenvolver nos subordinados o espírito de lealdade ao Estado e às autoridades constituídas, pelo acatamento de ordens e solicitações, sem prejuízo da participação crítica, construtiva e responsável, em favor da ampliação da eficácia na administração pública. (GOIÁS 1990:19).

Dois aspectos podem ser ressaltados: Primeiro, a adoção de um plano estratégico direcionando os esforços da equipe de governo. Segundo, A liderança eleita dá às lideranças indicadas para as funções de Estado, o direcionamento a ser adotado. E nesse direcionamento elege como um desafio gerencial “Construir um Estado mais compromissado com o cidadão, mais eficaz e melhor qualificado para a prestação de serviços públicos de qualidade, voltado à satisfação de suas necessidades e com menores custos para a sociedade”. (GOIÁS, 2003:1)

Estabelecida a estratégia e atribuído a cada auxiliar o papel a ser desempenhado, o passo seguinte é o desenvolvimento das ações para consecução dos objetivos eleitos.

A criação do Programa da Qualidade no Setor Público de Goiás (PQG), foi uma dessas ações. Para implementar o PQG em cada órgão/entidade inicialmente foi designado um servidor que respondia informalmente pela função de Gerência Setorial da Qualidade, encarregada de implementar o PQG no órgão/entidade de sua lotação incumbido das seguintes atribuições:

Em 2004 foi criada e formalizada na estrutura administrativa do Estado a Gerência da Qualidade com as mesmas incumbências anteriormente estabelecidas.

Portanto, tem-se um arcabouço institucional, no qual estão inseridas funções gerenciais, capazes de oferecer orientação estratégica e prover condições operacionais para a implementação das ações de melhoria da qualidade na administração pública.

Porém a inabilidade dos executivos em traduzir as diretrizes estratégicas bem como para usar a tecnologia gerencial disponibilizada, diminuem o volume dos resultados que são gerados. Esse quadro ainda é agravado com a adoção de métodos empíricos e a ocupação de muitos espaços com improvisações sem a preocupação em desenvolver ou aplicar uma mentalidade crítica gerencial.

CARR e LITTMAN (1992:150), afirmam: “Alguém tem que estar querendo fazer carreira com base neste esforço, para conduzir com um sentido de missão, para realizar uma gama de ações exigidas”. Isso traduz que no exercício de liderar o processo há que ter envolvimento claro, explicitado através de instrumentos gerenciais adequados segundo uma linha mestra estabelecida.

E o que se assiste, com muita freqüência, é a atitude dos atarefados altos executivos evitando adicionar a qualidade ao seu trabalho; freqüentemente eles já estão totalmente carregados (ou sobrecarregados) de serviço. E como afirma JURAN (1997:288): “Uma das formas de evitação é a delegação a subordinados”.

E o próprio JURAN (1997:289) completa: “O fato de que o envolvimento pessoal dos altos executivos (geralmente) terminava em seus discursos (feitos no lançamento da campanha) tendia a negar as afirmações de que os altos executivos consideravam a qualidade como um item de alta prioridade”.

Reside nesses aspectos o papel desempenhado e a desempenhar pelo corpo gerencial do Estado na implementação da qualidade no serviço público.

4.4 Discussão dos resultados da Pesquisa de campo

Os resultados obtidos da pesquisa estão organizados e apresentados nesta seção que apresenta uma análise descritiva dos dados. É feita uma discussão sobre os mesmos segundo os objetivos propostos e a análise segundo os pressupostos estabelecidos para o trabalho.

- a) **Pergunta n.º 1: O que motivou a adesão da instituição ao Programa Qualidade Goiás?** Direcionada aos dirigentes e gerentes da qualidade, apresenta uma frequência maior de respostas onde deixa claro que os dirigentes percebem a qualidade como uma diretriz de governo e motivo maior da adesão das instituições ao programa. Por um lado demonstra coerência administrativa, mas não permite deduzir, exceto em cinco respostas, tratar-se de uma motivação própria. Por outro lado estimula perguntar: não fosse uma diretriz de governo haveria o interesse pela qualidade?

São ilustrativas as manifestações em que dois dirigentes têm entendimento de que a “qualidade é um diferencial para o serviço público e que é necessário rever princípios administrativos”. Essas respostas somadas às cinco outras registradas na opção **motivação própria**, denotam terem percepção da qualidade como instrumento válido.

A pergunta n.º 1 – A alta direção estabeleceu as diretrizes para a qualidade?

Direcionada aos colaboradores, revela que em 70% dos casos os colaboradores percebem que houve o estabelecimento de diretrizes para a qualidade. Considerando que as diretrizes são o passo seguinte à adesão tem-se que os dirigentes buscam reproduzir internamente o interesse pela qualidade.

- b) **Pergunta n.º 2: Qual a principal dificuldade encontrada na implementação da qualidade?** As respostas para essa pergunta concentram-se principalmente em **falta capacidade orçamentária**. Isso traz uma conclusão possível e importante. A falta de capacidade orçamentária somada ao que traz as respostas abertas transcritas na tabela 4.1 enseja um ponto de vista : como líder caberia a ele afastar essas dificuldades e motivos para isso ele tem como demonstra as respostas da questão n.º 1 e não o faz na intensidade recomendada.

Tabela 4.1 – Respostas abertas da Pergunta n.º 2 do questionário aplicado na pesquisa.

RESPONDENTES		
Dirigentes	Gerentes da Qualidade	Colaboradores
<ul style="list-style-type: none"> – Pouca motivação do corpo organizacional. – Recursos humanos habilitados com tempo disponível. – Falta de pessoal – Disponibilidade de tempo dos servidores. – Falta comprometimento dos funcionários. 	<ul style="list-style-type: none"> – Motivação e disponibilidade das pessoas. – Desmotivação dos servidores. – Adesão da idéia /Não apoio da alta gerência. – Falta de comprometimento da alta administração. – Falta de incentivo da alta direção. – Adesão dos servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> – Resistência. – Falta de coleguismo no repasse de informações técnicas, e má distribuições de tarefas. Falta de comunicação / informação / esclarecimentos. – A conscientização do Servidor Público, falta vontade para mudar. – Falta de interesse liderança. – Sensibilidade das pessoas – Falta das pessoas conhecerem o processo de Qualidade. Alguns até conhecerem mais não acreditam e não dão valor (não entendem e não tem interesse). – Comprometimento dos servidores. – Falta de incentivo da direção.

Tomando como premissa que motivação, recursos orçamentários, incentivos e disponibilidade das pessoas são temas diretamente vinculados à tomada de posição da alta direção, pode-se deduzir do que manifestam os gerentes da qualidade as principais dificuldades são associados à figura da direção.

Nas respostas dos colaboradores há o destaque de um conjunto de fatores dificultadores que não foram citados pelos dirigentes ou gerentes da qualidade, mas que têm grande relevância no contexto da gestão da qualidade. Esses fatores passam a ter maior peso por serem sentidos no meio em que deveria estar presente a motivação e a segurança no fazer.

Do exposto depreende-se que há lacunas importantes e que o preenchimento delas recai no campo das responsabilidades gerenciais. E não se trata apenas de capacidade orçamentária. Aí merece outro destaque: orçamento é uma questão de priorização das ações para a

conseqüente alocação de recursos. Se as ações do programa da qualidade não têm cobertura orçamentária não foram priorizadas pelo corpo gerencial.

- c) **Pergunta n.º 3: Que vantagem pode resultar da implementação do Programa?** Houve uma distribuição das respostas uniforme nas diversas opções demonstrando a percepção das vantagens da qualidade em: (a) aumentar a satisfação dos usuários, (b) aumentar a satisfação dos servidores, (c) diminuir custos e (d) facilitar o gerenciamento. .

A distribuição uniforme das respostas pelas várias alternativas demonstra que os públicos pesquisados vêem positivamente as possíveis conseqüências da qualidade, o que indica não residir aí empecilhos à sua implementação. Essa percepção contrasta com a não priorização das ações da qualidade e com o quadro de dificuldades apontadas. Cabe uma pergunta: com tantas repercussões positivas possíveis porque não implementar efetivamente a qualidade?

- d) **Pergunta n.º 4: Que desvantagens podem resultar da implementação do Programa da Qualidade?** As manifestações frente a essa pergunta são coerentes com as anteriores e se somam numa mesma direção confirmatória da tendência manifestada diante da pergunta n.º 03 quando são ressaltados vários aspectos positivos decorrentes da orientação pela qualidade. Deixa claro não haverem explícitas razões para a sua não adoção. Reforçando as conclusões extraídas das respostas dadas à questão n.º 14 (Para V.Sa. qualidade significa), não manifestam entender que o Programa da Qualidade poderia gerar resultados negativos. O contrário poderia significar rejeição ao programa.

- e) **Pergunta n.º 5: Vossa Senhoria entende que há interesse por parte dos servidores, pela implementação do Programa da Qualidade nesta instituição?** Quando os dirigentes percebem que há interesse pela implantação do programa da qualidade se nos parece um elemento de relevância no contexto. E a essa pergunta 100% dos dirigentes responderam sim. Se há interesse dos servidores, se o dirigente percebe a importância e a validade e se é diretoria de governo, o que falta?

Os gerentes da qualidade manifestam reconhecer a existência de interesse em que o programa seja implantando na organização. É certo que na pergunta há uma forte contribuição de subjetividade, visto que a questão formulada se mostrou muito abrangente. Mas vale ressaltar que o gerente da qualidade não sente que está só no processo.

As respostas dos colaboradores convergem na mesma direção que indica o interesse pela implementação do programa da qualidade nas organizações. A importância desse elemento no contexto se dá em razão de que o contrário poderia inviabilizar o processo. Ademais, os vários agentes percebem não estarem sós. Portanto, o ambiente não é um fator desfavorável à implantação da qualidade.

- f) **Pergunta n.º 6: V.Sa. percebe que há comprometimento das chefias intermediárias (Superintendências/Diretorias e Gerências) com a melhoria da qualidade?** Segundo as manifestações postas frente a essa pergunta as chefias intermediárias recebem dos dirigentes e dos gerentes da qualidade um claro reconhecimento de comprometimento para com a melhoria da qualidade. Isso poderia significar então apoio às ações que levassem às melhorias.

Articuladas as respostas dadas à questão n.º 10 e as oferecidas à questão n.º 5 depreende-se que o ambiente é inteiramente favorável às ações promotoras da melhoria da qualidade.

Apenas os colaboradores concentram 12% de respostas na opção B (não). Afora isso confirma que as gerências intermediárias são percebidas como comprometidas com a implantação da qualidade. Dada a importância do papel dessa categoria no processo de implementação da qualidade é mais um elemento favorável ao processo.

- g) **Pergunta n.º 7: De quem é a principal responsabilidade pela implementação da qualidade na organização?** Das respostas dadas às questões anteriores depreende-se que o ambiente é favorável à implementação da qualidade. Articulando-se os comentários anteriores (perguntas n.º 8 e n.º 5) com as respostas dadas a esta pergunta que registram a percepção de que a maior responsabilidade pela implementação é atribuída a alta direção. Assim a ausência de resultados pode ser atribuída à falta de ação da alta direção.

Inclusive as dificuldades referenciadas na questão n° 2 reforçam e ganham importância, visto serem aspectos que tipicamente dependem da intervenção da alta administração.

Uma das respostas abertas destaca um ponto importante: a alta direção tem de mover os recursos e a responsabilidade é de todos. Esse ponto remete as respostas da pergunta n.º 2 em que destaca entre as principais dificuldades a falta de recursos. Por analogia pode-se concluir que reside aí uma das questões principais com que deve se ocupar a direção superior: a provisão dos recursos necessários além de atribuir as respectivas responsabilidades.

- h) **Pergunta n.º 8: Como V.Sa. gostaria de ver esta organização daqui a cinco anos?** As respostas das questões 8, 9 e 10 dão clareza ao que a análise sobre as respostas da questão n.º 7 indicam. Deixa evidente que os gerentes querem, no futuro, organizações praticando qualidade, (ver tabela 4.3).

Relacionando com as respostas da questão n.º 10 percebe-se coerência na indicação das medidas que estão sendo desenvolvidas.

Tabela 4.2 – Distribuição das respostas da pergunta 10 entre os critérios de excelência do PQGG.

Respondentes	Dirigentes	%	Gerentes da qualidade	%	Colaboradores	%
Critérios						
Liderança	7	47	0	0	11	35,5
Estratégias e planos	5	33	8	54	3	10
Foco no cliente	3	20	1	6,7	7	22,6
Informação e análise	0	0	0	0	0	0
Gerência de pessoas	0	0	2	13	4	13
Gestão de Processos	0	0	4	27	6	19

Fazendo-se uma análise das respostas dadas à questão n.º 8 associando os conteúdos aos critérios de Excelência utilizados no Prêmio da Qualidade do Governo de Goiás – PQGG, ilustrada pela tabela 4.2 acima, depreende-se que elas estão concentradas principalmente

em aspectos relacionados a Liderança (46,7% Dirigente e 35,5% Colaboradores) e Estratégias e planos (33,3% Dirigentes e 53,3 6 Gerentes).

Isso indica que na visão dos agentes internos o estágio futuro das organizações componentes da administração pública, depende do desenvolvimento de temas típicos do campo das responsabilidades das gerências superiores.

Relativamente ao critério gestão de processos, justamente os dois públicos mais ligados a ele fazem referência com uma concentração que merece destaque dada a relevância dos processos no desempenho das organizações: 26,7% nas respostas dos gerentes da qualidade e 19% dos Colaboradores.

Mas ao mesmo tempo em que é salientado o critério gestão de processo nas respostas dos gerentes da qualidade e colaboradores ele está totalmente ausente nas manifestações dos dirigentes como também não mencionam o critério gestão de pessoas.

Na prática esses dois critérios traduzem os reflexos finais de toda a atuação da liderança. O resultado final dos processos resulta da atuação de pessoas que agem por um objetivo que deve ser estabelecido.

E o quadro se fecha quando a maioria responde que criou uma equipe para implementar o programa da qualidade, que é o caminho para transformar as intenções (questão nº 8) em resultados (questão nº 10). Percebe-se, por informações colhidas junto Gerência Executiva do Programa da Qualidade, que o vigor da ação está aquém dos objetivos pretendidos. Segundo a gerência Executiva a grande maioria das organizações conta apenas com a pessoa do gerente da qualidade, que em muitos casos acumula outras funções e/ou dedica-se a tarefas diversas.

Tabela 4.3 – Respostas abertas da Pergunta n.º 8 do questionário aplicado na pesquisa.

RESPONDENTES		
Dirigentes	Gerentes da qualidade	Colaboradores
<ul style="list-style-type: none"> – Com gerenciamento profissional, voltado para a sua atividade fim, e com processos e procedimentos definidos. – Com a certificação ISSO 9001:2000 E ISO14000, oferecendo um atendimento de qualidade, com concretização das metas estabelecidas no planejamento estratégico. – Satisfação do usuário, com os funcionários integrados em um bom atendimento, e a parte física em melhores condições. – Estrutura mais leve, “enxuta”, ágil e com corpo de funcionários mais preparados. – Como uma Instituição de Excelência, buscando avançar sempre nos processos de qualidade, humanização e ética. – Alcançar a excelência no atendimento. – Alcançando a independência administrativa e financeira. – Democratizada, célere e cumprindo o seu papel social na saúde. – Totalmente integrada ao Programa de Qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Com um centro de excelência de alta resolutividade em doenças infectocontagiosas. – Como uma instituição reconhecida pela excelência nos serviços prestados. – Com uma administração moderna e ágil. – Com as metas alcançadas. – Como uma referência para outros órgãos semelhantes, em gestão de obras públicas, cumprindo seu papel diante da sociedade. – Como o programa de Qualidade totalmente implementado e em funcionamento, de forma a ser citado como um exemplo para os demais órgãos públicos. – Centro de Excelência em Odontologia , buscando avançar cada vez mais nos Programas de Qualidade, humanização e ética. – Reconhecida pela população pela sua credibilidade e excelência dos serviços oferecidos. – A instituição como referência Nacional em formação aperfeiçoamento e eficácia dos seus servidores 	<ul style="list-style-type: none"> – Qualidade 5 estrelas implementada em todos os setores com funcionários motivados. – Com todas as melhorias na qualidade e podendo visualizar os resultados. – Estrutura física remodelada. Capacitação técnica e engajamento nas metas da unidade. – Em primeiro lugar no PQGG, para satisfazer os clientes e funcionários. – Uma organização de referencia nacional na gestão da assistência à saúde e da previdência dos servidores estaduais. – Com a ISO9001 E 14000 e as respectivas. – Concorrendo os prêmios e alcançando os primeiros lugares. – Como uma organização de Excelência. – Ver a Organização com todos os processos definidos, todas as informações identificadas e com números mensurados. – Trabalho com normas e procedimentos claros, atendendo bem o nosso cliente interno ou externo.

Tabela 4.3 – Respostas abertas da Pergunta n.º 8 do questionário aplicado na pesquisa.
(continuação)

RESPONDENTES		
Dirigentes	Gerentes da Qualidade	Colaboradores
<ul style="list-style-type: none"> – Alcançando com eficácia todos os resultados esperados do adequado exercício de suas atribuições. – Moderna, ágil e enxuta e cumprindo seu papel de gestora de obra pública do estado atendendo á satisfação da sociedade. – Totalmente implementada as estratégias e planos da gestão de qualidade. – Como referência em sua área de atuação. – Mais Humanizada e acolhedora. – Funcionando dentro dos padrões da ISO9000, com maior satisfação de servidores e usuários e um ambiente apropriado. 	<ul style="list-style-type: none"> – Atingindo os objetivos propostos e satisfazendo os usuários. – Com um trabalho mais eficiente e eficaz. – Gestão de Excelência. – Com um sistema da qualidade funcionando perfeitamente. – Atendendo com competência e educação. – Cumprindo a visão de futuro que é de ser uma instituição de referência para o país. – 100% dos servidores capacitados, segundo a estratégia do PQG e certificação ISO9000 – Melhoria em todos os sentidos , com os indicadores definidos e com implantação de ISO9000 em alguns processos, informatização em toda a unidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Com o certificado da ISO. – Em conformidade com os critérios da Qualidade. – desenvolvendo atividades com foco na missão e visão. – Uma organização melhor no atendimento ao usuário e também para os servidores. – Com ótima relação interpessoal num ambiente organizado e excelente rendimento no trabalho. – Com exemplo de qualidade em serviço. – Consolidada e com gestão voltada para a qualidade dos processos finalísticos. – Organizada adequadamente nos padrões da Qualidade. – Excelência, na gestão organizacional. – Com o programa da Qualidade implantado e funcionando, com um alto grau de eficiência e satisfação de todos: servidores; usuários

- i) **Pergunta n.º 9: Esta Pergunta recebeu duas versões, uma para os dirigentes: V. Sa. criou uma equipe a implementação para implementar o Programa da Qualidade? E uma para Gerentes da qualidade e colaboradores: Existe apoio do dirigente superior para a implementação da qualidade?**

Das respostas oferecidas pelos gerentes da qualidade e colaboradores percebe-se reconhecerem os dirigentes superiores como comprometidos com a implementação do programa da qualidade. É um indicativo importante partindo-se da premissa que o comprometimento da alta administração é fundamental. Os dados confirmam a tendência já delineada nas questões anteriores que fazem referência ao papel e posicionamento da direção.

A totalidade dos dirigentes consultados responde que criaram uma equipe para implementar o programa da qualidade. Isso confirma as respostas dadas pelos gerentes da qualidade e colaboradores. Mas como foi destacado acima, segundo informações da Gerência Executiva da Qualidade, há casos em que a equipe citada conta apenas com a pessoa do gerente, o que é insuficiente para desenvolver todas as atividades decorrentes.

- j) **Pergunta n.º 10: Que medidas estão sendo tomadas para melhorar a qualidade nessa organização?** O elenco de ações aponta que as organizações estão desenvolvendo atividades pertinentes ao ambiente da gestão da qualidade como pode ser visto na tabela 4.5 um resumo das respostas.

Tabela 4.4 –Distribuição das Respostas segundo os Critérios de Excelência do PQGG.

Respondentes	Dirigentes	%	Gerentes da qualidade	%	Colaboradores	%	TOTAL	% total
Critérios								
Liderança	8	10	6	7.5	12	15	26	32.5
Estratégias e planos	0	0	3	3.7	4	5	7	8.7
Foco no cliente	3	3.7	0	0	2	2.5	5	6.2
Gestão da informação	0	0	0	0	0	0	0	0
Pessoas	9	11.3	10	26.2	21	26.2	40	50
Processos	1	1.25	1	0	0	0	2	2.5
Resultados	0	0	0	0	0	0	0	0

A tabela 4.4 apresenta uma distribuição das ações desenvolvidas mencionadas visando a melhoria da qualidade, entre os critérios de excelência do Prêmio da Qualidade do Governo de Goiás, segundo as respostas dadas à questão 10.

Ao analisar o perfil do conjunto de ações percebe-se que a maioria das ações citadas se relaciona aos critérios liderança e gestão de pessoas.

Mas outro aspecto merece destaque: A presença de ações voltadas para a sensibilização e conscientização e ações não sistematizadas. Ações baseadas em métodos destacam principalmente 5S, ISO 9000, Planejamento Estratégico e implantação de Sistema de Gestão da Qualidade.

Mas segundo informações da Gerência Executiva da Qualidade essas representam a minoria e ainda com descontinuidade. Informa também não serem todas ações sistemáticas e amparadas em metodologias tipicamente indicadas.

Daí outras dúvidas podem ocorrer: Qual é o perfil do comprometimento do dirigente? Os agentes têm o conhecimento técnico demandado pelo processo?; Em que abrangência a ausência de ações sistemáticas e baseadas em métodos estaria afetando os resultados?

Respostas a estas indagações podem orientar o entendimento do quadro em pauta uma vez que está sendo analisado um ambiente que convive com um programa que desde 1999 visa implementar a gestão da qualidade nos órgãos públicos.

Pode-se perguntar ainda: o comprometimento se dá pela provisão dos recursos necessários, sejam orçamentários, metodológicos, materiais e pessoais ou por comprometimento entendem seja apenas a manifestação de concordância com um programa de governo?

Tabela 4.5 – Respostas abertas da Pergunta n.º 10 do questionário aplicado na pesquisa.

RESPONDENTES		
Dirigentes	Gerentes da Qualidade	Colaboradores
<ul style="list-style-type: none"> – Estruturação de equipe da qualidade. – Planejamento de ações, pesquisas de satisfação de clientes. – Implantação de um sistema da qualidade. – Melhoria de processos; – Treinamento de pessoal, pesquisa de satisfação. – 5S. – Ferramenta 5S, – Inovação do modelo de gestão da Agência; Aprimoramento do Programa de Capacitação dos Colaboradores; Pesquisa de satisfação dos clientes. – Busca para certificação ISO9001/2000; Adesão com efetiva participação ao PQG; Instituição de Gerência permanente da qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Planejamento estratégico, pesquisa de opinião do cliente, melhoria na gestão de processos de serviços. – Plano de Melhorias e definidos os objetivos de Planejamento Estratégicos. – Implantando de um sistema da qualidade com base no PQG e normas ISO9001. – Auto-avaliação da gestão. – Busca pela certificação ISO9001:2000; Participação efetiva no PQG; Instituição da Gerência da Qualidade. – Pesquisa de satisfação,. – Aperfeiçoamento dos Gerentes e servidores em Geral. – Pesquisa de satisfação do servidor, – Certificação de ISO . Criação da gerência da qualidade, programas voltados para qualificação do servidor. – Implantação do programa bem viver, melhoria dos processos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Busca pela certificação da ISO9001. – 5s. – Pesquisa de satisfação usuários e funcionários, implantação de ações. – Os cursos de capacitação dos funcionários e reforma do ambiente. – Buscar da excelência no atendimento, qualificando os colaboradores. – Participação nos programas estaduais e federais da qualidade além da certificação da ISO9001. – A conscientização e motivação dos servidores. – Cursos de formação e capacitação dos servidores. – Realização de capacitação para colaboradores planejamentos estratégicos, – Capacitação de colaboradores – Implantação do Programa Bem Viver e educação, continuada em algumas divisões. – Desenvolvimento do 5S, treinamento para funcionários, capacitação dos multiplicadores. – Capacitação, mobilização e plano de melhoria. – Implantação do Projeto 5S- Programa da Qualidade. <p>A implantação do 5S e a formação dos funcionários com cursos na área da qualidade.</p>

k) **Perguntas n.º 11 e n.º 12: Os usuários dessa organização estão satisfeitos com os serviços prestados por ela? E Como sabe?** Diante da primeira questão a maioria dos respondentes revela que os clientes/usuários estão satisfeitos, mas na questão seguinte deixam claro que às organizações faltam métodos que permitam conhecer e medir esse fator. Percebe-se também que a falta de metodologia não impede que se faça um juízo quanto à satisfação do cliente/usuário. Aqueles que, nas respostas abertas, fazem referência aos meios usados na medição permitem inferir tratarem-se, na maioria, de meios informais e assistemáticos, como pode ser visto na tabela 4.6 a seguir, que mostra resumidamente as respostas abertas dadas à pergunta n.º 12. Esses aspectos levam a perceber que a satisfação ou insatisfação do cliente/usuário não seja um fator indutor de ações promotoras de melhoria da qualidade. Esse panorama coincide com o quadro desenhado diante da questão n.º 10 onde o fator usuário/cliente não é citado diretamente.

Tabela 4.6 – Respostas abertas da Pergunta n.º 12 do questionário aplicado na pesquisa.

RESPONDENTES		
Dirigentes	Gerentes da Qualidade	Colaboradores
<ul style="list-style-type: none"> – Pesquisa amostral. – Através de pesquisas rotineiras que são feitas junto ao setor de atendimento – Pelas pesquisas de satisfação e caixas de críticas e sugestões. – Por informações verbais e escritas de pacientes. – Avaliação periódica. – Pela manifestação de parlamentares, perfeitos, etc – Correspondências, imprensa, colaboradores internos/externos. – Não houve reclamações nem formais e nem informais. – Não sei. – Não sei. Está sendo implantado um programa da Avaliação Institucional. – Nenhuma pesquisa realizada ainda – Ainda não aplicamos instrumento de avaliação – Através de feedback. – Pesquisa amostral. – Pelos elogios recebidos dos clientes e dos usuários, atendimento de urgência . – Pesquisa de satisfação. – Estamos verificando. – A rede pública estadual tem sido elogiada na imprensa. – Respostas obtidas através dos questionários de satisfação do cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> – Pesquisa de satisfação com aprovação de 85% dos usuários – Pelas pesquisas semestrais (já realizadas 4) e pela caixa de críticas e sugestões – Não foi realizada, pesquisa de opinião pública feito aos usuários/clientes. – Há vários tipos de usuários/clientes. Os das rádios e da TV, através de pesquisa realizada pelas SERPES, fazem muitas críticas à programa dos veículos. – Não foi realizada pesquisa. – Não sei. Não há pesquisa de satisfação de clientes. – Através de relatórios internos, da Assessoria de bairro; Conselho de segmento e pesquisa de opinião. – Não sei, porque não fazendo pesquisa de satisfação de cliente. – Através de questionários de satisfação ; Relatos espontâneos – Pesquisar/ Imprensa e mídia em geral. – Por meio da cordialidade e ambiente de bem-estar, e pelos elogios recebidos após os atendimentos. – Pela demonstração de vários usuários de maneira positiva, com agradecimentos 	<ul style="list-style-type: none"> – Através de pesquisa e caixa de críticas e sugestões. – Pesquisa de opinião publica com índice de 80% de capacitação – Dados colhidos da ouvidoria – Questionário referente a satisfação dos clientes – Não sei – Não houve, até agora, reclamações – Pela satisfação demonstrada. – Pelos comentários boca em boca, imprensa. – Através da mídia (jornais e televisão, o usuário tem reclamado por serviços não oferecidos). – Através de reclamações constantes. – Pesquisa de satisfação. – Através dos meios de comunicação. – Não tenho indicadores

- l) **Pergunta n.º 13: Em relação ao conhecimento sobre gestão da qualidade como V. Sa. se avalia?** Aplicada aos dirigentes. **Em relação ao conhecimento sobre gestão da qualidade como V.Sa. avalia o dirigente superior?** Aplicada aos gerentes da qualidade e **Existe apoio dos colaboradores para a implementação do programa da qualidade nesta organização?** Dirigida aos colaboradores.

Entre os dirigentes 54% acham que deveriam ou poderiam saber mais sobre gestão da qualidade. Enquanto na visão dos gerentes da qualidade essa proporção passa para 78%. E ainda 63% enfatizam assinalando também que deveriam saber mais. Esses elementos dão indícios de que falta o conhecimento que poderia colaborar no melhor direcionamento dos esforços pela qualidade.

- m) **Pergunta n.º 14: Para V.Sa. qualidade significa.** Diante desta questão os respondentes deixam claro perceberem que qualidade significa aspectos positivos, corroborando com as respostas dadas às demais questões direcionadas para avaliar possíveis restrições à qualidade.

Capítulo 5

Recomendações para a Liderança

Qualidade foi tida como um diferencial competitivo para aquelas organizações que adotavam seus princípios como norteadores das práticas empresariais. Atualmente, como é sabido, adotar os princípios de gestão pela qualidade significa ter o básico. Aspectos como dar prioridade aos seus clientes, satisfazer ou excedendo as suas expectativas, e tomar decisões baseadas em dados exatos e completos, buscar o aprimoramento do trabalho, manter relações de com clientes, fornecedores baseadas em critérios negociados entre outros típicos da Administração para a Qualidade Total já freqüentam o dia a dia das organizações tidas como competentes.

Esse ambiente organizacional deixa claro, portanto, o direcionamento para o padrão atitudinal que pode ser desenvolvido pelos dirigentes públicos superiores que queiram fazer da qualidade um instrumento de melhoria para as organizações que gerenciam.

Aqueles que se aplicam numa empreitada de implantar a Gestão pela Qualidade Total no Serviço Público podem ter de remover obstáculos tais como:

- a) Servidores descrentes quanto à delegação de competências;
- b) A rigidez das políticas de pessoal do serviço público;
- c) Pouco conhecimento sobre o assunto e/ou das ferramentas requeridas;
- d) Os servidores com baixo domínio dos novos conceitos;

- e) Falta de recursos financeiros suficientes;
- f) A indisponibilização de tempo parte da alta administração para o trabalho;
- g) A descontinuidade administrativa em função dos mandatos.

Os fatores acima podem representar importantes obstáculos e não devem ser menosprezados. A superação ou minimização dos seus efeitos deve ser uma das preocupações dos gestores comprometidos com a Gestão pela Qualidade Total.

Porém, convém frisar que, apesar dos inúmeros obstáculos, muitos críticos acreditam que a Qualidade, atualmente, é a forma mais efetiva de combater as deficiências crônicas do serviço público.

Para esse esforço, os executivos podem contar com um fator: Os servidores, independentemente de seu posicionamento hierárquico, mostram-se em geral dispostos a executar tarefas mais difíceis e complexas e, também, assumir maiores responsabilidades.

E se freqüentemente esses executivos já estão totalmente carregados ou sobrecarregados de serviço, uma das formas de implementação é a delegação a subordinados.

E, como destaca JURAN (1997:289), a habilidade de delegar é uma qualificação essencial a um executivo. E delegar não significa atribuir aos outros tarefas as quais não se quer fazer ou às quais não é dada importância. Delegam-se tarefas em que realmente se acredita. Diante disso, o envolvimento pessoal dos altos executivos não pode terminar em seus discursos feitos no lançamento de campanha pró-qualidade. Essa atitude pode significar a negação de quem considera a qualidade como um item de alta prioridade. E isso pode ser impeditivo para o sucesso da implementação da qualidade como instrumento de gestão.

O autor sugere: “Dê ênfase aos resultados a serem alcançados, ou seja, às tarefas a serem feitas. A receita para a atuação deve consistir de noventa por cento de conteúdo e dez por cento de exortações, não inverso. A fórmula para obter os resultados é: estabelecer metas específicas a serem atingidas, estabelecer planos para atingir as metas, atribuir responsabilidades definidas para obter os resultados e recompensar com base nos resultados alcançados”. (JURAN, 1997:4)

Também já deu mostras de que não é solucionador para a qualidade os dirigentes tentarem, por meio de discursos exortativos, envolver as pessoas. Ao contrário eles próprios estabelecendo diretrizes e metas para a organização e a partir daí se envolvendo como líderes maiores na busca pelos resultados.

JURAN (1997:290), assevera que: “Altos executivos, sem treinamento na função da qualidade e inseguros sobre como encaminhar a empresa, tentam as exortações e a pressão, como o 'Faça direito da primeira vez’”. Na mesma linha de pensamento o autor diz: “na ausência de metas claras, ou de planos, políticas, etc., os membros da equipe de gerência não sabem o que devem fazer de diferente do que estavam fazendo”.

Ademais, é menos provável que tenha sucesso uma organização à qual falta direcionamento, objetivos e metas que norteiam o trabalho de cada um. Sem contar que essas faltas resultam em um importante fator de desmotivação para os colaboradores.

Segundo MOORE (2002:101), “A supervisão permanente por parte de executivos eleitos, do Legislativo, da mídia e dos grupos de interesses limitam incisivamente a discricionariedade dos gerentes. Eles também são constrangidos pelos limites da capacidade das organizações que dirigem e pelas oportunidades restritas para inovar e experimentar”.

Mas esses mesmos fatores limitadores das condições são os que exigem desempenho superior, sob pena trazer instabilidade à permanência de organizações públicas. Esta que é uma das grandes ameaças que pesam sobre a administração pública.

MOORE (2002:112) afirma que: “Ao desenvolver uma estratégia para organização do setor público, um administrador deve alinhar esses elementos coerentemente, de forma a passarem por três critérios. A estratégia tem de ser substantivamente valiosa, legítima e politicamente sustentável, operacional e administrativamente factível. Isso pode significar: (1) aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços gerados por recurso despendido; (2) reduzir os custos (3) tornar as organizações públicas melhor habilitadas a identificar e satisfazer as necessidades dos cidadãos; (4) promover a justiça e a igualdade; e (5) elevar a sua capacidade de inovar”.

Para implantar o Programa da Qualidade, os gerentes precisam fazer ajustes nos sistemas administrativos das organizações, o que significa, em linhas gerais, modificar suas estruturas de funcionamento, rever criticamente seus processos, definir sua política de gestão de pessoas, desenvolver e implantar mecanismos de controle. Assim sendo, os gerentes muitas vezes precisam introduzir inovações administrativas, bem como inovações de serviços ou processos.

Mas o fator que mais se evidencia é a necessidade de uma mudança atitudinal. A experiência na implantação do Programa da Qualidade no Setor Público em Goiás mostra que mesmo diante de um ambiente favorável quando o próprio governo inclui em seu plano estratégico e prioriza a implantação da qualidade na administração pública, não ocorre uma efetiva participação das organizações no processo. E quando são verificadas as razões da baixa efetividade na implementação do programa da qualidade constata que a causa maior é a pouca consistência do apoio e comprometimento das lideranças para com a diretriz.

Dos dirigentes se espera que a adesão ao propósito não se traduza apenas na atitude de não ser contra. Mas sim em ações concretas. Que a nomeação dos seus gerentes da qualidade seja acompanhada de provisão das condições adequadas para o seu trabalho; com a previsão de uma rubrica para o programa nos seus orçamentos; quando não dominar o assunto a busca em aprofundar seus conhecimentos; quando com a orientação aos demais membros de direção inclua a qualidade entre as prioridades; e, por fim, desenvolvendo sistema de avaliação da satisfação dos cidadãos que utilizam seus serviços como forma de estabelecer um canal efetivo de comunicação com os cliente/cidadãos.

A alteração no contexto atual com ações efetivas em favor da qualidade é a recomendação principal tirada do trabalho. À guisa de sustentação para essa postura encontramos em DEMING (1990:87) sugestões que podem facilitar a organização do trabalho e ensejar a obtenção de melhores resultados:

- a) Institua a formação em liderança: obrigações, princípios, métodos;
- b) Faça, em primeiro lugar, seleção mais cuidadosa das pessoas;
- c) Faça, depois da seleção, treinamento e formação melhores.

Essas são sugestões de caráter atitudinal. Elas carecem de ser acompanhadas de elementos metodológicos. Para o dirigente público em Goiás, a sugestão recai sobre o que preconiza o Programa da Qualidade no Setor Público, em suas diretrizes, transcritas parcialmente abaixo. Essas diretrizes completas podem ser vistas no capítulo 3.

- a) Definir e estruturar um Comitê Gestor das Ações da Qualidade.
- b) Implementar o ciclo de melhoria contínua da Gestão, fundamentado no binômio avaliar – agir, que corresponde: proceder a auto-avaliação anual da gestão; realizar, sistematicamente, pesquisa de satisfação junto aos seus usuários/cidadãos; elaborar o Plano de Melhoria da Gestão (PMG); promover a educação e o treinamento dos servidores para a execução das metas dispostas no PMG; promover a execução do Plano de Melhoria de Gestão e acompanhar os seus resultados.
- c) Realizar a correção e a atualização do PMG de forma a eliminar as causas das diferenças entre metas e resultados e a incrementar mecanismos que tornem cada vez mais eficiente e eficaz o processo de melhoria implementado.
- d) Compatibilização entre as políticas de reestruturação organizacional e as de transformação gerencial.

5.1 Institucionalização da Gestão da Qualidade

A gestão da qualidade requer tempo para a sua maturação e consolidação. Tempo e ações que a torne perene. Isso pode implicar num trabalho de vários anos. Mas é preciso começar. E negligenciar nesse item pode redundar em comprometimento de todo o trabalho realizado. É necessário, portanto, que gestores adotem alguns cuidados em relação às suas ações, segundo DEMING (1990:89):

- a) Constância de propósito - a organização deve manter-se constantemente fiel aos princípios da Qualidade Total;

- b) Demonstrações eloqüentes de que a alta administração continua comprometida com a Gestão da Qualidade. Isso pode ser feito por mensagens escritas ou faladas, por comportamento condizente com o discurso, pelo reconhecimento demonstrado aos mais empenhados, pelo conceito atribuído aos usuários/cidadãos, pela participação e incentivo às equipes encarregadas de aprimorar processos, pela ênfase na busca da satisfação do usuário/cidadão, utilização de ferramentas de gestão adequadas à tomada de decisões, baseada em dados objetivos;
- c) Reavaliações periódicas da estratégia;
- d) Adoção da comparação de resultados com entidades congêneres;
- e) Evidenciação dos avanços para fins de avaliação;
- f) Manutenção do foco nos objetivos fins da organização.

Capítulo 6

Conclusões e Propostas de Novos Trabalhos

6.1 Conclusões

Um programa da natureza do Programa da Qualidade no Setor Público de Goiás depende fundamentalmente, para ser transformado em resultados, do aporte dos recursos viabilizados principalmente pela direção.

Entre outros aspectos presentes na contextualização do problema que direciona este trabalho consta a assertiva: A implementação da Gestão da Qualidade passa, necessariamente, pelo envolvimento do corpo gerencial superior. É dele, principalmente, que depende o envolvimento e engajamento do corpo funcional da organização. Assim o é no setor privado, assim o é, também, no setor público. Em seguida apresenta uma indagação: O modelo atitudinal/funcional posto em prática pelos gerentes públicos é fator determinante para o sucesso da implementação da gestão da qualidade no serviço público em Goiás?

Com base nos resultados dos estudos pode-se inferir que os resultados atualmente apresentados na implementação da gestão pela qualidade no setor público estadual em Goiás trazem os reflexos diretos da atuação daqueles investidos das funções gerenciais, notadamente dos dirigentes superiores; secretários de estado, presidentes de agências e equivalentes hierárquicos. Os resultados estão abaixo dos padrões esperados pela Gerência do Programa Qualidade Goiás, que traduz a expectativa do Governo. Há lacunas importantes e o preenchimento delas recai no campo das responsabilidades gerenciais. As principais dificuldades

elencadas são associadas ou vinculadas à figura da direção. A falta de capacidade orçamentária realçada na pesquisa é dificuldade que cabe ao líder afastar e não deve ser perpetuada. Esse ponto merece destaque. O orçamento é ferramenta de planejamento no qual são priorizadas as ações para a conseqüente alocação de recursos. Se as ações do programa da qualidade não têm cobertura orçamentária não foram priorizadas pelo corpo gerencial. São reflexos da atuação do corpo gerencial que fazem com que sejam vistos como dificultadores.

Segundo informações da Gerência Operacional do Programa da Qualidade, dos 63 órgãos adesos no III ciclo (2003), apenas 21 apresentaram seus Relatórios de Gestão e concorreram ao Prêmio da Qualidade do Governo de Goiás. Os demais, sequer desenvolveram suas auto-avaliações da gestão conforme preconiza o Programa. Em conseqüência não elaboraram seus Planos de Melhoria da Gestão. Ou seja, na prática não passaram da etapa de indicação do Gerente Setorial da Qualidade. Reforçam esses dados e dá consistência às conclusões das respostas oferecidas através da pesquisa realizada, o fato onde se evidencia que mesmo apoiando a implementação do programa nas organizações que administram não há correspondência entre apoio e ações desenvolvidas. No geral há a percepção das vantagens que podem decorrer da adoção dos pressupostos da qualidade. Tem-se a visão de que o programa da qualidade pode repercutir abrangentemente na produção de resultados positivos para a organização o que é indicativo de que não reside nesse aspecto impedimentos à sua implementação. Ainda assim, estão entre as principais dificuldades o fator orçamento que traduz a priorização das ações para o devido custeio. Outro fator diretamente associado à figura da gerência superior é a capacidade técnica dos agentes internos. Partindo da premissa de que capacitação é um fundamento básico da gestão que cabe ao gestor prover, tem-se que a falta de capacidade técnica pode ser atribuída também ao dirigente superior. Nesse ponto tem-se uma contradição. A percepção das possíveis repercussões positivas da qualidade e a não priorização da sua implementação.

Algumas atitudes durante o desenvolvimento da pesquisa merecem ser destacadas uma vez que afetam as conclusões tiradas: Primeiro, a obtenção dos questionários respondidos só foi possível depois de esgotados todos os prazos dados e depois de muitas intervenções, sob a alegação de falta tempo. Segundo, muitos dos Gerentes Setoriais da Qualidade, que aplicaram a pesquisa tiveram dificuldades para serem recebidos pelos dirigentes sob a mesma alegação de “falta de agenda”. Isso permite deduzir que o tema não foi incluído entre os mais relevantes.

O comprometimento das pessoas com o processo pode fazer a diferença nos resultados sendo assim é importante que essas pessoas queiram as mudanças, e reconheçam que as mesmas são necessárias para o bem da organização.

Sobre este ponto de vista é interessante mencionar as manifestações dos dirigentes das organizações premiadas, nas quais se evidencia um posicionamento mais coerente e uniforme. Indicativo de que a liderança é mais efetiva e orientada.

Numa análise crítica do processo de implementação do PQG, e considerando os resultados qualitativos da pesquisa e os depoimentos escritos, prevalece o sentimento de que o apoio dos dirigentes ocorre mas com um perfil que não pode ser traduzido em um comprometimento com as ações e resultados dele decorrentes.

Sendo assim, as organizações estão muito voltadas para a manutenção do quadro atual sem maiores investimentos de esforços em mudanças no modelo de atuação.

Deduz-se então que há a necessidade de investir em estratégias que resultem no engajamento do corpo gerencial superior.

As comparações entre os diferentes grupos de respondentes permite ver as diferenças de percepção relacionadas à qualidade e à sua implementação nas organizações. Nessas comparações o fato da percepção dos gerentes da qualidade e colaboradores estarem mais próximas da tarefa de implantação permite inferir que algumas condições essenciais estão ausentes e elas dependem dos dirigentes superiores.

As críticas apresentadas por alguns gerentes ou colaboradores podem ser destacadas como importantes indicativos de que existem dificuldades quanto à implementação. Indicam que o trabalho não é reconhecido como importante e não tem o respaldo dos dirigentes. Essas situações dificultam a atuação desses gerentes setoriais na implantação do programa.

Como o objetivo geral do trabalho está centrado em identificar e analisar os principais fatores que fazem com que os gerentes públicos representem um dos principais fatores presentes

no processo de implementação da gestão pela qualidade no setor público estadual em Goiás, pode-se concluir que:

- a) É essencial a participação do corpo gerencial superior na implementação de um modelo de gestão da qualidade no serviço público em Goiás;
- b) Não há uma atitude deliberadamente afastada do programa da qualidade, que é objetivo estratégico do governo, mas sim, distorções entre as necessidades reais e o que os dirigentes entendem por apoio, comprometimento e envolvimento. Há evidências que indicam a falta de conhecimento sobre o assunto. O que é um fator limitador importante;
- c) Quanto às alternativas para correção dos fatos, o trabalho não foi suficiente para indicá-las. A pesquisa não abrangeu esse aspecto;
- d) Fica claro que o papel a ser desenvolvido é o de apoio efetivo, traduzido em ações concretas, comprometimento com os resultados, provimento das condições necessárias e emulação do processo envolvendo os colaboradores;
- e) Com a não priorização das ações promotoras de melhorias da qualidade o objetivo de transformar o Estado em benefício do cidadão, que é objetivo do governo assumido pelo programa da qualidade evidencia a necessidade de maior engajamento por parte daqueles que são investidos da função de líderes. Nisso cabe a atuação direta do chefe do poder executivo como líder maior no processo.

6.2 Propostas de Novos Trabalhos

Em relação às limitações da pesquisa é importante salientar que ela não abrange as dificuldades encontradas em todos os segmentos gerenciais da administração pública. Ela foi direcionada predominantemente para a figura do dirigente superior da estrutura gerencial formada por secretários de estado, presidentes de agências e cargos a eles equiparados. Considerando que a alta direção conta ainda com superintendentes, diretores ou equivalentes uma pesquisa complementar envolvendo os níveis gerenciais intermediários pode ser sugerida.

O estudo não avalia o desempenho dos Gerentes Setoriais da Qualidade. Sabe-se, muito depende do desempenho deles. Pode estar aí um importante elemento de investigação.

Também não foram levantadas as causas para o desempenho dos dirigentes superiores, mas, diante das conclusões, abre-se um espaço para a necessidade de conhecê-las e tratá-las visando a eliminação.

Outro fator percebido, mas que esteve à margem da pesquisa, é a rotatividade dos ocupantes de cargos e funções públicas. E ela não ocorre somente na cúpula das organizações, mas em todos os níveis. Isso afeta sensivelmente o desenvolvimento das ações, não dando o tempo necessário para a consolidação das práticas.

Dessa forma, sinaliza-se a necessidade de se fazer estudos complementares para confirmar se esse fator interfere e como interfere.

Uma última sugestão refere-se a um estudo que revele os resultados já obtidos a partir da implantação do Programa da Qualidade no Serviço Público com o propósito de avaliar se os efeitos justificam os esforços de mudança para uma administração pública voltada para o cidadão.

É crescente o interesse pelos conceitos da qualidade na administração pública, mas ao longo do país, são poucas as experiências já sedimentadas e sistematizadas, criando uma lacuna importante no que se refere a pesquisas empíricas. Considerando as limitações vivenciadas e as sugestões apresentadas, os resultados deste estudo oferecem elementos para a reflexão sobre a implementação dos conceitos da qualidade no ambiente da administração pública.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10).

ALBRECHT, Karl. **Revolução nos serviços.** São Paulo: Pioneira, 1992.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.** Cadernos Mare. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>> Acesso em: 02 fev. 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa da Qualidade no Serviço Público.** Disponível em: <<http://www.pqsp.planejamento.gov.br> > Acesso em: 19 fev. 2004.

BOLT, James F. Gerência tridimensional. **HESSELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard.** São Paulo: Futura,. 316 p.169-181, 1996

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 M.V. de, TONET, Helena Correa. **Qualidade na administração pública.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v.28, p.137-152, abr./jun. 1994.

CROBY, Philip B. Qualidade é investimento. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1999

- DEMING, W. Edwards. **A Nova Economia para a indústria, o governo e a educação**. Rio de Janeiro: Qualitymark ed. 1997.
- DEMING, W. Edwards. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.
- DENTON, D. Keith. **Qualidade em serviços**. São Paulo: Makron Books, 1990.
- DRUCKER, Peter F. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1996.
- FEIGENBAUN, Armand V. **Controle da qualidade total**. New York: McGraw-Hill, 1961.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- GALBRAITH, Jay R, LAWERIII, Edward E. & Associados. **Organizando para competir no futuro**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- GARVIN, David A. **Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- GOIÁS. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. **Programa da Qualidade no Setor Público de Goiás: PQG**. Termo de Referência. 2000.
- GOIÁS. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. **Qualidade: um novo tempo para Goiás**. 1999.
- HELGESEN, Sally. Liderando pela base . **HESELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard**. São Paulo: Futura,. 316 p.45-49, 1996
- HESELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard. **O líder do futuro**. São Paulo: Futura, 1996.

- JURAN, Joseph M. **A qualidade desde o projeto:** novos passos para o planejamento da qualidade em produtos e serviços – Tradução de Nivaldo Montingulli Jr. São Paulo: Pioneira, 1997.
- MACHADO, Geraldo. **Reinventando o governo:** uma reflexão sobre as idéias de Osborne. In: Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães. Gestão pública. Desafios e perspectivas. Salvador: EGBA, 2001. p. 11-26.
- MILET, Evandro Barreira. **Qualidade em serviços:** princípios para a gestão contemporânea das organizações. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- MONTEIRO, J. A. **Qualidade total no serviço público:** questionamentos e recomendações segundo os 14 pontos de W. E. Deming. Brasília, QA&T Consultores Associados: 1991.
- MOORE, M.H. **Criando Valor Público:** Gestão Estratégica no Governo. Rio de Janeiro: Ed. Letras e Expressões, 2002.
- NASSUNO, Marianne. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública.** Brasília, DF, Ano 51, n.4, p. 61-98, Out-Dez/2000
- OAKLAND, J.S. **Gerenciamento da Qualidade Total:** TQM. São Paulo: Ed. Nobel, 1994.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sergio Fernando G. Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.
- PARRA FILHO, Domingos e SANTOS, João Almeida. **Metodologia Científica.** São Paulo: Futura, 2001.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser, e SPINK, Kevin. (orgs.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial.** Trad. Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ROESCH, Sylvia Maria A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração:** Guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. São Paulo: Atlas, 1999.

SENGE, Peter M. Conduzindo organizações voltadas para o aprendizado. **HESELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard.** São Paulo: Futura, 316 p.203-211, 1996

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina:** Arte e prática da organização que aprende. Tra. OP Traduções, 9ª ed. São Paulo: Best Seller, 1990.

THOMPSON, Fred e JONES, Lawrence R. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública.** Brasília, DF, Ano 51, n.1, p. 41-80 (Jan-Mar/2000)

ULRICH, Dave. Credibilidade x competência . **HESELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard.** São Paulo: Futura,. 316 p.203-211, 1996

ANEXOS

Anexo 1 – Questionário para dirigentes

Anexo 2 – Questionário para gerentes da qualidade

Anexo 3 – Questionário para colaboradores

Questionário para Dirigente

1. O que motivou a adesão da instituição que dirige ao Programa Qualidade Goiás?
 - a) por ser um programa de governo
 - b) por motivação própria
 - c) outros,
Quais? _____
 2. Qual a principal dificuldade encontrada para a implantação da qualidade?
 - a) Falta de recursos orçamentários
 - b) Falta de conhecimento técnico
 - c) outra
Qual? _____
 3. Que vantagem pode resultar da implantação do Programa? (múltipla escolha)
 - a) Aumentar a satisfação dos usuários
 - b) Aumentar a satisfação dos servidores
 - c) Diminuir os custos
 - d) Diminuir os erros
 - e) Facilitar o gerenciamento
 - f) Outra
Qual? _____
 4. Que desvantagem pode resultar da implantação do Programa? (múltipla escolha)
 - a) mais trabalho
 - b) menor produção
 - c) não funciona
 - d) uma ameaça
 - e) Outra
Qual? _____
 5. V. Sa. entende que há interesse por parte dos servidores, pela implantação do programa da qualidade nesta instituição?
 - a) sim
 - b) não
 6. V. Sa. percebe que há comprometimento das chefias (superintendências/diretorias e gerências) com a melhoria da qualidade dos serviços?
 - a. sim
 - b. não
 7. De quem é a principal responsabilidade pela implementação da qualidade na organização?
 - a) Da alta direção
 - b) Dos funcionários
 - c) Outros
Quais? _____
-

8. Como V.Sa. gostaria de ver esta organização daqui a cinco anos?

9. V.Sa. já criou uma equipe para implementar o programa da qualidade?

- a) sim
- b) não

10. Quais as medidas que estão sendo tomadas para melhorar a qualidade nessa organização?

11. Os usuários desta organização estão satisfeitos com os serviços prestados por ela?

- a) sim
- b) não

12. Como sabe?

13. Em relação ao conhecimento sobre gestão da qualidade V.Sa. se avalia:

- a) familiarizado
- b) não familiarizado
- c) poderia saber mais
- d) deveria saber mais

14. Para V.Sa. a qualidade significa:

- a) mais trabalho
- b) menos erros
- c) menos trabalho
- d) uma ameaça
- e) uma oportunidade

Este questionário tem caráter acadêmico e está sendo aplicado na busca de elementos necessários ao teste de hipóteses científicas presentes em uma dissertação para o curso de mestrado desenvolvido com o patrocínio do governo estadual. Em razão da metodologia aplicada não há necessidade e nem conveniência que a fonte seja identificada. Além disso, como autor, e por compromisso ético, farei uso restrito das informações prestadas.

Obrigado.

José das Dores Freitas

Questionário para Gerente da Qualidade

1. O que motivou a adesão da instituição ao Programa Qualidade Goiás?
 - a) por ser um programa de governo
 - b) por motivação própria
 - c) outros,
Quais? _____
2. Qual a principal dificuldade encontrada para a implementação da qualidade?
 - a) Falta de recursos orçamentários
 - b) Falta de conhecimento técnico
 - c) outra
Qual? _____
3. Que vantagem pode resultar da implementação do Programa?
 - a) Aumentar a satisfação dos usuários
 - b) Aumentar a satisfação dos servidores
 - c) Diminuir os custos
 - d) Diminuir os erros
 - e) Facilitar o gerenciamento
 - f) Outra
Qual? _____
4. Que desvantagem pode resultar da implementação do Programa?
 - a) mais trabalho
 - b) menor produção
 - c) não funciona
 - d) uma ameaça
 - e) outra
Qual? _____
5. V. Sa. entende que há interesse por parte dos servidores pela implementação do programa da qualidade nesta instituição?
 - a) sim
 - b) não
6. V. Sa. percebe que há comprometimento das chefias intermediárias (Superintendências/Diretorias e Gerências) com a melhoria da qualidade?
 - a) sim
 - b) não
7. De quem é a principal responsabilidade pela implementação da qualidade na organização?
 - a) Da alta direção
 - b) Dos funcionários
 - c) Outros
Quais? _____
8. Como V. Sa. gostaria de ver esta organização daqui a 5 anos?
9. Existe apoio do dirigente superior para a implementação da qualidade?
 - a) sim
 - b) não

10. Que medidas estão sendo tomadas para melhorar a qualidade nesta organização?

11. Os usuários dessa organização estão satisfeitos com os serviços prestados por ela?

- a) sim
- b) não

12. Como sabe?

13. Em relação ao conhecimento sobre gestão da qualidade como V.Sa. avalia o dirigente superior?

- a) é familiarizada
- b) não é familiarizada
- c) poderia saber +
- d) deveria saber +

14. Para V.Sa. a qualidade significa:

- a) mais trabalho
- b) menos erros
- c) menos trabalho
- d) uma ameaça
- e) uma oportunidade

Este questionário tem caráter acadêmico e está sendo aplicado na busca de elementos necessários ao teste de hipóteses científicas presentes em uma dissertação para o curso de mestrado desenvolvido com o patrocínio do governo estadual. Em razão da metodologia aplicada não há necessidade e nem conveniência que a fonte seja identificada. Além disso, como autor, e por compromisso ético, farei uso restrito das informações prestadas.

Obrigado.

José das Dores Freitas

Questionário para Colaboradores

1. A alta direção estabeleceu diretrizes para a qualidade?
 - d) sim
 - e) não

 2. Qual a principal dificuldade encontrada para a implantação da qualidade?
 - a) Falta de recursos orçamentários
 - b) Falta de conhecimento técnico
 - c) outraQual?

 3. Que vantagem pode resultar da implantação do Programa? (múltipla escolha)
 - a) Aumentar a satisfação dos usuários
 - b) Aumentar a satisfação dos servidores
 - c) Diminuir os custos
 - d) Diminuir os erros
 - e) Facilitar o gerenciamento
 - f) OutraQual?

 4. Que desvantagem pode resultar da implantação do Programa? (múltipla escolha)
 - a) mais trabalho
 - b) menor produção
 - c) não funciona
 - d) uma ameaça
 - e) OutraQual?

 5. V. Sa. entende que há interesse por parte dos servidores, pela implantação do programa da qualidade nesta instituição?
 - a) sim
 - b) não

 6. V. Sa. percebe que há comprometimento das chefias (superintendências/diretorias e gerências) com a melhoria da qualidade dos serviços?
 - a) sim
 - d. não

 7. De quem é a principal responsabilidade pela implementação da qualidade na organização?
 - a) Da alta direção
 - b) Dos funcionários
 - c) OutrosQuais?
-

8. Como V.Sa. gostaria de ver esta organização daqui a cinco anos?

9. Existe apoio do dirigente superior para a implementação da qualidade?

a) sim

b) não

10. Quais as medidas que estão sendo tomadas para melhorar a qualidade nessa organização?

11. Os usuários desta organização estão satisfeitos com os serviços prestados por ela?

a) sim

b) não

12. Como sabe?

13. Existe apoio dos colaboradores para a implementação do programa da qualidade nesta organização?

a) sim

b) não

14. Para V.Sa. a qualidade significa:

a) mais trabalho

b) menos erros

c) menos trabalho

d) uma ameaça

e) uma oportunidade

Este questionário tem caráter acadêmico e está sendo aplicado na busca de elementos necessários ao teste de hipóteses científicas presentes em uma dissertação para o curso de mestrado desenvolvido com o patrocínio do governo estadual. Em razão da metodologia aplicada não há necessidade e nem conveniência que a fonte seja identificada. Além disso, como autor, e por compromisso ético, farei uso restrito das informações prestadas.

Obrigado.

José das Dores Freitas