



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**MESTRADO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E  
TECNOLÓGICA**

**MÁRCIA DA MOTA DARÓS**

**O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE:**

**UMA ANÁLISE DE POLÍTICA**

**Dissertação apresentada ao Instituto de  
Geociências, como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Mestre em Política  
Científica e Tecnológica.**

**Orientador: Professor Doutor Renato Peixoto Dagnino**

**CAMPINAS - SÃO PAULO**

**OUTUBRO - 1997**

Este exemplar corresponde  
redação final da tese de M.  
por *Marcia da Mota Daros*  
e aprovada pelo Examinador Julga  
em *17/10/97*

*Renato Peixoto Dagnino*  
ORIENTADOR

D251p

20748/DC



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**MESTRADO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E  
TECNOLÓGICA**

**MÁRCIA DA MOTA DARÓS**

**O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE:**

**UMA ANÁLISE DE POLÍTICA**

**Dissertação apresentada ao Instituto de  
Geociências, como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Mestre em Política  
Científica e Tecnológica.**

**Orientador: Professor Doutor Renato Peixoto Dagnino**

**CAMPINAS - SÃO PAULO**

**OUTUBRO - 1997**



500248

CHAMADA: UNICAMP  
 D251P  
 Ex.  
 BO BC/ 32138  
 C: 295/98  
 D X  
 20 24/11/00  
 29/10/98  
 CPD

CM-00105385-B

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
 BIBLIOTECA I.G. -UNICAMP

D251P  
**D251a** **Darós, Márcia da Mota**  
**O Programa Brasileiro da Qualidade e  
 Produtividade: uma análise de política / Márcia da  
 Mota Darós.- Campinas,SP.: [s.n.], 1997.**

**Orientador: Renato Peixoto Dagnino**  
**Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de  
 Campinas, Instituto de Geociências**

**1.Gestão de Qualidade Total - Brasil. 2.  
 Produtividade - Brasil. 3. Política Industrial - 1990-  
 1994 - Brasil. I. Dagnino, Renato Peixoto. II.  
 Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
 Geociências. III. Título.**



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**MESTRADO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E  
TECNOLÓGICA**

**AUTOR: MÁRCIA DA MOTA DARÓS**

**TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E  
PRODUTIVIDADE: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA**

**ORIENTADOR: RENATO PEIXOTO DAGNINO**

Aprovada em: 17/12/97

**PRESIDENTE: RENATO PEIXOTO DAGNINO**

**EXAMINADORES:**

**Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino (Orientador)**

**Prof. Dr. Jorge Rubem Biton Tápia**

**Prof. Dr. José Eduardo Cassiolato**

*Renato Dagnino*  
*Jorge Rubem Biton Tápia*  
*J. E. Cassiolato*

Campinas, de de

*À avó Lavina Gonçalves da Motta -  
em quem busco inspiração -  
por sua força, luta e coragem diante da vida.*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de, além de agradecer, manifestar minha profunda admiração por minha mãe Lesite, por minha avó Lavina e por meu grande companheiro Márcio. Ao lado de vocês, ou a quilômetros de distância, motivada pelas circunstâncias, nunca me senti só ao longo desta trajetória. A liberdade que vocês me deram e a confiança que sempre depositaram em mim afastaram todos os limites que me foram impostos. Amo vocês por terem me ajudado a realizar mais este sonho.

Retomando um pouco a história, gostaria de agradecer o incentivo dado pelos professores da UNESP-Araraquara para a elaboração do projeto apresentado ao DPCT. Em especial, a José Luiz Bizelli, a Vera Marisa, a Maria José Birraque e a Wilcon Jóia (*in Memoriam*).

A oportunidade de desenvolvimento acadêmico proporcionada pelo DPCT foi insubstituível e um passo fundamental para minha carreira. Gostaria de destacar que a Léa Velho, o Amílcar Herrera (*in Memoriam*) e o Renato Dagnino foram muito importantes para mim.

O aprendizado é uma questão de tempo. Aprendi muito com o Renato que, com paciência, ajudou-me a organizar idéias antes dispersas. Esta dissertação é resultado de um crescimento ainda inacabado, como não poderia deixar de ser, e para o qual ele foi fundamental. Obrigada!

Agradeço imensamente a oportunidade e atenção a mim dispensada por mestres que compartilharam comigo seus conhecimentos. Meus agradecimentos ao Rui de Quadros Carvalho, ao Sérgio Salles, à Conceição, ao Flávio Rabello, ao Wilson Suzigan, ao Jorge Tápia, ao José Eduardo Cassiolato, à Leda Gitahy, à Hebe Vessuri, ao André Furtado, ao Paulo Emílio Matos Martins e ao Luiz Pedone.

A pesquisa que orientou a dissertação encontraria sérios limites sem a oportunidade de entrevistar pessoas que, por acreditar na necessidade de um trabalho como este, despenderam tempo e esforços para que ele se tornasse

possível. Agradeço por terem me ajudado no desenvolvimento deste trabalho e espero que, de alguma forma, possam extrair resultados dele para o aperfeiçoamento da tomada de decisão. Agradecimentos especiais a Luiz Carlos Barboza, José Paulo Silveira, Valéria Salgado, Marcos Otávio, Magalhães, Joel Jorge, Liliane Rank, Flávio Sottomayor e Reinaldo Ferraz.

Não poderia esquecer das pessoas que sempre perguntavam coisas do tipo “Não defendeu ainda? Já terminou?”; e que vibravam comigo a cada passo dado. O apoio e o ânimo que vocês me deram foi fundamental. Gostaria de lembrar e de agradecer meus irmãos Virgílio e Cláudia, minhas tias Letícia, Cida e Aglaílson e meus grandes amigos José Eduardo, Toni, Bian, Luz Marina, Kyo, Luiz Henrique, Gaspar, Alícia.

Aos amigos do IG com os quais tive a oportunidade de compartilhar os bons momentos, ansiedades, preocupações.

Não poderia esquecer dos amigos e funcionários do IG pela paciência que tiveram comigo: Tânia, Adriana, Rosângela, Cristina, Valdirene, Valdenir, “Seu” Anibal, José, Augusto (*in Memoriam*), Márcia, Cássia, Antonieta, Neide, Juarez e Dora.

A realização desta dissertação foi possível por intermédio do apoio financeiro e do crédito da CAPES, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do DPCT e do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP).

Foi infundável a paciência de Cláudia, minha irmã querida, e do Juliano ao transcreverem as fitas das entrevistas realizadas. Meus agradecimentos!

Este trabalho não teria sido possível sem todos vocês! Muito obrigado!

Márcia da Mota Darós

Outubro de 1997

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,  
muda-se o ser, muda-se a confiança;  
todo o mundo é composto de mudança,  
tomando sempre novas qualidades.”*

*Camões*

# SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 - APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PBQP) E A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PICE).....</b>	<b>7</b>
2.1- ANTECEDENTES.....	8
2.1.1- ESFORÇOS PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE EM NÍVE INDUSTRIAL.....	13
2.1.2- ESFORÇOS PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO NÍVE GOVERNAMENTAL.....	14
2.2- A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PICE).....	18
2.3- AS RELAÇÕES ENTRE AS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE E A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR.....	27
2.4- CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CAPÍTULO.....	32
<b>CAPÍTULO 3- EVIDÊNCIAS DAS LIMITAÇÕES DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....</b>	<b>35</b>
3.1- O IMPACTO LIMITADO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....	36
3.2- ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DO PROGRAMA (1991-1994).....	50
3.3- AMEAÇAS E PONTOS FRACOS ATRIBUÍDOS AO PROGRAMA.....	60
3.4- PONTOS FORTES ATRIBUÍDOS AO PROGRAMA.....	63
3.5- CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CAPÍTULO.....	66
<b>CAPÍTULO 4 - AS FRAGILIDADES DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....</b>	<b>68</b>
4.1- ANTECEDENTES: O PROGRAMA DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE E A PRECARIEDADE DOS DIAGNÓSTICOS PARA A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....	69
4.2- PROGRAMA SEM RECURSOS, SENSIBILIZADOR E COM OBJETIVOS ABRANGENTES.....	80
4.3- A ESTRUTURA MATRICIAL: OS SUBPROGRAMAS GERAIS E SETORIAIS.....	86
4.4- A DEFICIÊNCIA NA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE OUTROS PAÍSES.....	89
4.5- O DESCOMPASSO ENTRE A POLÍTICA DE ABERTURA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PBQP, VISÃO DE CURTO PRAZO E FOCO DEFENSIVO DAS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS.....	92

<b>4.6-</b> DESCARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA: DE PROGRAMA PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE A FÓRUM DE DISCUSSÕES DOS PROBLEMAS QUE IMPEDIAM A MELHORIA DOS NÍVEIS DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....	93
<b>4.6.1-</b> OS ATORES SOCIAIS E O PROCESSO DECISÓRIO NO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....	94
<b>4.6.2-</b> COORDENAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE: A REUNIÕES DO COMITÊ NACIONAL.....	99
<b>4.6.3-</b> AS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.....	101
<b>4.6.4-</b> NECESSIDADE DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E A IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	103
<b>4.7-</b> CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CAPÍTULO.....	107
<b>CAPÍTULO 5- CONCLUSÕES.....</b>	<b>110</b>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	117
FONTES.....	119
ENTREVISTAS.....	125

## SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACESITA	Companhia Aços Especiais Itabira
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C&T	Ciência e Tecnologia
CEE	Comunidade Econômica Européia
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DIC	Departamento de Indústria e Comércio
DETEC	Departamento de Tecnologia
ECIB	Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
FCAV	Fundação Carlos Alberto Vanzolini
FCO	Fundação Christiano Ottoni
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GQP	Gerência da Qualidade e Produtividade
IBQN	Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JUSE	<i>Japan Union for Scientist Engineers</i>
JPC-SED	<i>Japan Productivity Center for Social Economic Development</i>
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MJ	Ministério da Justiça
MINFRA	Ministério da Infra-Estrutura
MARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MITI	<i>Ministry of International Trade Industry of Japan</i>
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MTPS	Ministério do Trabalho e da Previdência Social
OECD	<i>Organization for Economic Countries Development</i>
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PACTI	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PADCT	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
ProQP	Programa de Qualidade e Produtividade
PEGQ	Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PNQ	Prêmio Nacional da Qualidade

PCI	Programa de Competitividade Industrial
PACTI	Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
Q&P	Qualidade e Produtividade
RAVE	Reunião de Avaliação Estratégica
RHAE	Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico
SG/PR	Secretaria Geral da Presidência da República
SCT	Secretaria da Ciência e Tecnologia
SSAP	Subcomitê Setorial da Administração Pública
STI	Secretaria de Tecnologia Industrial
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINMETRO	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
TIB	Tecnologia Industrial Básica
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais

## TABELAS

### CAPÍTULO 2

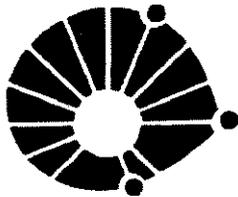
<b>Tabela 2.1</b>	Processo decisório e atores sociais presentes na formulação da PICE	<b>22</b>
-------------------	---	-----------

### CAPÍTULO 3

<b>Tabela 3.1</b>	Fatores determinantes das estratégias das empresas	<b>39</b>
<b>Tabela 3.2</b>	Nível de influência do PBQP sobre os setores industriais	<b>41</b>
<b>Tabela 3.3</b>	Nível de sensibilização e influência do PBQP sobre os setores	<b>43</b>
<b>Tabela 3.4</b>	Nível de influência do PBQP sobre as empresas	<b>43</b>
<b>Tabela 3.5</b>	Orientações estratégicas do PBQP (1991-1994)	<b>51</b>

### CAPÍTULO 4

<b>Tabela 4.1</b>	As semelhanças entre o ProQP e o PBQP	<b>78</b>
<b>Tabela 4.2</b>	Os subprogramas gerais	<b>87</b>
<b>Tabela 4.3</b>	Os subprogramas setoriais	<b>88</b>
<b>Tabela 4.4</b>	Mapeamento dos integrantes do comitê nacional (1990-1993)	<b>96</b>



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**MESTRADO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E  
TECNOLÓGICA**

**O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE:  
UMA ANÁLISE DE POLÍTICA**

**RESUMO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**MÁRCIA DA MOTA DARÓS**

O objetivo da dissertação é analisar o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) no que concerne à consecução de seu objetivo declarado de “promover a qualidade e produtividade com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país”. Formulado em 1990, como um dos elementos da Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo Collor, o PBQP é apontado por alguns analistas como o principal e mais bem sucedido programa da política industrial do início da década.

O argumento sustentado na dissertação é de que ele teve um impacto e resultados limitados, se confrontados com seus objetivos. O exame das evidências disponíveis permite identificar fatores externos e internos que, dificultaram a consecução de seus objetivos. Os fatores externos estão associados ao contexto no qual foi formulado e implementado, com destaque para a abertura da economia, concebida como principal estratégia da política industrial para o aumento da competitividade, e para a fragilidade ou mesmo inexistência de políticas públicas complementares. Os fatores internos estão associados à incompatibilidade entre seus ambiciosos objetivos e os instrumentos de que dispunham, somados a problemas, entre os quais a ampliação desses objetivos, que foram-se acumulando desde sua formulação.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**MESTRADO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E  
TECNOLÓGICA**

**THE BRAZILIAN PROGRAM FOR QUALITY AND PRODUCTIVITY:  
A POLICY ANALYSIS**

**ABSTRACT**

**MSc DISSERTATION**

**MÁRCIA DA MOTA DARÓS**

The objective of this dissertation is to analyze the role of the Brazilian Program for Quality and Productivity (PBQP) in regards to the achievement of its purpose that was “to promote quality and productivity by increasing the competitiveness of goods and services produced in Brazil”. The PBQP was founded in 1990 and was part of the Industrial and Foreign Trade Policy of the Collor Government.

PBQP is considered the most successful piece of industrial policy of the first years of the nineties. Contradicting this analysis, this dissertation shows that it did not attain its objectives and was not able to promote the basis for the technological capability in the Brazilian industry in order to achieve competitiveness. The factors that were responsible for the weakness identified can be grouped in external and internal. The external factors are related to the context in which PBQP emerged and was developed, commercial opening and non-formulation of complementary public policies for competitiveness. The internal factors are related to the incompatibility between the broad objectives and the weaknesses of its coordination and instruments.

## CAPÍTULO 1 - APRESENTAÇÃO

*“Nós estamos abrindo a economia, e esse é um processo irreversível. Ao mesmo tempo, estamos lançando o PBQP, como forma de manifestar nosso apoio.”*  
Discurso do Presidente Collor no lançamento do PBQP, 1990.

Esta dissertação analisa o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), um dos programas da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), formulada em 1990, no início do Governo de Fernando Collor de Mello.

O PBQP (ANEXO 1) é considerado por vários analistas, se não o principal, o programa mais bem sucedido da PICE. Por isto, a pesquisa que deu origem a esta dissertação centrava-se, inicialmente, na busca das razões do alegado sucesso do PBQP. Durante sua realização, porém, foram percebidas algumas evidências que pareciam não corroborar a afirmação de que o PBQP tivesse sido bem sucedido. Em função dessas evidências, a orientação da pesquisa passou a distanciar-se das opiniões convencionais.

Foi ficando claro que as opiniões acerca do sucesso do PBQP deveriam ser ponderadas, o que levou à formulação do argumento de que o PBQP não foi um programa bem sucedido no que se refere à consecução de seus objetivos de melhorar os níveis de qualidade, produtividade e competitividade do país. Assim, ao longo da dissertação procurar-se-á responder às seguintes questões:

- (a) o PBQP foi capaz de alcançar seus objetivos que caracterizavam-se por aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país, por meio de um conjunto ordenado de ações indutoras da modernização industrial e tecnológica, como forma de contribuir para a retomada do desenvolvimento econômico e social? (PBQP, 1990, p.7)
- (b) quais razões impediram a consecução dos objetivos do PBQP ou sua reduzida influência sobre a tomada de decisão dos atores? O PBQP reunia condições para a elevação dos níveis de capacitação tecnológica, necessária para a melhoria da qualidade, produtividade e competitividade?

Inicialmente, tentou-se analisar as fragilidades do PBQP, independentemente de seu contexto, a partir de suas características internas. Percebeu-se que, se as características internas do PBQP são necessárias para explicar as razões de suas limitações, não são, porém, suficientes. Notou-se que as razões de suas limitações ultrapassavam seu âmbito e que ele é, antes de tudo, produto de seu contexto e das diretrizes do Governo Collor. A análise da PICE permitiu a identificação de insuficiências semelhantes às existentes no PBQP no que concerne à incompatibilidade entre os ambiciosos objetivos e a fragilidade dos instrumentos para sua consecução. Portanto, buscou-se analisar o impacto limitado do PBQP por intermédio de fatores externos e internos a ele.

No que se refere aos aspectos externos ao PBQP, destaque foi dado à interrelação existente entre ele e seu contexto - especificamente a PICE, a abertura econômica e a ausência ou fragilidade de outras políticas que estivessem a ele articuladas. No bojo da política industrial, a abertura econômica era a estratégia premente. Restou um papel secundário à formulação de políticas públicas para a promoção da competitividade, como é o caso do PBQP e do Programa de Apoio à Capacitação da Indústria (PACTI). Predominava a percepção de que, frente à abertura econômica, uma política para a Q&P seria suficiente para tornar o país competitivo.

Enquanto a análise dos fatores externos procura mapear as relações existentes entre o PBQP e o contexto existente quando de sua formulação e implementação, a análise dos fatores internos procura identificar elementos referentes à estrutura e ao funcionamento do PBQP que manifestaram ser fatores limitantes para a consecução de seus objetivos. A influência do contexto sobre o PBQP encontra-se materializada na definição de suas características internas.

A análise interna procurará identificar se os instrumentos e as características do PBQP reuniam condições para a consecução de seus objetivos e para influenciar os atores e instituições, como se propôs. Embora o contexto no qual o PBQP foi

formulado tenha exercido influência sobre ele, havia possibilidade que ele desenvolvesse capacidade interna que lhe permitisse, ao longo de sua trajetória, uma modificação na estratégia de atuação. Ao que parece, isto não aconteceu e suas limitações internas foram-se cristalizando.

Um programa para a sensibilização e difusão dos métodos da Q&P deveria ter instrumentos capazes de atuar sobre seu contexto, transformando-o, considerando a urgência de propostas a que estava submetida a indústria brasileira. A trajetória do PBQP, desde sua formulação, determinou suas condições de atuação, que caracterizamos como limitadas. A perspectiva de formular políticas - dentre as quais o PBQP -, ao que parece, não coadunava com o modo como se deu a abertura econômica que visava a promover a competição no país como forma de lograr a competitividade.

Pretende-se mostrar que o PBQP não reuniu condições para a consecução dos objetivos a que se propôs. Este tipo de análise proporciona uma nova leitura do que representou o PBQP para o País. Ela destaca suas fragilidades e seu reduzido impacto, inclusive enquanto programa sensibilizador, ressaltando suas dificuldades para influenciar a adoção da Q&P pelas empresas. A análise das fragilidades do PBQP revela importantes desafios no que concerne à formulação de políticas públicas. Em relação à Q&P, destaca que uma política com tais pretensões não poderá lograr a capacitação tecnológica e a competitividade caso não esteja articulada a outras. Isto porque Q&P são dimensões cruciais da concorrência, que se constroem, principalmente, por intermédio de mecanismos diversificados de capacitação tecnológica, tais como capacitação de recursos humanos, investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), melhorias de produtos, de processos e gestão, geração de mecanismos de aprendizado informais. Nesse sentido, uma política para a Q&P deveria estar articulada a outras políticas para a construção da capacitação tecnológica e institucional, necessárias para lograr a competitividade.

A dissertação está organizada em quatro capítulos, além deste. O capítulo

dois tem como objetivo principal apresentar, sucintamente, as transformações econômicas e políticas que marcaram o início dos anos 90, enfocando, principalmente, a abertura econômica, a política industrial, a não formulação de políticas necessárias e o próprio PBQP. Mais especificamente, serão analisadas as características do PBQP no âmbito da PICE, avaliando a grande sintonia entre ambos e as estratégias do Governo Collor. Será comentado sobre o processo de industrialização e o contexto macroeconômico vigentes até o final da década de oitenta no País, com destaque à Q&P no que concerne aos esforços despendidos no nível industrial e governamental que antecederam o PBQP.

Também serão comentados os esforços anteriores ao PBQP. Para tanto se apresentará o processo de industrialização e o contexto macroeconômico vigentes até o final da década de oitenta, com destaque à Q&P no país.

O capítulo três expõe as evidências que mostram o impacto limitado do PBQP. Ele se baseia na análise de especialistas, pesquisas, estudos e avaliações governamentais relacionadas ao PBQP. Serão apresentados os pontos fracos e ameaças atribuídos ao PBQP, serão comentadas as ambiciosas orientações estratégicas a ele conferidas e, finalmente, seus pontos fortes. As limitações a que, cada vez mais, o PBQP estava submetido para a consecução de seus objetivos enquanto programa para a Q&P, levaram a que se consolidasse e fortalecesse como fórum de apresentação de vários problemas que impediam melhores níveis de Q&P.

No capítulo quatro se analisa os fatores internos ao PBQP, relacionados aos seus objetivos e funcionamento. Serão analisados seis fatores responsáveis pelo impacto limitado do PBQP e que constituíram-se em fragilidades para o aumento da capacitação tecnológica e da competitividade da indústria brasileira. O objetivo deste capítulo é mostrar que o PBQP não tinha instrumentos internos capazes de sensibilizar e de influenciar a tomada de decisão dos agentes para a melhoria da Q&P no bojo do processo de abertura econômica, tal como era pretendido. Ao contrário, as características do PBQP permitiram, cada vez mais, seu

distanciamento em relação aos objetivos específicos de uma política para a Q&P, à medida que estes e sua estrutura, foram sendo ampliados como forma de inserir as reivindicações dos atores que dele participavam. O PBQP permitiu que os vários problemas apontados, que não foram atacados por meio da elaboração de políticas públicas, fossem discutidos no seu âmbito. Isto o descaracterizou, enquanto programa para a Q&P, à medida que não tinha como encaminhá-los e resolvê-los.

Finalmente, no capítulo cinco passaremos às conclusões.

Apenas a disposição dos formuladores em conhecer o histórico, as fragilidades e a importância da difusão dos pontos fortes de uma política permitirá a concretização do processo de aprendizado, fundamental para a (re)formulação das políticas públicas para a melhoria da Q&P, tornando-as capazes de atingir seus objetivos e de influenciar a tomada de decisão dos diversos agentes econômicos.

O fato do PBQP ter sido criado há relativamente pouco tempo dificulta a análise, pois seu processo de transformação está em curso. Esta análise não é a primeira a ser realizada sobre o PBQP por pesquisadores brasileiros, porém ela se diferencia das anteriores na medida em que busca efetuar um trabalho mais detalhado e orientado para verificar alguns pontos que, além de permanecerem controversos, careciam de maior fundamentação.

O trabalho aqui realizado levantou informações primárias necessárias para uma análise mais consistente do programa. Esse levantamento de informações contou com extensa pesquisa empírica baseada:

- (a) em dezoito entrevistas abertas (ANEXO 2) realizadas com representantes do governo, dos trabalhadores, dos empresários, da área acadêmica e de instituições técnico-científicas;
- (b) na análise de diversos documentos governamentais relacionados ao PBQP, produzidos a partir de 1989 até 1997, com o objetivo de acompanhar sua evolução;
- (c) na participação em reuniões e encontros do PBQP, além de eventos relacionados ao tema em Brasília, São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba;

- (d) em visitas a instituições de dois estados da federação que implantaram programas estaduais de qualidade e produtividade nos moldes do PBQP, além de pesquisa relacionadas a outros estados que tiveram experiência semelhante;
- (e) em viagem técnica ao Japão, quando foram realizadas visitas a instituições relacionadas à qualidade e produtividade, bem como a empresas japonesas;
- (f) em visitas a empresas brasileiras; e
- (g) na análise de pesquisas, estudos e livros relacionados ao PBQP, à política industrial e tecnológica, à análise de política, à qualidade e produtividade e à competitividade.

Embora nem todas as informações levantadas tenham sido objeto de análise (avaliação dos subprogramas gerais e setoriais, experiência de outros países, dentre outras), espera-se que esta possa contribuir para o estudo de alguns pontos ainda controversos de modo a atenuar o tom otimista de muitas opiniões, além de oferecer material empírico para outras avaliações. A incipiência das análises em relação ao PBQP oferecem limitações a este trabalho, ao mesmo tempo em que apontam a necessidade de desenvolvimento de novos.

Vale ressaltar que o presente trabalho é resultado de uma pesquisa inexaurida que vem sendo realizada desde 1993. A versão final deste trabalho procurou reunir, na medida do possível, documentos e análises anteriormente realizadas de maneira a enquadrar o texto dentro do que se espera de uma dissertação de mestrado.

## **CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PBQP) E A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PICE)**

O objetivo da PICE era “aumentar a eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a modernização e a reestruturação da indústria, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população” (PICE, 1992, p.5). Na opinião de diversos analistas, a abertura econômica era uma das principais estratégias da PICE para alcançar esses objetivos, razão pela qual ficou reconhecida. Neste capítulo, a análise da PICE considerará a falta de correspondência entre os objetivos expostos nos documentos e as estratégias concebidas para alcançá-los.

Este capítulo analisa, sumariamente, os fatores externos que contribuíram para o impacto limitado do PBQP. Será apresentada a política industrial na qual o PBQP estava inserido, ao mesmo tempo em que identificar-se-á até que ponto as mesmas diretrizes que a guiaram influenciaram sua formulação. Esta análise permitirá perceber que não foi suficientemente contemplada a formulação de políticas públicas para o atendimento dos objetivos explicitados pela PICE.

Este capítulo está subdividido em três seções:

**2.1- Antecedentes:** apresenta, resumidamente, o contexto macroeconômico e a situação do parque industrial vigentes quando da formulação da PICE e do PBQP. Serão identificadas as iniciativas voltadas para o incremento da Q&P nos níveis industrial e governamental para a Q&P no país desde a década de setenta. Os objetivos desta seção são, em primeiro lugar, caracterizar a urgência de medidas para melhoria da competitividade. Em segundo lugar, mostra também que as iniciativas relacionadas à Q&P não lograram seus objetivos, concluindo com a colocação de que a existência de um diagnóstico como este deveria ter levado à adoção de estratégias articuladas. Isto, entretanto, parece não ter ocorrido no início

dos anos noventa.

**2.2- A PICE:** a intenção desta seção é apresentar e analisar as características e insuficiências da PICE, confrontando-as no bojo das diretrizes do Governo Collor. O objetivo é mostrar a defasagem existente entre os objetivos explicitados e as estratégias concebidas para alcançá-los. Destaque será dado às estratégias adotadas pelo Governo, que tinha como meta fortalecer a competição por meio da abertura econômica como fator determinante para o aumento da competitividade, relegando a formulação de políticas públicas que, aliadas à abertura, pudessem atingir este fim.

**2.3- As relações entre as características do PBQP e a PICE:** baseados em documentos e discursos governamentais, a intenção é mostrar que a formulação do PBQP guardou estreita relação com as diretrizes do Governo Collor, materializadas na PICE. O PBQP assimilou as insuficiências do contexto no qual foi formulado, as quais se constituíram em aspectos limitantes à consecução de seus objetivos ao adquirir as mesmas diretrizes que se revelaram incapazes para a PICE.

## **2.1- ANTECEDENTES**

Deve ser comentado, primeiramente, que não houve uma definição clara do que o Governo entendia por Qualidade e Produtividade no momento da formulação do PBQP. Não caberia, neste momento, descrever extensamente os conceitos de Qualidade e de Produtividade. Entretanto, serão destacados alguns conceitos assinalados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por Taguchi e por Feigenbaum.

O Dicionário da Qualidade e Produtividade define Qualidade como sendo “a totalidade de características de uma entidade que lhe confere a capacidade de satisfazer as necessidades explícitas e implícitas do mercado e/ou do cliente”.<sup>1</sup> A esta definição é acrescentado que a Qualidade pode ser dimensionada utilizando-se

---

<sup>1</sup> Dicionário da Qualidade e Produtividade, p. 46 [s.n.t.].

os seguintes fatores: confiabilidade, conformidade, durabilidade, atendimento, estética e qualidade percebida. Ainda de acordo com esta publicação, Produtividade é “uma proporção entre o “*output*” produzido e o “*input*” requerido para produzi-lo”.<sup>2</sup>

O IPEA ressalta que a Gestão da Qualidade Total é um “método gerencial que se fundamenta nos princípios de foco no cliente, administração participativa, decisões com base em dados e fatos, gerenciamento de processos e aperfeiçoamento contínuo”.<sup>3</sup>

Para Taguchi “a qualidade de um produto é a mínima perda transferida por um produto à sociedade”.<sup>4</sup> Para Feigenbaum, “a qualidade é a composição das características da mercadoria, engenharia, fabricação e manutenção de um produto ou serviço, através das quais o mesmo produto ou serviço, em uso, atenderá às expectativas do consumidor”.<sup>5</sup> Qualidade, em geral, encontra-se relacionada à adequação ao uso, ao atendimento das especificações e à satisfação dos consumidores.

Será descrito, a seguir, o contexto no qual esteve inserida a disseminação do tema, pois a análise do PBQP deve contemplar o momento histórico em que a questão da Qualidade, principalmente, ganha evidência.

Na década de setenta, os princípios fordistas começaram a ser questionados nos países centrais devido à percepção de limites em relação à sua eficácia. Durante a década de oitenta, a rápida difusão das inovações de produtos e de processos - caracterizadas pelas tecnologias de automação flexível de base micro-eletrônica, aliadas às novas técnicas de organização da produção de origem japonesa - trouxe considerável elevação dos padrões de eficiência e qualidade da indústria dos países centrais (KUPFER, 1993, p.2). Em meio a estas transformações,

---

<sup>2</sup> Dicionário da Qualidade e Produtividade, p. 45 [s.n.t.].

<sup>3</sup> In Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade, 1996.

<sup>4</sup> Sistemas da Qualidade, 1990, p.8.

<sup>5</sup> Sistemas da Qualidade, 1990, p.9.

abre-se espaço à revisão dos métodos de gestão da qualidade, sem a qual a tendência à flexibilização produtiva encontraria severos limites. A melhoria da qualidade passa a ser interpretada como fonte de vantagem competitiva das empresas.

As inovações organizacionais - *Just-in-Time*, Controle Estatístico do Processo, *Kanban*, 5S, entre outras - caracterizam-se por serem pouco exigentes em termos de capacitação tecnológica, por demandarem poucos investimentos e por terem curto prazo de maturação; peculiaridades que tornam a sua adoção atrativa para a indústria em geral. Os benefícios no curto prazo, em geral, podem ser significativos (KUPFER, 1993, p.7). Na incorporação das inovações organizacionais, os custos estão muito mais relacionados ao aprendizado em lidar com elas do que com a realização de vultosos investimentos. Com efeito, definida a introdução da gestão da Qualidade como um objetivo estratégico pelas empresas, os avanços tendem a aparecer muito mais como fruto da capacidade de adaptação da empresa por intermédio de melhorias de produto ou processo, que da mobilização de vastas somas de capital e de grandes projetos. Pode-se dizer que tais características viabilizaram a adoção massiva das inovações organizacionais visando à Qualidade, no nível empresarial.

Há vários aspectos que constituem-se em externalidades e que influenciam a adoção e a difusão da Q&P. Dentre os mais decisivos, destacam-se: sistema educacional e de capacitação empresarial, a mobilização do poder de compra do Estado, os mecanismos de proteção ao consumidor, de defesa da concorrência e os sistemas de metrologia, normalização e certificação da qualidade (RAMOS, 1990). Nas nações mais desenvolvidas, a difusão das mudanças no nível microeconômico gerou demandas, quando não satisfeitas, que conduziram à formulação de políticas que fossem capazes de dar respaldo ao novo contexto competitivo internacional.

Apresentadas, resumidamente, as perspectivas do contexto internacional nas últimas décadas, é preciso relatar os antecedentes históricos no Brasil em

meados dos anos 70, quando as questões relacionadas à Q&P assumem evidência.

A industrialização do Brasil baseou-se na chamada estratégia de substituição de importações. Essa estratégia privilegiou, em grande medida, o papel do Estado e foi caracterizada, principalmente: (a) pela priorização de segmentos industriais; (b) pela concessão de subsídios às exportações; e (c) pela fixação de tarifas de proteção a vários produtos nacionais. A participação direta do Estado na produção, por meio de empresas estatais, o estímulo à participação de empresas multinacionais (aportando capital e tecnologia) nos segmentos industriais mais dinâmicos, e a participação das empresas privadas nacionais em segmentos de menor dinamismo tecnológico configuraram-se nos três pilares do processo de industrialização. Esses tiveram parte ativa na construção de uma estrutura industrial diversificada, integrada e complexa, com considerável capacidade instalada de produção de bens e serviços.

Esse dinamismo esteve assentado no crescimento da capacidade produtiva, na implantação de novos setores industriais e na ação estruturante do Estado, tendo como respaldo um mercado interno protegido e empresários, em geral, pouco inovadores. Como relata SUZIGAN (1995, p.1) “A política industrial estabelecida e a organização institucional constituída, embora tenham sido eficazes na estruturação da indústria, geraram problemas que dificultaram a mudança de rumo necessária nos anos oitenta”. Este processo de industrialização “voltado para dentro”<sup>6</sup>, que se revelou satisfatório em dado momento, começou a dar sinais de esgotamento.

De fato, no final da década de setenta, e mais ainda na década de oitenta, o modelo de substituição de importações, nos moldes em que vinha sendo implementado, se revelou ultrapassado. Por um lado, o parque industrial herdado apresentava problemas estruturais que ampliavam o atraso tecnológico<sup>7</sup>; por outro

---

<sup>6</sup> POSSAS, 1995, p. 31.

<sup>7</sup> De acordo com CASSIOLATO (1994, p. 1), “(...) as empresas industriais, com poucas exceções, não desenvolveram capacitação tecnológica inovativa própria. O esforço tecnológico acumulado ao longo do processo de substituição de importações limitou-se àquele necessário à produção propriamente dita.”

lado, a infra-estrutura do país foi acumulando deficiências que impediam a obtenção dos graus necessários de competitividade.

Dificuldades políticas e institucionais, problemas sociais, infra-estruturais e desestruturação do Estado, que havia perdido a capacidade de ordenar a economia e financiar o desenvolvimento, foram os principais problemas herdados da década de oitenta. No início dos anos noventa, o parque industrial brasileiro, afeito aos vícios gerados pelo padrão de desenvolvimento caracterizado pela substituição de importações, e a um contexto protecionista, encontrava-se enfraquecido. Por sua vez, a defasagem dos equipamentos e das tecnologias de gestão, a baixa difusão de inovações organizacionais, os reduzidos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), a desarticulação entre a política científica e tecnológica e a política industrial se apresentava, dentre outros, como elementos determinantes do atraso tecnológico da indústria.

Os diferentes aspectos do atraso tecnológico se refletiam, principalmente, nos baixos níveis de produtividade e custos elevados de vários produtos da indústria, reforçando a inserção passiva do país no comércio internacional. As causas mais remotas são o processo como se deu a inserção do País no comércio internacional, a regressiva distribuição de renda, a não geração de um mercado interno que alavancasse o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial, gerando, assim, um ambiente pouco propício à inovação. Diferentemente da experiência de outros países, em que a industrialização foi acompanhada por significativos investimentos em P&D por parte das firmas locais e pela constituição, de forma articulada com a indústria, de uma infra-estrutura de serviços tecnológicos, a industrialização brasileira não exerceu pressão significativa sobre a oferta interna de tecnologia. Assim, a política de desenvolvimento científico e tecnológico, apesar de importante, foi implementada à margem do desenvolvimento industrial. Embora tenha contribuído para a existência de uma infra-estrutura tecnológica no país e para a formação de pesquisadores, enfrentou enormes dificuldades para internalizar

capacidade de inovar. Este fator acentuou a fragilidade tecnológica estrutural do país. (ECIB, 1994, p.126-7).

Este conjunto de circunstâncias adversas colocou o Brasil, no início dos anos noventa, diante da necessidade de enfrentar o desafio de internalizar rapidamente as transformações requeridas para o aumento da capacitação tecnológica, embora em condições de vulnerabilidade. Era necessário, portanto, uma adequada e sólida estratégia de desenvolvimento, capaz de enfrentar as transformações impostas pelo novo ambiente competitivo interno, caracterizado por elevado grau de progresso técnico. Na tentativa de minimização destes problemas, questões como normalização, qualidade, produtividade, tecnologia industrial básica passaram, assim, a ocupar papel de destaque no país.

A necessidade de níveis superiores de eficiência, de aumento da produtividade, e de diminuição dos desperdícios no curto prazo levaram à escolha da Qualidade como um dos eixos principais da política industrial. Esta opção já se encontrava delineada, desde a década de setenta, e mais intensamente na segunda metade da década de oitenta, quando foram desenvolvidos esforços, tanto em nível industrial como governamental, para a melhoria da Q&P no País. A questão da qualidade industrial foi escolhida pelo governo como alicerce para a difusão do tema, pois estaria mais próxima da comercialização do produto, por estar mais sujeita às pressões de mercado e por ser facilmente percebida pelos empresários<sup>8</sup>.

### **2.1.1- ESFORÇOS PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE EM NÍVEL INDUSTRIAL**

No nível industrial, se destacaram os esforços das empresas estatais, das subsidiárias de multinacionais e de algumas grandes empresas nacionais no que concerne a investimentos em treinamento, ao atendimento de especificações, à

---

<sup>8</sup> De acordo com o documento *Qualidade Industrial: Análise e Proposições* (1988, p. iii e 91), “a questão da Qualidade Industrial foi escolhida, prioritariamente, (...) pela importância que o Ministério da Indústria e Comércio vem conferindo a esse decisivo fator de incremento da competitividade do produto industrial brasileiro.”

normalização. Foram importantes para a divulgação do tema da Qualidade.

Os esforços de técnicos e diretores de grandes empresas como Grupo Gerdau, Companhia Siderúrgica Belgo Mineira, ACESITA, USIMINAS, COSIPA, PETROBRÁS, dentre outras, foram somados aos de grupos de pesquisadores organizados em universidades, institutos técnico-científicos e fundações. O objetivo deles consistia em analisar as condições em que se encontravam a infraestrutura de serviços tecnológicos e a indústria brasileira e, por outro lado, entender as transformações por que passavam os países mais desenvolvidos.

### **2.1.2- ESFORÇOS PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO NÍVEL GOVERNAMENTAL**

No nível governamental, destaque deve ser dado ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), criado em 1973, ao Programa de Qualidade e Produtividade (ProQP), lançado em 1986, e ao Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade (PEGQ), instituído em 1987.

As iniciativas voltadas para a metrologia, a normalização e a certificação da qualidade, que constituíram a infra-estrutura de tecnologia industrial básica do País têm sua origem na década de sessenta. Em 1963, foi criado o Departamento Nacional de Pesos e Medidas. A Lei 5966, de 1973, criou o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO), sendo sua regulamentação de 1978. Ao posteriormente denominado INMETRO couberam as atribuições de normalização, até então de responsabilidade exclusiva do setor privado, através da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

De acordo com KUPFER (1993), a preocupação da política industrial com metrologia, normalização e qualidade industrial é relativamente tardia. Apenas em 1979, com a edição do Programa Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), foi conferida prioridade a esses temas. Buscava-se, então, o provimento da oferta dos serviços supracitados, centralizando no Estado, em

particular no INMETRO, a liderança institucional da prestação dos mesmos. De modo geral, esse movimento significou a inclusão dos serviços de tecnologia industrial básica nas instâncias da infra-estrutura pública em ciência e tecnologia, que vinham sendo incentivadas desde a década de setenta (KUPFER, 1993, p.21). O sistema de normalização, metrologia e certificação enfrenta constrangimentos institucionais, financeiros e técnicos desde essa época e, na opinião de KUPFER (1993, p.46), ainda pode ser avaliado como relativamente atrasado quando comparado ao existente nos países de industrialização avançada.

Em meados dos anos oitenta, instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Fundação Carlos Alberto Vanzolini (FCAV), a Fundação Christiano Ottoni (FCO) e o Instituto Brasileiro de Qualidade Nuclear (IBQN) passaram a dedicar-se, em conjunto, à promoção de iniciativas na área de Qualidade. Elas incluíam a elaboração de estudos e desenvolvimento de ações visando à melhoria da infra-estrutura tecnológica, capacidade em engenharia de fabricação, projetos de produtos, qualidade industrial, treinamento, entre outros. A Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) do então Ministério da Indústria e Comércio (MIC) teve papel decisivo na apresentação de propostas e no estabelecimento de instrumentos de ação baseados nos estudos elaborados referentes à tecnologia industrial. Um importante marco da atuação deste ministério foi o Programa de Qualidade e Produtividade (ProQP), lançado em 1986. Sua formulação contou com a participação de representantes dos empresários, do governo e de consultores. Uma análise do ProQP e de sua importância para a formulação do PBQP será desenvolvida no capítulo quatro, onde procurar-se-á mostrar as semelhanças entre ambos.

Outra iniciativa foi o Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade (PEGQ), instituído em 1987, no âmbito do Subprograma de Tecnologia Industrial

Básica (TIB) do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). Como outros subprogramas do PADCT, as atividades do PEGQ podem ser divididas em duas fases: PEGQ I (1987-1990) e PEGQ II (1991-?). Dados de 1996 apontam que foram despendidos recursos equivalentes a US\$ 9 milhões, tendo sido treinadas aproximadamente 217 mil pessoas até o final de 1996<sup>9</sup>. Foi responsável também pelo fortalecimento de entidades nucleadoras e multiplicadoras, criadas com o objetivo de dar suporte ao setor produtivo na estruturação de sistemas para a Qualidade. A FCO, IBQN e FCAV são exemplos de instituições nucleadoras com a atribuição de disseminar as técnicas de Q&P que vinham sendo aplicadas no Japão, Estados Unidos e países da Europa. Com a formulação do PBQP, um de seus subprogramas gerais - intitulado Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão - ficou sob a responsabilidade do PEGQ. No capítulo quatro serão retomados a atribuição e o funcionamento dos subprogramas gerais e setoriais do PBQP.

Se, por um lado, não houve a devida difusão das técnicas relativas à Q&P por parte da indústria, por outro, as medidas governamentais tiveram eficácia reduzida uma vez que, entre outros aspectos, não se revelaram em mecanismos adequados para se sobreporem aos constrangimentos provocados pelos problemas estruturais da indústria, acima aludidos. Embora sem a expressão necessária para promover a difusão do tema até final dos anos oitenta, é cabível apontar que as iniciativas em nível industrial e governamental comentadas determinaram a importância que o PBQP viria a ter no início dos anos noventa. Parte considerável dos entrevistados manifestou preocupação em não aliar as iniciativas relativas à

---

<sup>9</sup> O PEGQ não apóia projetos para uma única empresa, mas sim projetos cooperativos e conta com recursos do Banco Mundial e de aproximadamente dez entidades brasileiras nucleadoras ou multiplicadoras, caracterizando os US\$ 9 milhões como um somatório de recursos de contrapartida. Entre 1987 e 1990, foram treinadas 5 400 pessoas, sendo que 500, com recursos do PEGQ. Entre 1991 e 1992, foram treinadas 16 600, sendo 3 700 pelo PEGQ; em 1993, das 28 500, 6 800 pelo PEGQ; em 1994, do total de 61 500, 6 000 foram treinadas com recursos do PEGQ; em 1995, dos 52 000, 3 000 pelo PEGQ e, finalmente, em 1996, dos 53 000 treinamentos realizados, 4 000 contaram com o apoio do PEGQ. A distribuição dos recursos por regiões encontra-se assim definida: 20% para o sul, 62% para o sudeste, 3.5% para o centro-oeste, 12% para o nordeste, 1.9% para o norte e 0.6% para outros países. Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia.

Qualidade no país ao PBQP, exclusivamente, ao contrário do que estava sendo amplamente divulgado pelos meios de comunicação. Ressaltaram que vários esforços que o antecederam estavam sendo ignorados, embora sem grande expressão, mas que fortaleceram o chamado “movimento pela qualidade”<sup>10</sup>.

O impacto limitado das iniciativas de promoção da Q&P na década de oitenta está relacionado, dentre outros aspectos, à prevalência de elevados índices inflacionários, de enormes constrangimentos cambiais e fragilidade financeira do Estado. Estes foram fatores que caracterizaram um ambiente macroeconômico pouco propício aos investimentos produtivos e, de modo especial, aos investimentos inovadores.

O baixo nível de capacitação tecnológica da maioria das empresas nacionais ou sua baixa propensão a inovar - expressões do atraso tecnológico - foram-se revelando, cada vez mais, em grandes obstáculos para a consolidação de níveis competitivos dos produtos nacionais. Os antecedentes do PBQP mostram que as iniciativas de promoção da Q&P que visassem a dar suporte à competitividade da indústria nacional foram insuficientes na reversão do quadro que predominava no País. Com efeito, concebidas e implementadas em um contexto macroeconômico desfavorável, não foram capazes de conduzir à superação dos bloqueios causados pelo atraso tecnológico e não estimularam a criação de capacitações tecnológicas sustentadoras de níveis competitivos de Q&P. Adicionalmente, a baixa propensão para inovar dos empresários brasileiros, no nível microeconômico, constituiu-se em fator limitante à difusão das técnicas de Q&P.

Este cenário, caracterizado por dificuldades estruturais, exigia uma estratégia de desenvolvimento que pudesse reduzir o atraso tecnológico, potencializar as capacidades internas das empresas e proporcionar a inserção do país num cenário internacional cada vez mais competitivo. A definição desta

---

<sup>10</sup> Aspecto ressaltado pelos seguintes entrevistados A, B, C, D, E, G, H, I, J, N.

estratégia poderia vir acompanhada da formulação de políticas sólidas e fortemente articuladas; o que parece não ter ocorrido no nível necessário no início dos anos noventa.

## **2.2- A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PICE)**

As eleições presidenciais aconteceram no segundo semestre de 1989, tendo como cenário o contexto relatado acima. Ao longo deste processo, foi-se fortalecendo o discurso da modernidade, da reforma do Estado, da abertura econômica, da privatização. Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República. Em junho, três meses após a posse, foi lançada a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE).

O entendimento da PICE é fundamental por traduzir as aspirações do Governo Collor em relação aos elementos daquele discurso. Esta seção será dedicada a uma breve análise do conteúdo da PICE por intermédio de seus objetivos, estratégias, programas e instrumentos.

Os objetivos da PICE foram assim definidos<sup>11</sup>:

- (a)** aumentar a eficiência produtiva e a comercialização de bens e serviços;
- (b)** modernizar e reestruturar a indústria;
- (c)** inserir, de forma favorável, a economia brasileira no mercado externo;
- (d)** promover a retomada do crescimento e do desenvolvimento sob novas bases, centrados na integração com a economia mundial e no aumento da produtividade;
- (e)** aumentar a produtividade e alcançar padrões internacionais de qualidade;
- (f)** promover um ambiente interno mais competitivo;
- (g)** melhorar progressivamente os padrões de qualidade e preço no mercado interno;

---

<sup>11</sup> “A PICE tem por objetivo o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, mediante a modernização e a reestruturação da indústria, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.” (PICE, 1992, p. 5).

- (h)** atenuar as disparidades econômicas, sociais e regionais;
- (i)** redefinir o papel do Estado; e
- (j)** valorizar o trabalho, preservar o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida da população brasileira.

A PICE deveria atingir seus objetivos por intermédio das seguintes estratégias<sup>12</sup>:

- (a)** utilização eficaz das forças de mercado a fim de induzir a modernização tecnológica do parque industrial e de aperfeiçoar as formas de organização da produção e da gestão do trabalho;
- (b)** redução progressiva dos níveis de proteção tarifária;
- (c)** eliminação da distribuição indiscriminada e não transparente de incentivos e subsídios;
- (d)** fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência;
- (e)** utilização de mecanismos de coordenação e mobilização, de instrumentos de apoio creditício e de fortalecimento da infra-estrutura tecnológica;
- (f)** exposição planejada da indústria brasileira à competição internacional;
- (g)** capacitação tecnológica das empresas nacionais, entendida como a capacidade de selecionar, absorver, melhorar ou desenvolver tecnologias; e
- (h)** proteção tarifária seletiva de segmentos das indústrias de tecnologia de ponta e do apoio à difusão das inovações nos demais setores da economia.

Os mecanismos - denominados programas - que dariam suporte à implementação da PICE foram assim definidos:

- (a)** Programa de Competitividade Industrial<sup>13</sup> (PCI); e
- (b)** Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP).

---

<sup>12</sup> "A PICE a ser implementada exige formas de atuação governamental e de regulação da atividade econômica substancialmente diferentes daquelas vigentes ao longo do processo de substituição de importações." (PICE, 1992, p. 5).

<sup>13</sup> "O Programa de Competitividade Industrial tem por objetivo consolidar as orientações para o processo de reestruturação competitiva, destacando as providências e tarefas de responsabilidade do setor público em todos os níveis, bem como os desafios que exigem mobilização e participação empresarial para seu enfrentamento." (PCI, 1991, p.8)

Um excerto da PICE, em relação às atribuições de seus mecanismos, revela a importância conferida às questões de natureza científica e tecnológica, como apresentado abaixo:

“(...) Brasil Novo requer a utilização de mecanismos de coordenação e articulação que viabilize o planejamento consensual entre o governo e a iniciativa privada, com especial atenção para as questões de natureza científica e tecnológica.” (PICE, 1992, p. 7)

Embora tenha sido dado destaque às questões de natureza científica e tecnológica, os dois programas não apresentaram instrumentos que pudessem contemplá-las em sua amplitude.

Os instrumentos que o Governo pretendia utilizar eram<sup>14</sup>:

- (a) Política de Financiamento;
- (b) Política de Exportações;
- (c) Política de Importações;
- (d) Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI); e
- (e) Utilização do Poder de Compra do Estado.

A implementação da PICE estava apoiada na redefinição do papel do Estado e do setor privado. Dessa forma, a atuação do Estado<sup>15</sup> estaria restrita às seguintes funções:

- (a) garantir a estabilização macroeconômica;
- (b) reconstruir um ambiente favorável aos investimentos;
- (c) incentivar o setor privado a exercer o papel de principal agente do processo produtivo;
- (d) reforçar o sistema educacional básico; e
- (e) reforçar a infra-estrutura de competitividade do país, com ênfase no desenvolvimento científico e tecnológico.

---

<sup>14</sup> PICE, 1992, p. 10-15.

<sup>15</sup> “(...) o Estado deixará de absorver o esforço de poupança nacional, abrindo espaço para que o capital privado exerça plenamente seu papel de principal agente do processo produtivo. Reforçar o sistema educacional básico e a estrutura de desenvolvimento científico e tecnológico são as maiores tarefas do setor público dentro da infra-estrutura de competitividade do país.” (PICE, 1992, p. 6-7)

Ao que parece, algumas evidências parecem confirmar que a atuação do Estado em relação a grande parte dos aspectos supracitados não foi bem sucedida. Empresários e associações empresariais passaram a referir-se, freqüentemente, ao “custo brasil”, caracterizado por elementos externos às empresas que interferem negativamente sobre seu desempenho<sup>16</sup>. Ao pretender implementar tais medidas, o Governo procurava restringir a tutela do Estado, por um lado e, por outro, transferir para a iniciativa privada responsabilidades às quais não estava, em geral, habituada. A PICE propunha a diminuição da intervenção do Estado na economia, deslocando os mecanismos de regulação microeconômica de seu âmbito para o do mercado (BAPTISTA & JORGE, 1993, p.3).

As transformações a que estava sendo submetido o Estado deveriam estar apoiadas em novos instrumentos de coordenação e articulação. Caso contrário, o alcance dos objetivos da política estaria comprometido. Porém, foi identificada a ausência desses instrumentos na PICE.

Ao setor privado<sup>17</sup> competia:

- (a) investir em pesquisa e desenvolvimento;
- (b) ampliar sua participação enquanto produtor de bens e serviços básicos<sup>18</sup>, reduzindo a responsabilidade do setor público nessas atividades; e
- (c) reestruturar as empresas a fim de que tivessem capacidade de competir com as estrangeiras.

---

<sup>16</sup> Os componentes do Custo Brasil podem ser definidos como: sistema tributário que impõe uma carga tributária desigual, sobretaxação, tributação sobre as exportações e sobre os investimentos, excesso e rigidez dos encargos trabalhistas, precariedade dos sistemas de educação e de saúde, obsolescência da infra-estrutura de transportes, elevados custos portuários, deterioração das telecomunicações, estrangulamento do sistema energético, custo de financiamento e níveis de regulamentação excessivos (Custo Brasil, CNI, 1995).

<sup>17</sup> “O capital privado nacional será estimulado a reestruturar-se e fortalecer-se para que possa participar de forma ativa nesta nova etapa em que as exigências de competitividade serão crescentes, com a inserção internacional e o fim da tutela do Estado colocando novos desafios e oportunidades para empresas e empresários brasileiros. Grupos empresariais de grande porte, articulados a uma extensa malha de pequenas e médias empresas tecnologicamente dinâmicas, competindo e associando-se das mais variadas maneiras com empresas estrangeiras, deverá ser o modelo empresarial a ser perseguido.” (PICE, 1992, p. 7)

<sup>18</sup> No texto, os serviços básicos são classificados como: “energia, transporte, portos, armazenagem, siderurgia de planos, petroquímica, fertilizantes, telecomunicações e outros”. (PICE, 1992, p. 7).

É fundamental, no entanto, salientar que, dada a ausência de postura inovadora e empreendedora de parte considerável de nossos empresários, era preciso que o governo criasse instrumentos que os incentivassem a investir e a reestruturar suas empresas. Se antes o Estado estava presente apoiando o setor privado, a tentativa de torná-lo mínimo naquele momento, delegando responsabilidades às quais a iniciativa privada não se achava habituada, estava ameaçada. Mudanças de atitude não ocorrem rapidamente, é preciso considerável tempo de maturação para a internalização de propostas e de responsabilidades como estas.

Parece legítimo concluir que o Governo, no discurso, se responsabilizou por objetivos e políticas que não tinha como prioridade cumprir, além de delegar responsabilidades às quais a iniciativa privada não era afeita. Ao que parece, a redefinição do papel do Estado caracterizou-se muito mais por sua simples redução, que por novas formas de atuação.

A apresentação dos atores que participaram do processo decisório<sup>19</sup> costuma ser um instrumento utilizado para o entendimento das características de uma política pública, mais precisamente, de seus objetivos e estratégias. Os 175 presentes na fase de formulação da PICE estavam assim distribuídos:

**Tabela 2.1**  
**Processo decisório e atores sociais presentes na formulação da PICE**

Entidades	Nº de Assentos	Entidades	Nº de Assentos
Min. Econ. Faz. e Planejamento (MEFP)	52	Secretaria da Cultura	01
Ministério da Justiça	14	Min. Relações Exteriores (MRE)	04
Ministério da Infra-Estrutura (MINFRA)	14	Ministério da Ação Social	01
Ministério da Educação	12	Fundações Educacionais	04
Min. Agric. e Ref. Agrária (MARA)	02	Ministério da Saúde	02
Secretaria da Administração Federal	01	Empresários	15
Min. Trab. e Previdência Social (MTPS)	03	Entidades de Classe Empresarial	20
Secretaria de Assuntos Estratégicos	02	Associações Profissionais	07
Secretaria Geral da Presidência	03	Associações Científicas	02
Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT)	16		

Fonte: SANTOS, GURGEL et al. (1992, p. 42).

<sup>19</sup> SANTOS, GURGEL et al. (1992) fizeram uma análise do processo decisório da PICE, com a intenção de traçar uma relação entre o perfil dos tomadores de decisão e o resultado final da política, enfatizando o poder e as formas de atuação dos atores envolvidos, a fim de entender de que forma seus interesses foram contemplados.

Por meio da análise desta tabela, SANTOS, GURGEL et al (1992) constataram:

- (a) que houve grande participação de representantes do governo, o equivalente a 75% do total de representantes, em especial do MEFP, o MJ, a SCT e o MINFRA;
- (b) que a representação empresarial era equivalente a 20% do total;
- (c) que, com menor representação, estavam as associações profissionais e científicas, contando com 5% do percentual total; e
- (d) que houve ausência dos representantes dos trabalhadores e dos consumidores - a despeito da referência, nas diretrizes da PICE, ao fato de que deveria ocorrer uma atuação harmônica do Estado, dos empresários, da classe trabalhadora e dos consumidores.

A apresentação do conteúdo da PICE, aliada à análise subsequente, possibilitará o entendimento da lacuna existente entre os ambiciosos objetivos explicitados e as estratégias, os mecanismos e os instrumentos da política responsáveis por alcançá-los. O modo como estes estavam sendo implementados, tornava ainda mais distante o alcance dos objetivos. Identificou-se a falta de uma adequada combinação entre a política de abertura comercial, a política de capacitação tecnológica e a política de Q&P, no bojo de uma estratégia consistente de política industrial. A análise da PICE permite destacar algumas características que identificam essa inadequação:

**(a) POLÍTICAS PARA PROMOVER A COMPETIÇÃO X POLÍTICAS PARA PROMOVER A COMPETITIVIDADE**

BAPTISTA & JORGE (1993, p.2) e CASSIOLATO (1995, p.79-80) asseveram que houve um desequilíbrio, na PICE, entre as estratégias que visavam a promover a competição e as que visavam a promover a competitividade. Isso conduziu à primazia da abertura da economia em sobreposição às medidas de fomento ao investimento. Segundo BAPTISTA & JORGE (1993, p.4), a competitividade das empresas e dos países encontra alicerce na capacidade de criação e renovação de

vantagens competitivas, estando esta condição vinculada à sustentação da capacitação de inovação de produtos e processos. Foi desconsiderado o *timing* adequado para a aumentar a capacitação dos setores industriais.

As políticas com a finalidade de promover a competição têm a característica de pressionar as empresas, encontram-se focadas na liberalização da economia e na desregulamentação. Estas podem ser agrupadas em três eixos básicos: medidas relacionadas à liberalização comercial, à atração ao capital estrangeiro; à privatização das estatais e dos serviços de utilidade pública.

As políticas para a promoção da competitividade visam a estimular a reestruturação das empresas locais e encontram-se centradas no fomento ao investimento privado por meio da melhoria das condições estruturais, setoriais e empresariais, podendo ser agrupadas em quatro eixos básicos: redução dos custos do investimento privado via incentivos fiscais, redução dos custos de exportação, melhoria da infra-estrutura científica, tecnológica e de recursos humanos e, finalmente, reestruturação do modelo empresarial brasileiro, por intermédio, entre outros, da promoção às fusões e à desverticalização das empresas.

#### **(b) CONCEITO DE CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA ADOTADO**

BAPTISTA & JORGE (1993, p.4) são enfáticos ao assinalar dois aspectos referentes ao entendimento da PICE em relação à capacitação tecnológica. Primeiramente, o conceito de capacitação tecnológica adotado nos documentos oficiais a associam mais à capacidade de produzir que de conceber novos produtos e processos. Em segundo lugar, a opção por esta visão significa, na prática, a ratificação da inserção passiva do país na divisão internacional do trabalho definida pelos países centrais.

A formulação do PBQP, juntamente com o delineamento de algumas ações e objetivos da PICE, inspiram-se mais na lógica da produção que no reconhecimento da necessidade de inovação, como ilustra o trecho abaixo:

“Os dois programas que dão sustentação à PICE - o PCI e o PBQP - confirmam esta suspeita na medida em que associam predominantemente a capacitação tecnológica ao esforço de produção e gestão. É a ênfase na capacidade de produzir em detrimento da capacidade de inovar. (...) Se a ênfase na produção é perfeitamente compatível com o propósito de promover a retomada do crescimento, já não o é, tão claramente, com a missão de promover um novo padrão de desenvolvimento.”<sup>20</sup>

### **(c) AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS**

Embora a PICE tenha reconhecido a importância do ensino fundamental para o avanço tecnológico<sup>21</sup>, da melhoria da qualidade de vida da população, da importância de ações no campo científico e tecnológico, da necessidade de reformulação dos padrões de ensino e pesquisa, assim como da atenuação das disparidades econômicas, sociais e regionais<sup>22</sup>, foi evidente a ausência de desdobramentos de política para contemplar estes aspectos. SANTOS, GURGEL et al. (1992) enfatizam que, apesar de ter sido apontada a intenção de formulação de políticas públicas na PICE, estas não foram concretizadas. Foi evidente a inexistência de políticas e estratégias explícitas para a consecução dos objetivos propostos.

### **(d) LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES E O COMPROMETIMENTO DA CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA**

As estratégias da PICE no que concerne à política de importações ativeram-se, basicamente, à redução dos níveis de proteção tarifária<sup>23</sup>, comprometendo o esforço de capacitação tecnológica da indústria. Os objetivos explicitados na PICE ficaram praticamente inviabilizados, dentre outros, pela liberalização para importação. Este contexto não privilegiou a geração e a difusão tecnológica, conduz mais à demanda por bens supérfluos e de consumo, que à obtenção de

<sup>20</sup> SANTOS, C. M., GURGEL, C. et al. (1992, p.15).

<sup>21</sup> “Reforçar o sistema educacional básico e a estrutura de desenvolvimento científico e tecnológico são as maiores tarefas do setor público dentro da infra-estrutura de competitividade do país.” (PICE, 1992, p.7)

<sup>22</sup> De acordo com o documento da PICE (1992, p. 6), “(...) execução de uma política voltada para atingir um novo padrão de desenvolvimento, redefinir o papel do Estado, atenuar as disparidades econômicas, sociais e regionais, valorizar o trabalho e preservar o meio ambiente.”

<sup>23</sup> BAPTISTA & JORGE (1993, p. 3).

tecnologia moderna<sup>24</sup>.

#### **(d) LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES E O COMPROMETIMENTO DA CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA**

As estratégias da PICE no que concerne à política de importações ativeram-se, basicamente, à redução dos níveis de proteção tarifária<sup>25</sup>, protelando as medidas necessárias para a capacitação tecnológica da indústria. Os objetivos explicitados na PICE ficaram praticamente inviabilizados pela liberalização para importação. Este contexto não privilegiou a geração e a difusão tecnológica, nem a obtenção de tecnologia moderna, ao contrário, proporcionou a demanda por bens supérfluos e de consumo<sup>26</sup>.

#### **(e) A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA E A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICO**

Ao conferir importância às empresas estrangeiras enquanto agentes fundamentais da retomada do desenvolvimento industrial e tecnológico, foi ignorado que as atividades de P&D dessas empresas - sustentadoras de melhores níveis de Q&P - concentram-se principalmente nas matrizes, sendo transferidos para os países menos desenvolvidos, apenas os conhecimentos necessários à fabricação do produto. A transferência de tecnologia avançada, no atual cenário de competição internacional, torna-se cada vez menos plausível<sup>27</sup>. A liberalização do mercado não conduziu, necessariamente, à migração de investimentos para o país, principalmente devido à instabilidade macroeconômica que caracterizou o Governo

---

<sup>24</sup> Segundo SANTOS, C. M., GURGEL, C. et al. (1992, p.59), "Num cenário de recessão econômica combinada com uma aguda concentração de renda, é de se supor que a atividade de importação se restrinja aos bens de luxo, destinados a segmentos de maior poder de compra, pouco alterando, assim, os padrões de qualidade e preço para o conjunto mais amplo da população. (...) revela-se mais um risco da Política Industrial."

<sup>25</sup> BAPTISTA & JORGE (1993, p. 3).

<sup>26</sup> Segundo SANTOS, C. M., GURGEL, C. et al. (1992, p.59), "Num cenário de recessão econômica combinada com uma aguda concentração de renda, é de se supor que a atividade de importação se restrinja aos bens de luxo, destinados a segmentos de maior poder de compra, pouco alterando, assim, os padrões de qualidade e preço para o conjunto mais amplo da população. (...) revela-se mais um risco da Política Industrial."

<sup>27</sup> SANTOS, C. M., GURGEL, C. et al. (1992, p.62).

Collor.

#### **(f) AUSÊNCIA DE PRIORIDADE E DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS SETORIAIS**

As diferenças dos diversos setores industriais - características técnicas, tipo de produto, mercado, entre outras - não foram consideradas na elaboração de políticas de cunho setorial. Não houve priorização ou discriminação setorial na PICE em função do potencial inovador de cada setor e de sua importância nas relações interindustriais.

#### **(g) PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DO PAÍS VOLTADO PARA O MERCADO EXTERNO**

A PICE sustentava que o desenvolvimento do País dependeria de sua inserção no mercado internacional. Esta opção se refletiu na pouca importância conferida ao mercado interno, ignorando as dimensões continentais do País, a complexidade e a diversificação da sua estrutura industrial. Essa opção de política ignorou o fato de que a inserção no mercado externo requer a sustentação de uma base industrial moderna, bem como um mercado interno capaz de alavancar um processo de aprendizado tecnológico (BAPTISTA & JORGE, 1993, p.4).

### **2.3- AS RELAÇÕES ENTRE AS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE E DA POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR**

Como apresentado no item anterior, a PICE considerava que o aumento da pressão competitiva, resultante da abertura econômica, seria praticamente suficiente para desencadear um amplo movimento de reestruturação industrial que teria como cerne a promoção da Q&P, cuja importância se materializou na formulação do PBQP.

Como era esperado, a abertura econômica submeteu o Governo a pressões provenientes dos setores mais fragilizados em decorrência do contexto competitivo,

pois a opção por esta estratégia ignorou ou, em outras palavras, relegou a elaboração de políticas que pudessem dar sustentação a esse movimento. O PBQP foi o programa da PICE com maior evidência e contou com expressivo apoio do Presidente Collor, como será apresentado no capítulo quatro. O lançamento do PBQP foi uma forma do governo demonstrar seu apoio aos setores que seriam mais penalizados com a abertura.

Sendo o PBQP um dos programas da PICE, é coerente afirmar que guardava estreita relação com as diretrizes que a orientaram, como descrito acima. A ausência de outras políticas, como mostrado na seção 2.2, que dessem a ele suporte, é também sintomática e se constituiu numa limitação para o alcance de seus objetivos, como será mostrado no capítulo três.

A intenção de formular um programa para a Q&P surgiu durante as discussões das diretrizes do Governo, pouco antes da posse, entre novembro e dezembro de 1989<sup>28</sup>. De acordo com os documentos governamentais, a fase de formulação do PBQP pode ser subdividida em dois momentos: de estruturação (com duração de três meses) e de detalhamento (com duração de quatro meses). A primeira fase contou com a participação de técnicos do Departamento da Indústria e do Comércio (MEFP), do Departamento de Tecnologia e Qualidade Industrial (SCT) e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (MJ), e consistiu na elaboração do Termo de Referência do PBQP e da Exposição de Motivos<sup>29</sup>.

O detalhamento do Termo de Referência e do PBQP ocorreu entre julho e outubro de 1990 e consistiu na: (a) elaboração e definição de ações e estratégias, e (b) identificação de projetos no âmbito dos Subprogramas Gerais. Vale ressaltar que a definição do que seriam os Subprogramas Gerais se deu por meio da identificação de projetos já existentes no âmbito governamental e que foram

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada com "B", em Brasília (1994).

<sup>29</sup> "A formulação do PBQP ocorreu, portanto, entre 22 de abril de 1990, data da 1ª Reunião conjunta entre os órgãos de governo envolvidos, até 26 de junho de 1990, data da Exposição de Motivos nº 171/90 propondo o programa e seu Termo de Referência." Relatório de Atividades - DETEC/SCT/PBQP. Brasília, 1991, p.1.

agrupados sob determinados títulos, descritos no capítulo quatro<sup>30</sup>.

Foi criada informalmente uma Secretaria Provisória, coordenada pelo Departamento de Indústria e Comércio do MEFP, com representantes da SCT, do INMETRO e da Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR), com o objetivo de dar continuidade a esses trabalhos.

Em junho de 1990, foi entregue ao Presidente Collor a Exposição de Motivos e o Termo de Referência nº 171 que instituiu o PBQP. A solenidade oficial de seu lançamento aconteceu cinco meses depois, em 7 de novembro, no Palácio do Planalto<sup>31</sup>, juntamente com a definição das normas de funcionamento do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, pelo Decreto nº 99.675, e a instituição do ano de 1991 como Ano Nacional da Qualidade e Produtividade, pelo Decreto nº 99.676. SANTOS, C. M., GURGEL, C. et al. (1992, p. 66) sustentam uma crítica em relação à determinação do Ano Nacional da Qualidade e Produtividade<sup>32</sup>: “(...) alguns sinais puderam ser notados, tais como a idéia do Mês da Qualidade (que não aconteceu). Mas, ainda que houvesse acontecido, pareceu inserir-se muito mais como ação publicitária do que parte de uma mobilização social e política.” Após 1990, o mês de novembro tornou-se reconhecido como o mês da qualidade.

A formulação do PBQP tem relações com as características da PICE e das orientações do Governo Collor:

“As linhas de ação a serem observadas pelo Programa são parte integrante da Política Industrial e de Comércio Exterior, guardando unidade e coerência com seus mecanismos e instrumentos, de forma articulada com a Política Científica e Tecnológica e demais políticas intervenientes.” (PBQP, 1990, p.3)

“É este o espírito com que está sendo implementada a Política Industrial e de Comércio Exterior que propiciará a modernização da indústria nacional. É este o espírito com que estamos lançando hoje o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade”. (Discurso do Presidente Collor no lançamento do PBQP. (PBQP, 1990, p.5.)

<sup>30</sup> De acordo com os entrevistados B e G.

<sup>31</sup> Essa solenidade contou com o discurso da Ministra Zélia Cardoso de Mello e do Presidente da República, ocasião em que foi instituído o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade (vinculado à Presidência da República) e foi declarado o ano de 1991 como o Ano Nacional da Qualidade.

<sup>32</sup> Em seu discurso de lançamento do PBQP, Collor foi enfático: “Quando da apresentação das Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior, em 26 de junho passado, determinei que 1991 será o ano da qualidade e produtividade no âmbito do Governo Federal. No meu Governo, todos os anos, todos os meses e todos os dias deve ter a qualidade e produtividade como meta prioritária.” (PBQP, p. 6).

Como pode ser visto no trecho acima, grande ênfase foi dada à questão da modernização pelo Governo Collor. Na opinião de MATOS MARTINS, P. E. (1993, p.10), “forçoso é reconhecer que a formulação de políticas públicas para uma realidade tão desafiadora requer, necessariamente, que se discuta a interpretação a ser dada para o conceito de modernidade, que só de forma ingênua poderá coincidir com a dos manuais produzidos pelas economias ricas e em diferentes estados de desenvolvimento tecnológico e estratificação social. É, portanto, no pano de fundo desse quadro singular, ainda não sinistro, mas extremamente grave, que esta análise do PBQP precisa ser feita.”

Com base no PBQP, nos documentos oficiais e no discurso do Presidente Collor, foram destacados, a seguir, seis pontos que analisam a consonância entre as intenções do Governo Collor e da PICE e a definição da estrutura e do funcionamento PBQP:

#### **(a) REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E TENTATIVA DE PROMOÇÃO DE UM ESTADO ARTICULADOR**

“Trata-se agora, de como aliás tem sido a tarefa do governo, de modificar a ação do Estado em toda a articulação institucional. Diferentemente do modelo que prevaleceu nos últimos 30 anos, onde o Estado tinha um papel executor, neste caso o Estado passa a ter um papel apenas articulador no sentido de que sejam efetivamente promovidas as mudanças que são necessárias para a modernização do parque industrial. (...) Nesse sentido, então, o programa que está sendo lançado hoje, e que constitui mais uma determinação do Presidente Collor que vem sendo cumprida, visa a esse objetivo de modernizar a economia nacional e recuperar esse papel importante do Estado de apenas articulador, e não mais executor, e numa aliança, numa articulação importante com a iniciativa privada.” (Discurso da Ministra Zélia Cardoso de Mello, 1990).

A tentativa de redefinição do papel do Estado limitou-se à sua redução. Embora a intenção fosse instituir um Estado articulador, estiveram ausentes os mecanismos que pudessem viabilizar tal intento. Este fato é visível a partir do momento em que não estavam claros os mecanismos capazes de desempenhar esta

função<sup>33</sup>.

## **(b) MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA NACIONAL POR INTERMÉDIO DA PROMOÇÃO DE UM AMBIENTE DE COMPETIÇÃO**

“As ações no campo do desenvolvimento industrial realizam uma estratégia fundamental: a reestruturação da indústria brasileira baseada na criação de um ambiente de maior competição no País.” (Discurso do Presidente Collor no lançamento do PBQP. PBQP, 1990, p.5)

A estratégia de abertura econômica é uma das políticas que contribuem para a promoção de um ambiente de competição; porém, além de não ser a única, não poderia ter vindo desacompanhada de outras que dessem a ela suporte no longo prazo.

## **(c) LIBERAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES E DESREGULAMENTAÇÃO DA ECONOMIA**

## **(d) INSERÇÃO DO BRASIL NO MERCADO EXTERNO**

## **(e) RUPTURA COM O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES<sup>34</sup>**

“A nova estratégia de desenvolvimento industrial do Brasil, conforme tem ressaltado Vossa Excelência, apóia-se na eliminação das distorções decorrentes do modelo de substituição de importações e, especialmente, na modernização da indústria, objetivando níveis crescentes de competitividade no mercado interno e sua inserção no contexto das economias mais desenvolvidas.” Exposição de Motivos e o Termo de Referência do PBQP (ANEXO 3)

“A inserção do Brasil no contexto das economias mais desenvolvidas é função da capacidade de modernização da indústria, ao lado de profundas transformações de ordem interna que contemplem, entre outros aspectos, a redução da participação do Estado na atividade produtiva, um amplo processo de desregulamentação da economia e também a busca de uma maior eficiência do aparelho governamental.” (PBQP, 1990, p.3)

“Estamos construindo um Brasil Novo a partir de profundas transformações na definição das prioridades nacionais, sobretudo na área social, na gestão dos recursos públicos, no relacionamento do Governo com a sociedade e na condução da política econômica. (...) A competição sadia é vital para uma economia de mercado contemporânea. Por isso, promovemos a liberação das importações e dos preços, avançamos com vigor os processos de desregulamentação e privatização, e agimos no nosso dia-a-dia, sem tréguas, para mudar o comportamento daqueles agentes econômicos que insistem em manter os seus privilégios, que apostam contra a estabilização e a verdadeira transformação nacional.” Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello PBQP, (PBQP, 1990, p.5).

<sup>33</sup> Como será apresentado no capítulo três, uma avaliação no âmbito do PBQP identificou como um ponto fraco a atuação do Estado enquanto articulador.

<sup>34</sup> Os grifos feitos nos trechos subsequentes não se encontram no original e foram utilizados para enfatizar as idéias principais.

“O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade que estamos anunciando exercerá, tenho certeza, papel decisivo na reestruturação competitiva da indústria nacional. Vamos provocar um choque de eficiência e qualidade em todo o ambiente econômico nacional. Mas, já em 1991, vamos dar um salto definitivo, inaugurando um movimento irreversível na direção da modernidade. Tenho o pensamento voltado para o futuro, absolutamente convicto que juntos estamos construindo, através de programas como o que agora lançamos, as fundações de uma economia moderna, que voltará a crescer de forma sustentada, como distribuição de renda e justiça social.” Discurso do Presidente Fernando Collor de Mello PBQP. (PBQP, 1990, p.5)

## 2.4- CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CAPÍTULO

O diagnóstico do novo governo relativamente aos problemas enfrentados pelo país e sobre o qual o Governo tomava decisões, tendia a enfatizar a ineficiência do setor produtivo, a obsolescência tecnológica e a reduzida capacidade de competição no mercado internacional como resultantes: (a) da proteção do mercado interno e da indústria local; (b) das restrições impostas ao capital estrangeiro; (c) da expansão do Estado enquanto agente econômico.

Esse diagnóstico reforçava a abertura comercial<sup>35</sup>, a redução da participação do Estado na economia e a regulação da atividade econômica a cargo do mercado como principais eixos da nova política industrial, especialmente no que se refere à superação do atraso tecnológico, à modernização do parque industrial e ao aumento da competitividade (CASSIOLATO, 1995, p.80-81). E foram estas as perspectivas que nortearam a formulação da PICE e do PBQP.

A análise do conteúdo da PICE revela uma não correspondência entre seus objetivos e a inadequação das estratégias determinadas para alcançá-los<sup>36</sup>. Ao examinarmos a implementação da PICE, observamos que os objetivos descritos não

---

<sup>35</sup> Segundo BAPTISTA & MENDONÇA JORGE (1993, p.6), “Na prática, esta política (a PICE) centrou-se quase exclusivamente na política de abertura comercial, sob a hipótese de que o aumento da pressão competitiva induziria ao aumento de competitividade da indústria brasileira.”

<sup>36</sup> VIANNA MONTEIRO, J. ressalta que “(...) podemos notar que uma política pública, a nível (sic) de suas missões e seus objetivos, é, tipicamente, menos transparente do que a nível de suas estratégias ou seus programas. Desse modo, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou às características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas”. Fundamentos de política pública RJ, IPEA/INPES, 1982, p.53. In A Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo Collor, p.20.

foram alcançados em sua amplitude. O aumento da pressão competitiva, por si só, não seria suficiente para promover a superação de seu atraso por meio da modernização tecnológica do parque industrial. Ao que parece, o contexto de abertura - promovido pela PICE e que tinha o PBQP como instrumento sensibilizador - contribuiu para uma reestruturação industrial caracterizada por estratégias defensivas e avessas ao risco por parte do setor produtivo, pela redução de pessoal e de custos e pela permanência de práticas empresariais e de gestão do trabalho, em geral, ultrapassadas. O privilégio dado à estratégia de abertura explica as razões do atraso tecnológico e da baixa difusão da Q&P ainda vigentes, como será visto no próximo capítulo.

Com efeito, algumas análises do desempenho da indústria após 1990 mostram que: **(a)** o volume de exportações das empresas brasileiras diminuiu em vários segmentos industriais, especialmente nos de média e alta tecnologia, refletindo, em grande medida, a sua perda de competitividade; **(b)** com o aumento do volume de importações, cresceu o número de falências de empresas, assim como o número de empresas adquiridas por multinacionais; **(c)** em vários setores, o aumento dos níveis de produtividade cresceu mais em função da diminuição da mão-de-obra ocupada e menos em função do aumento da produção.

Ao contrário do que constava na PICE, o Governo ignorou a formulação de políticas para a competitividade - cujos efeitos são visíveis no longo prazo. O PBQP é formulado num contexto avesso à formulação de políticas. Estando o PBQP no bojo da PICE, é factível que esteja de acordo com suas diretrizes e que nele sejam encontradas semelhantes insuficiências internas. A existência de uma política para a Q&P, neste contexto, encontraria resistências devido às limitações de seus instrumentos e estratégias para o alcance de seus objetivos.

A política industrial, majoritariamente voltada para a abertura da economia, não privilegiou, na mesma medida, políticas e esforços sistemáticos para o fortalecimento da capacitação tecnológica da indústria. Foi constatada morosidade

na liberalização das medidas de fomento<sup>37</sup> do PACTI, descompasso entre as políticas para a promoção de competição e de competitividade, a insuficiência de instrumentos de ação, entre outros.

O PBQP surgiu em meio a grandes expectativas. O Governo Collor acreditava e divulgava que um programa para a Q&P poderia mudar o quadro de ineficiências a que estava exposto o país e, por isso, muitas expectativas recaíram sobre o PBQP. A idéia de que só por intermédio da Qualidade estaria assegurada a competitividade, conduziu à difusão do tema e à ampliação das expectativas sobre o PBQP, tendo sua importância e utilização expandidas a todos os setores da economia, além do industrial.

No entanto, o papel do PBQP esteve praticamente restrito à sensibilização e conscientização dos atores para a relevância do tema, fatores insuficientes para lograr o tão propalado aumento da competitividade. As expectativas que recaíram sobre o PBQP configuravam-se como excedentes em relação à capacidade de intervenção de seus instrumentos.

Finalmente, pode-se concluir que o PBQP foi um programa formulado coerentemente com as expectativas do Governo Collor, guardando estreita relação com a PICE e com suas insuficiências. Caracterizamos estas como fragilidades externas ao PBQP responsáveis pelas limitações na consecução de seus objetivos.

---

<sup>37</sup> Informativo PBQP, 1994.

### **CAPÍTULO 3- EVIDÊNCIAS DAS LIMITAÇÕES DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

No capítulo anterior, a PICE foi analisada com o objetivo de apresentar o contexto no qual estava inserido o PBQP. Buscou-se também identificar os fatores externos que contribuíram para o impacto limitado do PBQP enfocando o modo como se processou a abertura econômica, as diretrizes do Governo Collor e a inexistência de outras políticas que dessem suporte à competitividade.

A essência do presente capítulo consiste na apresentação de algumas evidências do impacto limitado do PBQP no alcance de seus objetivos, no que concerne à sensibilização dos atores, à difusão da Q&P e, principalmente, no suporte à construção de bases para a capacitação tecnológica. Mereceram destaque:

- (a) opiniões que mostram ter sido o PBQP o principal e mais bem sucedido programa da política industrial do Governo Collor;
- (b) estudos e pesquisas que apresentam dados e análises sobre a baixa influência do PBQP na sensibilização e determinação das estratégias empresariais para a Q&P, além de sucinta exposição sobre o desempenho de alguns setores industriais brasileiros, em 1994;
- (c) análise de documentos elaborados no âmbito governamental que enfatizam, por um lado, as ameaças e os pontos fracos do PBQP e, por outro lado, seus pontos fortes tendo como base o período 1990-1994; e
- (d) as dezesseis principais orientações estratégicas atribuídas ao PBQP, oriundas das quatro reuniões de avaliação estratégica (RAVEs) realizadas no âmbito do programa.

### 3.1- O IMPACTO LIMITADO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

Esta seção possui dois principais objetivos. Em primeiro lugar, serão apresentadas as opiniões correntemente aceitas de que o PBQP se constituiu no principal e mais bem sucedido programa da PICE. Em segundo lugar, serão mostradas algumas evidências em relação ao seu baixo grau de sensibilização, sua baixa influência sobre a adoção de estratégias no nível das empresas, que permitem afirmar que os resultados alcançados pelo PBQP foram muito limitados. Encontram-se, a seguir, expostas algumas opiniões acerca do PBQP.

Por ocasião do XIX Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, realizado em 1996, o Secretário de Tecnologia do MCT, em seu discurso, referiu-se ao PBQP como um programa de “de grande sucesso no setor industrial”, e que a ele era devida a crescente preocupação dos empresários em relação às inovações organizacionais sem que fossem necessários vultosos investimentos. Disse também que o número de empresas certificadas pelas normas da série ISO 9000 deve-se ao PBQP<sup>38</sup>.

Nesse sentido, SUZIGAN & VILLELA (1997, p.113) também afirmam que

“O PBQP pode ser considerado um programa bem sucedido. (...) Para ilustrar o crescente interesse do sistema produtivo na implementação do PBQP, deve ser mencionado que, de acordo com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, até junho de 1994, cerca de 305 empresas obtiveram o certificado ISO 9000.”<sup>39</sup>

Ao buscarmos identificar a fonte destas afirmações, encontramos um estudo intitulado “Brasil e a Certificação ISO 9000”, realizado pelo INMETRO, em 1996. O documento estava baseado numa pesquisa realizada entre janeiro e maio do mesmo ano, por meio do envio de questionários que foram respondidos por 592 de 1000 empresas certificadas, agrupadas em pequenas, médias e grandes, em função do número de empregados. Constatou-se, no entanto, que no questionário não foram incluídas perguntas a respeito da influência exercida pelo PBQP sobre o que levou

<sup>38</sup> Em final de 1996, o número de empresas certificadas era aproximadamente 1580.

<sup>39</sup> Tradução da autora. In *Industrial Policy in Brazil*, 1997, p.113.

as empresas a se certificarem. Nenhuma evidência levantada pela pesquisa foi capaz de sustentar a afirmação que o PBQP teria exercido alguma influência sobre a tomada de decisão das empresas no que concerne à certificação. Apesar disso, o então Ministro do MICT declara no documento:

“Cabe ressaltar que os resultados obtidos na certificação de empresas segundo os critérios da norma ISO 9000 tiveram como instrumento fundamental o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, cujo maior objetivo é o aumento da competitividade das empresas brasileiras.”<sup>40</sup>

Nas conclusões do mesmo estudo, encontram-se as seguintes palavras

“O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - PBQP, que vem sendo um instrumento importante desse processo, mobilizando agentes governamentais e da sociedade civil, deve, a partir dos resultados obtidos, enfatizar aspectos que alavancarão a certificação pelas normas da série ISO 9000 e, em decorrência, o movimento de modernização das empresas brasileiras (...).”<sup>41</sup>

Os resultados desta pesquisa indicam, isto sim, que as empresas que a maioria das empresas que buscaram a certificação o fizeram em decorrência de exigências de clientes institucionais<sup>42</sup> e que o número de empresas certificadas pelas normas ISO 9000 teve um crescimento acelerado, principalmente a partir de 1994<sup>43</sup>.

Em relação às divulgações dos meios de comunicação, uma série de dez artigos publicados pela Folha de S. Paulo, intitulados “O programa que mudou o Brasil”, em 1994, Luís Nassif refere-se ao PBQP com as seguintes asserções:

“Quatro anos depois de ter sido anunciado, enfrentando desconfianças, o PBQP já pode ser reconhecido como o mais importante e decisivo conjunto de programas desenvolvimentistas implantados no país desde o Plano de Metas de JK. (...) A partir deste programa, os conceitos de produtividade e qualidade passaram a ter vida própria.” “Hoje em dia, qualquer avaliação sobre o futuro do país vai buscar as razões mais profundas de otimismo nas mudanças econômicas deflagradas pelo programa.” (15/07/94 e 17/07/94). (Grifo nosso)

Em 15/03/92, em outro artigo intitulado “Projetos mobilizam e apóiam

---

<sup>39</sup> Tradução da autora. In *Industrial Policy in Brazil*.

<sup>40</sup> Brasil e a Certificação ISO 9000, 1996, p. 3.

<sup>41</sup> Idem, p. 22.

<sup>42</sup> Brasil e a Certificação ISO 9000, 1996, p.21.

<sup>43</sup> Em 1990, foram distribuídos 18 certificados, 35 em 1991, 96 em 1992, 225 em 1993, 595 em 1994, 948 em 1995, 1584 em 1996 e 1781 em 1997. Percebe-se que o auge do crescimento de empresas certificadas esteve entre 1991 e 1992 e entre 1993 e 1994. (nota informando a fonte).

empresários”, do Jornal do Brasil, são apresentados o PBQP, o PCI e o PACTI como

“(…) três programas de mobilização e de apoio ao empresariado nesta fase de transição. (...) PBQP (...) mobiliza o próprio presidente Collor, que dirigiu suas quatro reuniões realizadas desde setembro do ano passado.”

Em 4/3/92, no Jornal de Brasília, sob o título “Para Collor, só qualidade levará o país ao 1º mundo”, encontram-se as seguintes palavras:

“(…) o PBQP, vem sendo acompanhado atentamente pelo presidente Fernando Collor, que faz questão de participar de suas reuniões na área de administração pública. Collor está convencido de que o Brasil só poderá chegar ao primeiro mundo, efetivando o programa que se baseou na ação desenvolvida pelo Japão, no final da década de 50, que transformou um país produtor de bugigangas, numa potência tecnológica (...)”. (Grifo nosso)

Alguns analistas referem-se tanto à importância quanto às limitações do PBQP, como foi o caso do então presidente da FINEP ao asseverar que

“O PBQP tem oferecido resultados positivos, às vezes surpreendentes. Entretanto, seus ganhos são limitados na origem.”<sup>44</sup>

Em um evento realizado em São Paulo, em 1994, “Política Industrial: Como, Para quê e Para quem?”, três palestrantes referiram-se à importância do PBQP no âmbito da PICE. O representante do MICT destacou seu papel como principal programa do Governo Collor por ser “descentralizado e administrado pela sociedade”. Os outros dois destacaram a necessidade de alocação de recursos e de reformulações no programa. O representante do BNDES referiu-se às dificuldades do Estado, materializadas em políticas como o PBQP e PACTI, em lidar com um novo contexto competitivo e com novas institucionalidades. O membro da FIESP manifestou sua preocupação pelo fato da inovação tecnológica não ter sido contemplada no PBQP.

Em outro evento realizado em Campinas, em 1993, intitulado “Os Trabalhadores e o PBQP”, foi destacado:

“(…) o PBQP - além de essencial para o aumento da competitividade - é visto pelos trabalhadores como um espaço para conhecer os problemas estruturais da produção industrial (...). O sucesso do PBQP, segundo esta avaliação, vem do fato de o programa ter sido integralmente assumido pelos setores produtivos e ter o envolvimento do capital e trabalho.”<sup>45</sup>

<sup>44</sup> COUTINHO e FERRAZ, 1994, p. 11.

<sup>45</sup> In *Os Trabalhadores e o PBQP* - DIEESE, 1993, p.12.

Nossa pesquisa conduz à conclusão de que as afirmações sobre o PBQP ter sido um programa bem sucedido não estão baseadas em evidências empíricas capazes de dar a elas sustentação. Ao que parece, são avaliações divulgadas por meio da mídia e aceitas pela opinião pública, sem que tenha sido feita uma análise mais profunda da veracidade ou não dos dados de que se dispõe.

A seguir, portanto, se apresentam as evidências das fragilidades do PBQP: o fato dele não ter sido capaz de influenciar a tomada de decisão dos agentes e de não ter reunido condições para influenciar o aumento da competitividade da indústria brasileira. Com isso, pretende-se contrapor as opiniões dos que afirmam que o PBQP foi um programa bem sucedido ao serem apresentados dados que contradizem as opiniões propaladas.

Uma pesquisa realizada em 1992, divulgada pelo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), é esclarecedora para nossa análise. Nela, a seguinte pergunta foi dirigida a 614 respondentes: “Quais os fatores que influenciaram mais decisivamente a formulação da estratégia atual de sua empresa?” Como resposta, admitiam-se várias opções. A tabulação das respostas, mostrada na tabela abaixo mostra que os elementos que mais influenciaram a definição das estratégias das empresas não se relacionavam aos programas da PICE.

**Tabela 3.1**  
**Fatores Determinantes das Estratégias nas Empresas<sup>46</sup>**

Principal motivação da estratégia competitiva das empresas	% de empresas
Retração do mercado interno	71,8
Exigência dos consumidores	49,5
Globalização dos mercados	26,4
Elevação das tarifas de insumos básicos	22,0
Avanço da abertura comercial no setor de produção da empresa	21,8
Formação do MERCOSUL	20,0
Surgimento de novos produtos no mercado interno	17,4
Surgimento de novos produtores no mercado interno	14,0
Crescente dificuldade de acesso a mercados internacionais	13,2
Novas regulamentações públicas	12,4
Avanço da abertura comercial nos setores compradores da empresa	11,1
<b>Diretrizes dos programas governamentais (PCI, PBQP, etc)</b>	<b>8,1</b>

Fonte: Pesquisa de Campo do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), 1992, p.196.

<sup>46</sup> A seguinte pergunta foi dirigida a 614 respondentes: “Quais os fatores que influenciaram mais decisivamente a formulação da estratégia atual de sua empresa?” Como resposta, admitiam-se várias opções.

A abertura da economia, tal como foi feita, induziu as empresas a efetuarem um processo de reestruturação nitidamente defensivo, que as induziu a reagirem rapidamente a um ambiente desfavorável e com poucos mecanismos de coordenação e instrumentos de apoio que pudessem sustentar maiores níveis de Q&P<sup>47</sup>.

A conclusão que se pode extrair quanto à reestruturação industrial é que, embora as empresas estivessem passando por um processo de ajuste bastante significativo, ele não se estende a todos os setores, portes de empresa e regiões do país, na medida em que era descrito como necessário nos documentos divulgados durante o Governo Collor.

Mais explicitamente, esse processo de ajuste não contou com respaldo de políticas e instrumentos governamentais que pudessem dar sustentação à requerida elevação dos níveis de capacitação tecnológica.

Além das evidências apontadas acima quanto à baixa influência de programas e políticas governamentais na definição das estratégias das empresas, outra pesquisa realizada em 1992 apontou o fraco impacto do PBQP sobre a definição das estratégias setoriais, conforme ilustrado na tabela 3.2.

---

<sup>47</sup> A situação levantada pela pesquisa é corroborada pela opinião de VILLELA & SUZIGAN (1995, p.10), num texto que analisa a política industrial no Brasil nos anos 90, asseveram que “Segundo os empresários, as ações governamentais mais relacionadas a uma política industrial “tout court” tiveram pouca importância. Assim, as diretrizes dos programas governamentais (PCI, PBQP, etc.) são consideradas muito pouco importantes na determinação das estratégias empresariais.”

**Tabela 3.2**  
**Nível de influência do PBQP sobre os setores industriais<sup>48</sup> (%)**

Influência sobre os setores	Nenhuma	Baixa	Média	Boa	Alta
Extrativo mineral	43,7	12,5	1,3	9,4	3,1
Minerais não-metálicos	51,8	14,3	8,9	23,2	1,8
Metalurgia	49,9	17,7	13,8	14,7	3,9
Mecânica	48,0	22,5	12,1	14,5	2,9
Material elétrico e de comunicações	32,7	22,1	26,3	12,6	6,3
Material de transporte	39,2	17,9	10,7	17,9	14,3
Madeira	66,7	18,5	3,7	7,4	3,7
Mobiliário	58,2	20,0	12,7	9,1	0,0
Papel e papelão	22,2	38,9	16,7	22,2	0,0
Borracha	22,3	33,3	11,1	0,0	33,3
Couros e peles e produtos similares	40,5	31,0	10,3	10,3	6,9
Química	36,1	22,1	17,2	20,5	4,1
Produtos farmacêuticos e veterinários	39,2	30,4	4,3	17,4	8,7
Perfumaria, sabões e velas	50,0	25,0	12,5	12,5	0,0
Produtos de matéria plástica	44,6	16,9	18,5	18,5	1,5
Têxtil	40,0	23,5	10,6	21,2	4,7
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	62,4	13,7	11,4	11,4	1,1
Produtos alimentares e bebidas	54,4	11,4	15,8	13,0	5,4
Diversos	39,7	20,5	20,5	14,1	3,8
<b>Total</b>	<b>44,3</b>	<b>21,7</b>	<b>12,5</b>	<b>14,2</b>	<b>5,6</b>

Fonte: Estado Atual da Gestão pela Qualidade e Produtividade nas Indústrias Brasileiras<sup>49</sup> (CNI, 1992, p.59)

A análise da tabela ilustra que o PBQP exerceu baixa ou nenhuma influência para 66,0% dos entrevistados dos setores considerados na pesquisa. Em contraposição, 19,8% dos entrevistados da pesquisa apontam que o PBQP exerceu boa ou alta influência sobre eles. A pesquisa não indagou a respeito de quais teriam sido as influências.

Outra pesquisa, intitulada Qualidade e Produtividade no Meio Empresarial<sup>50</sup>, realizada em 1992, mostra que:

(a) do total, 44,2% não responderam à pergunta que procurava identificar o ano em

<sup>48</sup> Não há uma distinção na pesquisa entre os cinco níveis de influência que se admitiam como resposta, como também não é explanado qual o tipo de influência que o PBQP exerceu. Foi formulada a seguinte pergunta: "Até que ponto o PBQP influenciou ou está influenciando a sua empresa a tomar decisões para melhorar a qualidade e aumentar a produtividade?".

<sup>49</sup> Foram consultadas 1 624 pequenas, médias e grandes empresas, pertencentes a diversos setores industriais e instituições públicas, e localizadas em todas as regiões geográficas do país.

<sup>50</sup> A pesquisa foi realizada pelo SEBRAE, pela Revista Exame e pelo MICT com o objetivo de subsidiar a avaliação e o planejamento do PBQP, de examinar a extensão da implantação de programas de Q&P nas empresas, e de analisar o efeito do PBQP sobre o processo de difusão e adaptação nas empresas. A Revista Exame enviou 100 mil questionários, dos quais obteve 1 081 respostas de empresas dos ramos industrial, agropecuário, serviços, comércio e setor público. O SEBRAE obteve 993 respostas de 19 estados do país, enquanto MICT se responsabilizou pelas pesquisas nas associações empresariais, com 37 respondentes.

que teve início o programa de qualidade. 27,5% dos entrevistados declarou que deram início à implantação de programas de Q&P antes de 1990, contra 28,3%, que iniciaram tais atividades entre 1991 e 1992. Mesmo com o advento do PBQP, a porcentagem dos que deram início à implantação de programas de qualidade não apresentou grande oscilação neste último período;

- (b) o comprometimento com as iniciativas relacionadas à qualidade aumenta nas empresas em que a exportação tem peso considerável: 69% das empresas que exportam mais que 30% de seu faturamento admitem que Qualidade é prioridade;
- (c) entre os principais executivos entrevistados, apenas 15% afirmavam ter bom conhecimento do PBQP, enquanto 85% o desconheciam ou simplesmente tinham ouvido falar dele;
- (d) o reduzido número de empresas e instituições que conheciam ou participavam do PBQP parece ser consequência da insuficiência do processo de divulgação. A divulgação do PBQP foi feita principalmente por meio de revistas e jornais, seguidos de programas de rádio e televisão. O processo de divulgação de informações por meio de associações empresariais mostrou-se limitado e insuficiente;
- (e) o marketing que recaiu sobre a Qualidade contribuiu para a alavancagem do tema em setores que não apenas o industrial, mas sustenta que a implantação de programas de qualidade após 1990 está mais associada à abertura de mercado e às adversidades do contexto, que ao PBQP; e
- (f) quando existente, na maioria das vezes, a influência do PBQP se esgota na sensibilização para o tema da Q&P.

As tabelas a seguir são bastante ilustrativas:

**Tabela 3.3**  
**Nível de sensibilização e influência do PBQP sobre os setores**

Qual o impacto do PBQP sobre a empresa?					
Ramo	Motivou	Conhecem	Maioria conhece	Não conhecem	Não responderam
Agropecuário	11,9%	16,7%	2,4%	45,2%	23,8%
Indústria	10,5%	15,1%	2,3%	57,2%	14,9%
Comércio	8,0%	7,2%	2,2%	61,6%	21,0%
Serviços	10,6%	15,9%	3,4%	52,0%	18,1%
Órgão público	18,3%	19,7%	1,4%	47,9%	12,7%
Não respondido	16,1%	22,6%	3,2%	51,6%	6,5%

**Fonte: Qualidade e Produtividade no Meio Empresarial (1992, p. 44)**

Embora a pesquisa tenha apontado que o PBQP motivou, em média, 11,8% dos setores, não apresenta em que se traduziu esta motivação. Enquanto 52,8% dos entrevistados asseguraram não conhecer o PBQP, 14,9% responderam positivamente à questão. Como pode ser observado, grande parte dos entrevistados não conheciam o PBQP, o que mostra a debilidade de sua sensibilização.

**Tabela 3.4**  
**Nível de influência do PBQP sobre as empresas**

Como as ações do PBQP afetaram sua empresa?	
Não conhecemos o PBQP	55,1%
Alguns funcionários conhecem as ações do PBQP	15,2%
O PBQP, suas ações e seus eventos motivaram as ações empreendidas na empresa	10,7%
A maioria de nossos funcionários não conhece bem o PBQP.	2,3%
Não respondeu	16,6%

**Fonte: Qualidade e Produtividade no Meio Empresarial (1992, p. 17 e 44)**

A pesquisa procurou identificar se o PBQP exerceu influência sobre as empresas pesquisadas, embora não tenha qualificado de que tipo. Dentre os entrevistados, 10,7% responderam que ele exerceu certa influência, sendo que 55% afirmaram que não conheciam o PBQP, demonstrando, mais uma vez, sua debilidade enquanto programa sensibilizador.

Em relação à pesquisa acima referida, podemos concluir que:

- (a) não teve condições de avaliar em que grau, efetivamente, o PBQP exerceu influência sobre a implantação de programas de qualidade nas empresas. A pesquisa identificava como impacto do PBQP o conhecimento ou não que as

empresas tinham sobre sua existência; e

- (b) o PBQP não foi capaz de atingir seu objetivo de ser um programa sensibilizador, muito menos de melhorar a competitividade da indústria.

As evidências mostradas acima parecem encontrar respaldo nos resultados de outras pesquisas e estudos apresentados a seguir.

A Pesquisa Qualitativa - PBQP<sup>51</sup>, realizada em 1994, ressaltava, entre outros, os seguintes aspectos:

- (a) que os entrevistados desconheciam o porquê e as reais intenções da formulação de um programa para a Q&P;
- (b) que os entrevistados acreditavam que o Brasil tem demonstrado ser “um mero receptor de estratégias e modelos importados do primeiro mundo”;
- (c) que para os entrevistados, os princípios da qualidade total são contrários aos do governo, já que este não oferece condições mínimas para a população no que se refere à educação, saúde, saneamento, habitação, emprego, transporte.

Eis alguns trechos do documento:

“No que tange a iniciativas governamentais em Qualidade e Produtividade, há dificuldades à sua identificação, o que se deve aos seguintes pontos: (a) o desconhecimento do intuito de criar-se um Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade; (b) percepção de que o governo efetivamente “desestimula a qualidade” em prol de interesses políticos, favorecendo a burocracia e perdas de patrimônio que se contrapõem ao espírito da Qualidade Total - havendo sobretudo uma exclusão dos menos favorecidos, deixando-se de enxergar carências sociais básicas, especificamente obtenção de qualidade no atendimento nos diversos setores da vida pública.”<sup>52</sup> (Grifo nosso)

“Merece registro que a busca de Qualidade Total remete a uma visão macro da qualidade de vida do brasileiro, que é tida como profundamente precária, estando a grande maioria destituída do essencial a nível de educação, alimentação, saúde/saneamento, habitação, emprego e transporte. Desta forma, consideram a impossibilidade de alcance de um mínimo de dignidade e amparo, encontrando-se tomado por um sentimento de temor e apatia em relação ao porvir, preocupando-se portanto meramente com sua sobrevivência cotidiana. (...) Assim, o país vem sendo genericamente um mero receptor de estratégias e modelos de ação importados do primeiro mundo, sendo compelido a amoldar-se a uma Qualidade Total distante da práxis sócio-econômica e necessidade/modus vivendi da população.”<sup>53</sup> (Grifo nosso)

<sup>51</sup> Pesquisa encomendada pelo governo para subsidiar a 4ª Reunião de Avaliação Estratégica. (1994, p.7).

<sup>52</sup> Pesquisa Qualitativa - PBQP, 1994, p.5.

<sup>53</sup> Pesquisa Qualitativa - PBQP, 1994, p. 7.

Cabe ressaltar que o Secretário de Tecnologia do MICT declarou que o programa cresceu tanto que se tornou “ingerenciável” pelo fato de terem sido incorporados vários setores em sua estrutura e pela falta de apoio dos presidentes que procederam o Presidente Collor<sup>54</sup>. Essa opinião encontra respaldo na de alguns entrevistados.

Um estudo de Humphrey, Fleury. et al. (1993), refere-se ao PBQP, reforçando a importância que poderia desempenhar como instrumento para a difusão dos métodos da Q&P no Brasil<sup>55</sup>. Por outro lado, questiona sua capacidade de reduzir ou eliminar os problemas da indústria e de promover resultados que revertam a situação em que se encontra. Os autores asseveram que:

“As novas técnicas de produtividade e qualidade exigem muito da mão-de-obra direta. Num país tão carente de recursos técnicos e de mão-de-obra especializada, não é difícil subestimar os esforços a serem feitos na área dos trabalhadores de produção.” Esta posição é, então, reforçada por argumentos relativos ao não cumprimento por parte do governo daquelas que são consideradas suas funções básicas, a saber: educação, saúde, transporte e habitação, que têm impacto direto sobre a decisão de adotar ou não programas para a qualidade e produtividade. A crítica, neste caso, é a de que o governo coloca as empresas em situação perigosamente competitiva, sem propiciar as condições mínimas necessárias para se competir com chances de vencer. A necessidade de se contar com mão-de-obra mais educada, qualificada e saudável para a introdução de programas da qualidade tem sido intensamente discutida (...). O que surgiu novamente nesta pesquisa foram os aspectos de transporte e habitação. Ocorre que os programas da qualidade exigem um repertório de comportamentos dos operários que envolvem desde atitudes de higiene e limpeza até o compartilhamento de responsabilidades e iniciativas, em ambiente estruturado e formal. As empresas estão descobrindo que é difícil exigir estas condutas na fábrica, considerando que os operários não a praticam em suas casas e comunidades. Esta falha atribuída às instituições governamentais, tem exigido investimentos significativos de algumas empresas (...)<sup>56</sup>.

A análise desenvolvida num conjunto de empresas permitiu reconhecer que o Governo expôs as empresas à concorrência sem que, por seu turno, estivesse cumprindo suas responsabilidades no que se refere a políticas públicas capazes de propiciar um ambiente mais adequado à competitividade.

<sup>54</sup> O PBQP passou por uma fase de desaceleração em 1993 e 1994, sendo relançado em 1996.

<sup>55</sup> O estudo intitulado “Recursos Humanos e a Difusão e Adaptação de Novos Métodos para a Qualidade no Brasil” contou com uma pesquisa que analisou 20 empresas pertencentes ao setor metal-mecânico, situadas em São Paulo e Rio Grande do Sul, de diferentes setores industriais, tamanhos e propriedade, e que já haviam, em sua maioria, assumido esforços na implantação de técnicas básicas (JIT, CEP, Kanban).

<sup>56</sup> Humphrey, Fleury. et al. 1993, p. 7-8.

Essa análise tem relevância para o PBQP sob vários aspectos. Ela mostra que era necessário um programa para a Q&P que tivesse instrumentos capazes de promover mudanças significativas no nível das empresas. Mas, seu sucesso dependeria, em grande parte, da articulação do programa com outras políticas que pudessem dar suporte à competitividade. Assim, os autores concluem que:

“O atual interesse em novas práticas organizacionais cria dois desafios para o PBQP: (...) como pode o PBQP mostrar que mudanças radicais de atitudes em relação aos processos produtivos devem ser adotadas? (...) “A partir de uma leitura como essa, os mecanismos governamentais passam a ser vistos com reserva e, às vezes, com uma certa dose de ceticismo. (...) Assim, a moderna proposta do PBQP e da PICE parece estar sendo obscurecida pela inconsistência das demais políticas governamentais e pelas dificuldades e vieses dos processos de decisão ao nível das empresas.”<sup>57</sup> (Grifo nosso)

Estas análises tornaram explícito que os esforços do PBQP estariam comprometidos devido, principalmente, a dois fatores: às deficiências de capacidade competitiva acumuladas há anos no nível das empresas e à inconsistência ou mesmo inexistência de políticas governamentais que dessem a ele suporte. Finalmente, um trecho do estudo é claro ao acentuar que:

“É oportuno, então, questionar sobre os efeitos das atuais políticas governamentais, especialmente da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e do PBQP. A princípio, pode-se dizer que as pressões são difusas e contraditórias. (...) As pressões advindas das políticas governamentais têm efeito menos direto e, em geral, buscam reorientar o comportamento dos agentes econômicos.”<sup>58</sup> (Grifo nosso)

Assim, mais uma vez, os estudos apontam que tanto os instrumentos da PICE como do PBQP surtiram efeito extremamente reduzido sobre a indústria no brasileira na tentativa de elevar sua competitividade.

CASSIOLATO (1996) faz uma análise do PBQP no documento intitulado “*El Programa Brasileño de Calidad y Productividad: Evaluación*”. Um dos pontos ressaltados refere-se à incoerência entre os instrumentos de que dispõe e os objetivos que pretende atingir. Segundo o autor

“Deve ser ressaltado, contudo, que as medidas adotadas pelo PBQP com o objetivo de aumentar a conscientização das empresas brasileiras em particular, e da sociedade como um todo, são surpreendentemente amplas para um programa que tem tão poucos

<sup>57</sup> Humphrey, Fleury. et al. 1993, p.14-15.

<sup>58</sup> Humphrey, Fleury. et al. 1993, p.14.

A análise feita por CASSIOLATO relaciona o PBQP ao seu contexto, destacando três pontos principais:

- (a) que o PBQP e o PACTI tiveram efeitos limitados enquanto instrumentos governamentais, no que concerne à influência sobre as estratégias empresariais;
- (b) a inexistência de uma política tecnológica mais ampla da qual o PBQP necessariamente deveria fazer parte para internalizar capacidade tecnológica e aumentar a competitividade; e
- (c) o Governo, ao conferir papel primordial à iniciativa privada, não considerou sua baixa propensão à inovação e os esforços reduzidos acumulados até então. A proposta do novo Governo, de abrir a economia, veio acompanhada de maior retração dos investimentos e da acentuação da atitude avessa ao risco por parte dos empresários.

Destaca ainda que

“Programas como o PBQP têm uma validade extremamente limitada, levando-se em consideração a inexistência de uma política tecnológica mais ampla e o caráter extremadamente reduzido dos esforços do setor privado nacional para aumentar sua capacitação tecnológica. (...) Esse quadro indica também que, no mesmo período, os instrumentos governamentais de política tecnológica, especialmente o PBQP e o PACTI, tiveram um efeito extremadamente reduzido sobre as estratégias empresariais de ajuste.”<sup>60</sup>

Finalmente, as evidências apresentadas parecem corroborar a hipótese de que o PBQP foi frágil enquanto programa sensibilizador e não alcançou seus objetivos de aumentar a competitividade da indústria brasileira. Os elementos acima comentados mostram as limitações do PBQP enquanto programa bem sucedido, no que concerne à sensibilização e à melhoria da Q&P no País. Importante ressaltar que as pesquisas mencionadas tiveram dificuldades em avaliar o impacto e os resultados do PBQP.

---

<sup>59</sup> Tradução da autora. In *Estado, Empresarios, Instituciones - Estrategias para la transformacion productiva*, 1996, p.94.

<sup>60</sup> Tradução da autora. In *Estado, Empresarios, Instituciones - Estrategias para la transformacion productiva*, 1996, p.95 e 101.

Como já ressaltado, um elemento importante que explica o limitado impacto do PBQP é o contexto no qual se deu sua implementação. Uma avaliação deste contexto é proporcionada pelo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, onde se analisa o desempenho e as deficiências competitivas de alguns setores da indústria brasileira. A seguir, são destacados alguns pontos deste trabalho que mostram o reduzido impacto das políticas governamentais, dentre elas o PBQP, para alterar o baixo nível de competitividade da indústria brasileira.

Os setores com capacidade competitiva<sup>61</sup> apresentam, em geral, níveis elevados de eficiência produtiva e desempenho no mercado externo, além de serem beneficiados pela disponibilidade de recursos naturais diversos em condições de fácil exploração e de contarem com elevado grau de atualização tecnológica de equipamentos. A capacidade competitiva destes setores está concentrada na produção de *commodities*, no baixo custo das matérias-primas, no baixo valor agregado, no baixo dinamismo tecnológico e nos baixos investimentos em P&D. Soma-se às dificuldades destes setores a desestruturação dos sistemas nacionais de pesquisa que impõe obstáculos para a inserção em mercados mais dinâmicos (ECIB, 1994, p. 257-258).

Os investimentos realizados nesses setores são relativamente recentes, configurando plantas atualizadas em termos de tecnologia. As escalas técnicas do parque industrial instalado e o aprendizado acumulado na área de gestão do processos produtivos completam os fatores explicativos do bom desempenho alcançado (ECIB, p.262); apesar de que, em alguns segmentos industriais com maior sofisticação tecnológica a capacidade de inovação das empresas foi limitada, comprometendo a criação e sustentação de níveis competitivos de Q&P.

---

<sup>61</sup> Os segmentos da indústria brasileira considerados como tendo capacidade competitiva são o complexo agro-industrial (óleo de soja, café, suco de laranja), complexo químico (petróleo e petroquímica), complexo metal-mecânico (minério de ferro, siderurgia, alumínio) e complexo papel e celulose (papel, celulose). (ECIB, 1994, p.257-258)

Os setores com deficiência competitiva<sup>62</sup> são os responsáveis pela maior parte da produção e do emprego industrial no país e encontram-se voltados para o mercado interno. Nesta categoria, convivem empresas líderes com capacidade competitiva acumulada, ao lado de empresas pouco capacitadas, com equipamentos obsoletos, que utilizam práticas gerenciais ultrapassadas e que não valorizam métodos para a qualidade. Vários problemas peculiares a estes setores têm impedido a difusão de práticas competitivas para aumentar a capacitação tecnológica e o desempenho deste setor que, a despeito de terem apresentado evolução positiva nos últimos anos, está aquém da *best practice* internacional. O pequeno porte da maioria das empresas desse setor dificulta o investimento, a adoção de estratégias competitivas e a busca de mercados mais dinâmicos. A informalização, a sonegação fiscal, a degradação das condições de trabalho e da qualidade dos produtos são características desses setores.

Os setores difusores do progresso técnico<sup>63</sup> foram os mais ameaçados pela prolongada crise econômica da indústria brasileira. Exatamente por estar vinculado à incorporação de inovações tecnológicas, este conjunto de setores depende da realização de investimentos. A perda de dinamismo da economia, a deterioração das condições de financiamento de longo prazo e descoordenação das políticas industrial e tecnológica fragilizaram severamente a capacidade competitiva desses setores (ECIB, p.357). O complexo eletrônico brasileiro desenvolveu estratégias competitivas empresariais com vistas a adequar-se ao novo cenário de crescente integração no mercado internacional. Os cortes de pessoal foram acentuados, em particular nos departamentos de P&D das empresas nacionais, colocando em risco

---

<sup>62</sup> São segmentos com deficiência competitiva os seguintes: complexo agroindustrial (abate, laticínios), complexo químico (fertilizantes), complexo metal-mecânico (automobilístico, autopeças), complexo eletrônico (bens eletrônicos de consumo), complexo têxtil (vestuário, calçados de couro), complexo materiais de construção (cimento, plásticos), complexo papel e celulose (gráfica) e extracomplexo (móveis de madeira). ECIB, 1994, p. 257-258.

<sup>63</sup> Caracterizados pelo complexo eletrônico (informática, telecomunicações, automação e *software*), complexo metalmeccânico (máquinas ferramenta, máquinas agrícolas, equipamentos para energia elétrica), complexo químico (fármacos, defensivo agrícolas) e extracomplexo (biotecnologia). (ECIB, 1994, p.257)

uma das principais oportunidades competitivas do complexo: a disponibilidade de recursos humanos de alta qualificação (ECIB, p.358).

A despeito de avanços consideráveis realizados num curto espaço de tempo, deve-se ressaltar que os indicadores de preço, Q&P evidenciavam estar a indústria brasileira aquém das condições internacionais de competitividade. Em suma, reconhecidos que certos avanços foram alcançados, o estudo acima referido mostra os principais problemas e obstáculos que devem ser superados com vistas a aumentar as possibilidades da indústria brasileira ser competitiva em diversos aspectos, inclusive no que tange à Q&P. Fica evidente, portanto, que a criação e aperfeiçoamento permanente da capacidade de inovação é o maior desafio a enfrentar. Todavia, as principais medidas de política industrial do Governo Collor parecem não terem sido articuladas para solucionar as principais fragilidades da indústria como as que foram identificadas acima.

### **3.2- ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DO PROGRAMA (1991-1994)**

De acordo com um trecho do programa:

“Os resultados alcançados pelo PBQP serão avaliados anualmente para permitir os necessários ajustes e redirecionamentos, com vistas ao seu contínuo aprimoramento. (...) A eficácia do PBQP será avaliada setorialmente com base em indicadores da qualidade e produtividade e metas atingidas, tendo nesses tópicos subsídios para sua avaliação anual.” (PBQP, 1990, p.12).

Houve quatro reuniões de avaliação estratégica (RAVEs) no PBQP, no período compreendido entre 1991 e 1994. Sem exceção, todas as pessoas que foram entrevistadas em nossa pesquisa creditavam a estas reuniões avaliações positivas. Segundo eles, por serem, efetivamente, um espaço ou momento em que era possível que fossem sugeridas e aprovadas modificações a fim de adequar o PBQP às mudanças do contexto e às reivindicações dos que com ele estavam envolvidos.

As RAVEs contavam com a presença de representantes dos empresários, dos

trabalhadores, de diferentes esferas governamentais, de universidades e instituições técnico-científicas. Era grande a heterogeneidade do grupo presente. Essa heterogeneidade proporcionava acaloradas discussões, o que era interpretado como uma evidência de que o PBQP era um programa democrático e pluralista que permitia, em seu âmbito, a manifestação dos mais diversos interesses. Os entrevistados também foram unânimes em apontar como muito positiva a participação de diversos segmentos no PBQP.

Listamos, a seguir, o produto das discussões que ocorreram nas RAVEs. Ao final de cada reunião de avaliação, os presentes, organizados em pequenos grupos, sugeriam orientações estratégicas que deveriam orientar as ações do PBQP no ano seguinte. Depois de uma análise documental, foram extraídas as dezesseis principais orientações estratégicas que se repetiram ao longo do período, agrupadas sob os títulos assinalados na sequência<sup>64</sup>.

### Tabelas 3.5 - Orientações Estratégicas do PBQP (1991-1994)

#### 1- Melhoria da infra-estrutura, a implantação de programas de qualidade na administração pública e a dimensão social

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
	Intensificar as ações de Q&P na administração pública desenvolvendo estratégias específicas, com ênfase na eficácia da alocação de recursos. <u>Intensificar as ações do PBQP em áreas de necessidades básicas (saúde, alimentação, educação, transporte, habitação, previdência social). Promover a Q&amp;P com geração de emprego.</u>	Considerar a visão social nas ações do PBQP <u>com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida em todas as camadas da população.</u> Promover ações de Q&P na administração pública, <u>desenvolvendo estratégias específicas nas áreas sociais e de infra-estrutura. Priorizar as áreas de saúde, educação, alimentação, transporte, habitação e previdência social.</u>	Priorizar a implementação da Q&P na administração pública. <u>Enfatizar a dimensão social: emprego, qualidade de vida, defesa do consumidor, meio ambiente, cidadania.</u>

A necessidade de formulação de políticas públicas para a melhoria da infra-estrutura foi discutida no PBQP. Por serem nele manifestadas, as discussões em relação à necessidade de outras políticas públicas acabaram por ser encaminhadas

<sup>64</sup> Procurou-se conservar a originalidade dos documentos, aperfeiçoando as sentenças quando dificultavam o entendimento. Os grifos são de nossa autoria, com o objetivo de destacar as idéias principais.

sob o rótulo da Qualidade. Assim, atribuiu-se ao PBQP a responsabilidade na condução de ações relativas à Qualidade nas mais diversas áreas - inclusive geração de emprego - por haver a crença de que os problemas apontados poderiam ser resolvidos por intermédio da implantação de programas de Qualidade, como é o caso da saúde, da educação, da habitação, etc.

## **02- Participação dos trabalhadores e dos sindicatos, melhoria das condições de trabalho, melhoria da qualidade de vida e distribuição dos ganhos de produtividade**

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
<p>Buscar a participação do movimento sindical e de entidades de consumidores, estimulando o debate sobre a <u>distribuição dos ganhos de produtividade</u>.</p> <p>Valorizar a <u>qualidade do trabalho</u>, mediante o debate e implementação do Plano Diretor de Formação e Capacitação de Recursos Humanos.</p>	<p>Incorporar a visão dos trabalhadores, através da participação do movimento sindical no programa, <u>incluindo a questão social em suas ações</u>.</p> <p>Estimular o debate e a modernização da legislação com vistas à participação dos trabalhadores nos <u>ganhos de produtividade</u>.</p>	<p>Enfatizar a sensibilização, a <u>distribuição dos ganhos de produtividade</u>, a <u>qualidade de vida no trabalho e a negociação</u> relativa à implantação de programas de Q&amp;P e inovação tecnológica no local de trabalho com participação sindical.</p>	<p>Promover maior participação dos trabalhadores.</p> <p>Distribuição dos ganhos de produtividade.</p>

A importância em relação a estas questões foi ressaltada desde 1991. Entretanto, apenas em 1993 representantes dos trabalhadores passam a participar do PBQP. Estes encontraram nele um espaço para reivindicação de seus interesses, a princípio contemplados no PBQP, e para divulgação dos problemas relativos ao modo como as técnicas para o aumento da Q&P estavam sendo inseridas e utilizadas nas empresas. Também era uma oportunidade em que reclamavam da má distribuição da renda, das péssimas condições de trabalho e de vida, dentre outros. Questionavam, portanto: “Como os empresários querem implantar programas de qualidade nas empresas, considerando todos esses problemas apontados?” Os representantes dos trabalhadores foram ganhando, cada vez mais, espaço nas instâncias em que se discutia Q&P embora, muitas vezes, a existência desses espaços não representassem, na mesma proporção, poder para influenciar a tomada de decisão.

### 03- Necessidade de melhoria da Qualidade na educação básica e da capacitação de recursos humanos

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Implementação do Plano Diretor de Formação e Capacitação de Recursos Humanos.	Ampliar programa de <u>capacitação de recursos humanos</u> enfatizando a gestão da <u>qualidade na educação básica</u> , formação de multiplicadores e a criação de consciência da importância da <u>educação dos trabalhadores na obtenção da Q&amp;P</u> . Estimular o desenvolvimento da <u>educação básica e profissionalizante</u> , fortalecendo a questão social e as noções de ética e cidadania. Descentralizar a gestão e alocação de recursos orçamentários para o desenvolvimento de recursos humanos.	Estimular o desenvolvimento da educação básica e profissionalizante, fortalecendo a questão social e as noções de ética e cidadania, <u>concentrando esforços na implantação da gestão da qualidade na educação básica</u> , na formação de multiplicadores, na educação e reciclagem dos trabalhadores e na educação tecnológica.	Priorizar a implementação da Q&P na educação.

A ausência de uma política educacional acabou sendo discutida no PBQP que, conseqüentemente, acabou por oferecer como solução a necessidade de implantação de programas de Qualidade para a melhoria do nível de ensino. A este respeito vale enfatizar que a intenção de implantação de métodos da Qualidade na gestão dos órgãos responsáveis pela educação pode ser uma forma de melhorar os processos; porém, a melhoria dos níveis educacionais só pode ser obtida a partir do momento em que há vontade política, expressa na formulação de uma política educacional, que inclua itens como capacitação de professores, questão salarial, reformulação nos métodos de ensino, investimentos, entre outros aspectos. Seria difícil, senão impossível, a obtenção de melhores níveis educacionais por meio da implantação de programas de Qualidade, como pretendido, extensamente divulgado e aplicado.

Quanto à capacitação de recursos humanos, inúmeras ações foram desenvolvidas, merecendo destaque os cursos de especialização em Qualidade (o mestrado em Qualidade da UNICAMP, por exemplo) formação de consultores, linhas de investimento com destaque para o PEGQ e Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Tecnológico (RHAÉ), entre outros. Apesar dos esforços desenvolvidos para a criação de cursos de qualidade, vale

destacar que estes foram insuficientes e centralizados, em grande medida, nas regiões sul e sudeste do país.

#### 04- Necessidade de financiamento para a melhoria da Q&P e capacitação tecnológica

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
	Necessidade de recursos e financiamentos. Captação de recursos junto a organismos internacionais para programas de Q&P. Condicionar o financiamento para investimentos à adoção de programas de Q&P. Equacionar a questão do financiamento às pequenas e médias empresas.	Aumentar a participação da iniciativa privada, a conjugação de recursos estaduais e federais e a cooperação no financiamento da capacitação tecnológica.	

Ao PBQP não foram destinados recursos. Embora linhas de financiamento tivessem sido a ele alocadas, nenhum recurso foi posto à disposição para a consecução de seus objetivos, como veremos no capítulo quatro. As condições vigentes nas empresas brasileiras requeriam a melhoria da Q&P e a inovação tecnológica em proporções que dificilmente seriam obtidas sem que houvesse investimentos. Vale ressaltar que, ao longo do processo de implementação do PBQP, embora a necessidade de recursos tenha sido apontada em vários fóruns além das RAVEs (vide seção 3.3) como um fator primordial, tal situação não foi revertida.

#### 05- Articulação entre o PBQP e os programas da PICE

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
	Assegurar a <u>integração do PBQP aos demais programas da PICE</u> , bem como ao processo de planejamento e de decisão governamentais. Atuar na interface do PBQP <u>com programas de geração de empregos</u> e reciclagem de mão-de-obra.	Assegurar a integração do PBQP e PACTI às demais iniciativas e fóruns de política industrial e de comércio exterior e ao processo de planejamento e de decisão governamentais, <u>buscando a preservação e geração de empregos</u> e o atendimento ao consumidor.	Enfatizar ações visando a competitividade através do fortalecimento do binômio qualidade e inovação, integrando o PBQP e o PACTI (a união dos dois programas resultaria no Programa Brasileiro de Competitividade (PBC)).

Como foi destacado, um programa para a Q&P, desarticulado de outras políticas, encontraria sérios limites. Mesmo entre o PBQP e o PACTI não havia grande integração.

## 06- Qualidade, produtividade e inovação tecnológica

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
	Desenvolvimento do <u>Design e do P&amp;D cooperativo</u> . Desenvolver <u>capacitação tecnológica</u> nos Subprogramas Setoriais da Q&P. Introduzir a capacitação tecnológica nos programas setoriais.	Ênfase ao desenvolvimento de ações que contemplem a <u>Q, a P e a inovação tecnológica</u> , bem como a inter-relação entre o PBQP e o PACTI.	Enfatizar ações visando a competitividade através do fortalecimento do binômio <u>qualidade e inovação tecnológica</u> .

A ênfase à Qualidade pelo Governo, não foi acompanhada por estreita vinculação acerca de sua relação com a produtividade e a inovação tecnológica. O mesmo acontecia no PBQP, fato que se materializou nestas orientações estratégicas. Tais relações não foram contempladas no PBQP, nem na sua relação com as demais políticas.

## 07- Infra-estrutura de serviços tecnológicos

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Intensificar a descentralização e o reconhecimento internacional do Sistema de Normalização Técnica e de Certificação.	Acelerar a implementação da infra-estrutura descentralizada de normalização, certificação e redes laboratoriais, integrando ao sistema os órgãos responsáveis pela emissão de regulamentos técnicos, instituições não-governamentais de defesa do consumidor e entidades tecnológicas setoriais. Ampliar e integrar as redes laboratoriais e de P&D. Reformular e integrar o sistema de metrologia legal. Integração da infra-estrutura de serviços tecnológicos.	Acelerar a implementação da infra-estrutura descentralizada de informação tecnológica, normalização, certificação, metrologia científica, industrial e legal, integrando ao sistema os órgãos responsáveis pela emissão de regulamentos técnicos, instituições não-governamentais de defesa do consumidor e entidades tecnológicas.	Fortalecer a infra-estrutura de serviços tecnológicos, normalização e certificação, promovendo a integração internacional.

Tais melhorias requeriam investimentos do Governo para dar suporte às exigências de um novo perfil de indústria. Diagnósticos elaborados na década de 80 e 90 referiram-se à necessidade premente de atentar para a infra-estrutura de serviços tecnológicos<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Sobre a questão da infra-estrutura de serviços tecnológicos, ver RAMOS (1990) e KUPFER (1993).

## 08- Pequenas e médias empresas

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Ampliar a mobilização das pequenas e médias empresas.	Disponibilização de metodologias, financiamento, informações.	Sensibilizar as micro e pequenas empresas para Q&P e inovação tecnológica e massificar a disseminação de métodos e técnicas de gestão.	Intensificar a mobilização das micro, pequenas e médias empresas.

Ao que parece, as pequenas e médias empresas foram bastante afetadas pela abertura econômica, considerando seu grau de carência. De acordo com as entrevistas, o SEBRAE e a CNI tiveram papel significativo no que concerne à disseminação da importância de novos métodos de gestão. Há muito a ser feito para que a melhoria da Q&P nestes segmentos possa ser obtida, dadas as suas peculiaridades.

## 09- Formulação e fortalecimento de programas estaduais de Q&P

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Ampliar a mobilização dos Programas Estaduais.	Promover interfaces com programas estaduais e municipais.		Fortalecer os programas estaduais e desenvolver programas municipais.

Esforços foram feitos para a consolidação dos programas estaduais pela CNI e pelo Fórum de Secretários de Indústria e Comércio, representados nos estados pelas federações e secretarias de governo que passaram, em geral, a ser os responsáveis por eles. Como o PBQP, quando existentes e colocados em prática, estes programas restringiam-se à sensibilização, sem que estivessem articulados a eles outros programas governamentais<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> DARÓS. M. (1995, p.18-20), em um estudo realizado em 1995, decorrente de visitas a instituições em dois estados brasileiros ressalta a necessidade de articulação dos programas estaduais para a Q&P aos demais, destacando o aspecto tecnológico e educacional. Dentre outros, são enfatizados os seguintes aspectos: importância de estratégias e políticas de caráter setorial, definição clara dos objetivos e das atribuições dos programas, necessidade de melhor coordenação dos projetos, desenvolvimento de métodos e indicadores para avaliação dos resultados.

## 10- Sistema de informação e divulgação de resultados

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Aperfeiçoamento do Sistema de Informações, Divulgação e levantamento de indicadores. Acompanhamento de projetos.	Sensibilizar a sociedade por meio de campanhas contra o desperdício.	Intensificar a divulgação de resultados de programas de Q&P&Inovação Tecnológica. Sensibilizar a sociedade através de campanhas contra o desperdício.	Divulgar os benefícios advindos da Q&P e os resultados do PBQP. Promover e divulgar a execução de projetos de grande repercussão. Desenvolver indicadores e estimular sua utilização.

A falta de informações e de divulgação de resultados relativos ao PBQP foi um ponto bastante ressaltado. A difusão de informações é um instrumento estratégico e que não esteve contemplada, na medida necessária, no PBQP e nas instituições que dele faziam parte.

## 11- Divulgação do PBQP junto ao MERCOSUL e a outras instâncias internacionais

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Promover articulação institucional do PBQP, especialmente no âmbito do MERCOSUL.	Promover a articulação e cooperação internacional, com ênfase no MERCOSUL. Divulgar resultados das negociações do MERCOSUL como suporte à atuação das diferentes entidades envolvidas. Desenvolver cooperações técnicas internacionais. Promover a qualidade dos produtos brasileiros no exterior.	Intensificar a articulação e cooperação internacional, com ênfase no MERCOSUL.	Intensificar a articulação internacional do PBQP, priorizando o MERCOSUL.

## 12- Participação dos consumidores e divulgação de estudos e ensaios

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Buscar participação dos Consumidores.	Incorporar a visão dos consumidores ao PBQP, através da participação de suas entidades no programa, promovendo a <u>educação para o consumo</u> , a execução de ensaios comparativos de produtos e serviços.	Promover a educação para o consumo, a execução e a <u>divulgação de resultados de ensaios comparativos de produtos e serviços</u> .	Incentivar a educação para o consumo e apoiar os movimentos para a <u>proteção de defesa do consumidor</u> .

Foi significativa a participação dos órgãos de defesa do consumidor no que concerne à Q&P, porém foram poucos os resultados obtidos.

## 13- Mobilização e continuidade do PBQP

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Consolidar o PBQP nas instituições com responsabilidades permanentes nas áreas da Q&P.	Consolidar criação e a presença de instituições com responsabilidade permanente nas áreas de Q&P no PBQP, conquistando o apoio da sociedade. Desenvolvimento de estratégias de mobilização.	Consolidar o programa nas entidades com responsabilidade permanente em Q&P&Inovação tecnológica.	Harmonizar as presentes recomendações estratégicas com as orientações do novo governo. Integrar o PBQP aos outros fóruns de competitividade.

Essa orientação está relacionada à perspectiva de que o PBQP não foi concebido para ser um programa de governo, mas sim, da “sociedade” - como ressaltado pela maioria dos entrevistados. A intenção era eximir o governo, identificando instituições que tivessem sob sua responsabilidade a coordenação dos subprogramas gerais e setoriais.

#### 14- Necessidade de aperfeiçoamento da estrutura do PBQP

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Ampliar a mobilização do PBQP nos setores de Serviços e Comércio.	a. Necessidade de ampliação do PBQP: agricultura, comércio, serviços, cadeia produtiva. e. Necessidade de descentralização, flexibilidade da estrutura matricial, parcerias, cooperação.	Ampliar a atuação dos segmentos de Comércio, Agricultura e Serviços. Ampliar a descentralização.	Reestruturar o modelo gerencial do PBQP, mantendo a coordenação estratégica e a descentralização operacional.

Necessidade de adaptações à estrutura do PBQP foi constatada desde 1991. As alternativas de adaptação relacionavam-se à ampliação do PBQP, que contribuiu para dificultar sua administração, culminando com seu acentuado descrédito a partir de 1993, o que levou a mudanças em sua estrutura e ao seu relançamento, em 1996.

#### 15- Poder de compra do Estado

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
Aprofundar a utilização do poder de compra na indução da melhoria da Q&P.	a Intensificar o uso de poder de compra do Estado e da iniciativa privada para a indução da melhoria da Q&P. Disseminar conceitos, critérios e metodologias de parcerias através da divulgação de casos.	Intensificar o uso do poder de compra público e privado para indução da melhoria da Q&P&Inovação tecnológica, de acordo com princípios de parceria.	Orientar o uso do poder de compra da administração direta e das empresas estatais e privadas para a indução da Q&P.

#### 16- Questão ambiental

1ª RAVE (1991)	2ª RAVE (1992)	3ª RAVE (1993)	4ª RAVE (1994)
• Dimensão Ambiental			Introduzir a dimensão ambiental no PBQP.

A análise das orientações estratégicas atribuídas ao PBQP conduz às seguintes observações:

(a) não era possível que um programa para a Q&P tivesse como responsabilidade

orientações estratégicas tão abrangentes como as que a ele foram conferidas pelos atores que participavam das RAVEs e aceitas pelos técnicos que o coordenavam; e (b) o PBQP, um programa sensibilizador, sem recursos e sem definição de responsáveis, não teria condições de resolver ou encaminhar a maior parte das orientações que foram a ele conferidas.

A incorporação de tais orientações estratégicas ao PBQP fez com que sua estrutura e atribuições fossem ampliadas para atender aos anseios dos que dele participavam. Este fato foi, aos poucos, contribuindo para a descaracterização e o descrédito do PBQP, uma vez que ele não possuía instrumentos e coordenação capazes para se responsabilizar por tais atribuições.

As RAVEs, ao contrário de representarem um momento para a adaptação do PBQP enquanto programa para a Q&P e para que pudesse alcançar seus fins, serviu como um espaço para a manifestação dos diversos problemas de seu contexto e que, de forma às vezes indireta, afetava a melhoria dos níveis de Q&P. As RAVEs eram, notadamente, um canal de expressão de interesses dos vários atores. Por um lado, atores ansiavam que suas propostas de orientações estratégicas para o PBQP fossem aceitas e, por outro lado, técnicos do governo tentavam mostrar que tais orientações estratégicas não competiam ao PBQP.

Os objetivos e a estrutura do PBQP foram sendo ampliados pela falta de clareza em relação às suas atribuições. Como veremos no capítulo quatro, o PBQP tinha fragilidades concernentes ao modo como foi formulado e ao modo como se foi desenvolvendo, que permitiam que fosse entendido como uma panacéia. Em decorrência, os técnicos responsáveis pelo PBQP não poderiam rejeitar as orientações acima descritas, pois elas encontravam espaço para serem manifestadas no PBQP. No nosso entender, entretanto, apesar de legítimas, as reivindicações não deveriam ser encaminhadas a um programa de Q&P que tivesse realmente este fim.

### **3.3- AMEAÇAS E PONTOS FRACOS ATRIBUÍDOS AO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE<sup>67</sup>**

Dois documentos selecionados apontam os pontos fracos e as ameaças a que estava sujeito o PBQP e que funcionavam como fatores limitantes à consecução de seus objetivos enquanto programa para a Q&P. Esses fatores foram agrupados em sete principais evidências, acompanhadas das respectivas descrições<sup>68</sup>, como se segue:

#### **(a) Ausência de resultados efetivos do PBQP**

- O programa promove seminários, debates, mas não apresenta resultados. Isso não demonstra a efetividade do programa.
- A fase de pensar o programa foi muito boa, mas precisava ter havido desdobramentos práticos e ações concretas, o que não aconteceu.
- Ênfase foi dada à sensibilização, mas há dificuldades relacionadas a avaliações quantitativas.
- Não existe nenhuma ação concreta de acompanhamento efetivo dos resultados obtidos.
- O relançamento do PBQP (1995), na prática, apenas reformulou o Comitê, mas ainda não trouxe nenhuma ação concreta.
- Houve resultados isolados expressivos, mas sem grande evolução.
- As ações restringiram-se ao discurso.
- Pouca ênfase em indicadores e casos de sucesso.

#### **(b) Pouca divulgação do programa e baixa disseminação das informações**

- Não acompanhamento do “estado da arte” da qualidade.
- Falta de divulgação de informações relativas ao programa, seus resultados e suas atividades.
- Ausência de um sistema de informações.
- Não acompanhamento das tendências mundiais na área da gestão da Qualidade.
- O subprograma de divulgação não foi implementado. A divulgação do PBQP e de seus

<sup>67</sup> Os documentos nos quais se baseia a análise são: “O PBQP na Indústria: Desempenho e Recomendações (1994, p. 20)” e “PBQP - Workshop - Caderno de Trabalho, (1996, p. 4-15)”. Aquele trabalho foi realizado pela Coordenação Integrada dos Complexos Industriais do PBQP, sob coordenação da CNI, por intermédio de questionários enviados aos coordenadores dos subprogramas setoriais de Q&P. Foram levantados pontos fortes e fracos do PBQP, e feitas sugestões de recomendações. O segundo documento acima referido não apresenta a amostra entrevistada, fato que incita o questionamento quanto à abrangência das respostas.

<sup>68</sup> Nas descrições que se seguem após cada uma dos sete fatores, procurou-se manter as idéias originais dos documentos analisados.

resultados foi fraca, ficando restrita a algumas áreas e instituições.

- Falta de divulgação dos casos de sucesso.
- Pouca orientação para obtenção de recursos.

A deficiência quanto à divulgação do PBQP, de seus resultados e a inexistência de um sistema de informações podem ser apontados como consequência da inexistência de recursos, dos problemas de coordenação e da falta de instrumentos, agravados pela ampliação da estrutura do programa.

### **(c) Críticas à estrutura, ao funcionamento e ao gerenciamento do PBQP**

- Falta de coordenação para a divulgação dos resultados obtidos pelo PBQP.
- Reduzida integração dos subprogramas gerais e setoriais que avançaram pouco no desenvolvimento das atividades planejadas.
- Houve disputa pela coordenação do PBQP.
- Falta de gestão compartilhada no PBQP.
- Desde 1993 o PBQP deveria estar em processo de mudança e isso não aconteceu. Em 1994 ficou muito inchado<sup>69</sup>, com uma Coordenação Executiva muito grande, e burocratizou-se. Em 1995 ficou estagnado.
- O Subprograma de Motivação e Conscientização não chegou a acontecer<sup>70</sup>.
- Não existe nenhuma ação concreta de acompanhamento efetivo das ações do PBQP.
- Os subprogramas pouco avançaram no desenvolvimento das atividades planejadas.
- O não comprometimento dos agentes públicos e privados gerou acomodação dos membros, ineficiência e dificuldades no gerenciamento do programa.
- Não efetividade do comitê nacional.
- Gestão não integrada.
- Proposta não participativa do PBQP.
- Defasagem na estrutura do programa.
- A estrutura matricial não funciona exatamente como planejado.
- Falta de estabelecimento de metas e não utilização de métodos de gerenciamento para indicar os resultados do programa.
- A desmobilização do Comitê Nacional, inicialmente ativo.
- A inexistência de um sistema de informações gerenciais, de acompanhamento das ações e do estabelecimento de prioridades.
- Gerenciamento deficiente.
- Falta melhorar o desenvolvimento da estrutura matricial.
- Centralização.
- Não municipalização do programa.

<sup>69</sup> Sem grifo no original.

<sup>70</sup> Essa opinião vai ao encontro das conclusões expostas no item 3.1 em relação às insuficiências do PBQP no que se refere à sensibilização.

**(d) Insuficiência ou inexistência de recursos humanos e financeiros**

- Recursos escassos aos programas governamentais para capacitação de recursos humanos.
- Inexistência de dotação orçamentária para o programa.
- Falta de financiamento a fundo perdido.
- Ausência de recursos orçamentários.
- Falta de recursos humanos e financeiros.
- Poucos recursos para fomento.
- Há necessidade de recursos para execução de tarefas fundamentais e de competência da coordenação central do programa.

**(e) Baixa representação de atores sociais e de setores econômicos no PBQP**

- Baixa adesão da liderança dos trabalhadores nos subprogramas setoriais da Q&P.
- Baixo envolvimento de alguns atores sociais.
- Ausência dos trabalhadores
- Ausência das lideranças sindicais nos comitês setoriais.
- Ausência dos consumidores (Não se promoveu a educação para o consumo. É fato a ausência de mecanismos que possibilitem a participação de consumidores na infraestrutura tecnológica)
- Fraca participação dos setores primário e terciário no PBQP.
- Pouca mobilização de serviços e comércio no PBQP.
- Descontinuidade de alguns subprogramas gerais e setoriais na agricultura, comércio e serviços.
- Não há distribuição de ganhos de produtividade.
- Baixa utilização do poder de compra do consumidor.
- Descontinuidade da campanha de conscientização da sociedade.
- Perda de dinamismo das ações na maioria dos subprogramas setoriais da indústria e no PBQP como um todo.
- Diminuição da importância conferida à Q&P por algumas associações empresariais.

Embora houvesse crescente representação de atores e setores no PBQP, esta estava restrita a pequenos grupos. A principal crítica, porém, refere-se à forma de representação dos atores no PBQP, ou seja, apesar de fazerem parte do PBQP tinham, na realidade, poucas condições de influenciar no processo decisório.

**(f) Falta de liderança: baixo envolvimento dos presidentes subsequentes a Collor, de técnicos do governo e de empresários**

- O PBQP tem se mantido pelo empenho pessoal de alguns técnicos do governo.

- Falta grandes lideranças no PBQP.
- A falta de liderança é outra ameaça e pode significar a descontinuidade do programa.
- Não comprometimento da cúpula do governo.
- Não envolvimento do Presidente da República, Ministros e gerências do poder executivo.
- Acomodação dos membros do PBQP.
- Baixo envolvimento, particularmente nos últimos três anos, do Presidente da República e Ministros (período referente a 1992-1994).
- Abandono, por parte do governo, de sua ação de animador e de liderança do movimento (papel antes desempenhado pelo Presidente Collor).
- Baixo envolvimento dos responsáveis pelos órgãos governamentais.
- Falta de apoio do alto escalão.
- Fraca atuação do governo nos últimos dois anos (1993-1994).
- Descontinuidade do apoio do presidente da república e demais autoridades do governo.
- Falta de comprometimento das instâncias superiores.
- A perda de apoio do Presidente da República provocou desmobilização dos agentes.

#### **(g) Falta de planejamento e visão estratégica**

- Inexistência de um plano estratégico.
- Falta de mecanismos e critérios para apoio a projetos preferenciais.
- Ausência de metas e visão prospectiva.

A inexistência de planejamento estratégico, de projetos prioritários e de metas claras foram pontos destacados nos documentos como limitantes ao bom desempenho do PBQP enquanto programa para a Qualidade.

Sem recursos, sem vontade política, sem coordenação eficaz e sem articulação com outras políticas, seria difícil que o PBQP passasse por transformações capazes de reverter os pontos fracos apontados nesses diagnósticos. Os pontos fracos apontados acima contribuíram para dificultar a atuação do PBQP e influenciaram sobremaneira seu sucesso.

### **3.4- PONTOS FORTES ATRIBUÍDOS AO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE<sup>71</sup>**

Dois documentos foram selecionados para análise dos pontos fortes do

---

<sup>71</sup> Apesar da síntese em alguns casos, expressamos o conteúdo das observações, na medida do possível, tais como estavam expressas nos documentos.

PBQP. São eles: *PBQP - Workshop - Caderno de Trabalho* (1996, p.1-5)<sup>72</sup> e *O PBQP na Indústria: Desempenho e Recomendações* (1994, p.19)<sup>73</sup>. Foram selecionados sete principais fatores, acompanhados de trechos ilustrativos dos documentos<sup>74</sup>, como segue:

#### **(a) Fator sensibilizador**

- Resultados foram mais expressivos na iniciativa privada, particularmente na indústria.
- Destaque à liderança exercida pela CNI na coordenação dos setores da indústria, no período.
- Exemplo de parceria e integração entre instituições governamentais, entidades representativas do setor privado e outros segmentos da sociedade.
- Veículo motivador e indutor à adoção de programas de Q&P pelas empresas.
- Propiciou a articulação entre as diversas etapas de determinadas cadeias produtivas.
- Colaborou na sensibilização para a competitividade setorial e empresarial.
- Atribuiu novas funções às associações empresariais.
- Contribuiu para o processo de indução à reestruturação produtiva das indústrias.
- Colaborou para o processo de mudança da postura gerencial.

Embora as evidências da seção 3.1 apontem como conclusão que o PBQP não foi bem sucedido enquanto programa sensibilizador, este foi um ponto positivo atribuído pelos documentos. Não parece ter sido feita uma análise que levasse em conta aquelas evidências.

#### **(b) Liderança e comprometimento do Presidente Collor**

- Sucesso inicial do PBQP foi decorrente de uma ação firme de apoio por parte da Presidência da República, conjugada a uma coordenação de efetiva liderança.
- Na época do lançamento do PBQP o Presidente da República foi envolvido, acreditava no PBQP e presidia pessoalmente reuniões com empresários e a sociedade.
- O Presidente da República assentava-se à cabeceira da mesa e fazia as reuniões de 3 em 3 meses; havia participação e cobrança da Presidência, e com isso se conseguiu uma fantástica mobilização.

---

<sup>72</sup> Neste estudo, a amostra não é identificada, fato que nos permite questionar a abrangência das respostas.

<sup>73</sup> Este trabalho foi realizado pela Coordenação Integrada dos Complexos Industriais do PBQP, sob coordenação da CNI, por intermédio de questionários enviados aos coordenadores dos subprogramas setoriais de Q&P que contribuíram para a definição dos pontos fortes e fracos do PBQP, assim como na sugestão de recomendações.

<sup>74</sup> Nas descrições que se seguem após cada um dos sete fatores, procurou-se manter as idéias originais dos documentos analisados.

- Liderança governamental na implementação do PBQP, no período 1990/92 (Governo Collor).
- Criação de uma cultura e mentalidade de Q&P na sociedade.
- A estratégia de ancoragem em instituições de liderança foi bem sucedida e criou uma articulação muito poderosa.

O apoio do Presidente Collor ao PBQP esteve basicamente restrito à propaganda de sua existência. Não houve ações concretas - destinação de recursos, por exemplo - para o fortalecimento do PBQP durante sua gestão, fato que contribuiu para o enfraquecimento cada vez maior do programa nos governos subseqüentes.

#### **(c) O modo e o momento em que foi formulado o PBQP**

- A concepção, a forma e o momento de lançamento foram muito bons.
- Não foi um empreendimento do Governo, uma vez que este apenas induziu.
- A formulação de um programa mobilizador com organização e gerenciamento adequados.
- Momento oportuno em que o PBQP foi formulado.
- No Governo Collor, o PBQP foi inserido como um dos pilares da PICE.

#### **(d) Participação de Atores Sociais**

- O ponto alto do PBQP, em 1993, foi uma reestruturação que contemplou mais o trabalhador, envolvendo a discussão de emprego, distribuição dos ganhos de produtividade e representação sindical no local de trabalho. Infelizmente o discurso não foi muito para a prática do empresariado.

Esta avaliação merece ser ponderada por ter sido também considerada um ponto fraco no item 3.3.

#### **(e) Qualidade na Administração Pública**

- Sucessos parciais no setor público e nos estados.

As pesquisas retrataram a insatisfação existente em relação ao sucesso na implantação de programas de qualidade na administração pública; o que torna questionável este ponto forte.

#### **(f) Características do grupo presente na formulação do PBQP**

- O PBQP foi um sucesso, o que se deveu muito ao fator liderança. O grupo que definiu e conduziu o PBQP na fase inicial conseguiu liderar bem o processo.
- Uma parcela de conhecimentos e de pessoas experientes que o PBQP reuniu.
- No final do Governo Sarney, técnicos da Petrobrás e do MCT deram o formato inicial ao PBQP.

#### **(g) Outros impactos positivos**

- Fonte de informações, para as empresas, no processo de adequação ao novo ambiente competitivo.
- Reforçou a importância conferida à normalização, certificação e metrologia.
- Promoveu o estreitamento do relacionamento com fornecedores.
- Enfatizou a necessidade de atenção para com os clientes.
- Incrementou esforços de treinamento de recursos humanos.
- Favoreceu a melhoria das relações capital e trabalho.
- Utilização do poder de compra, estatal e privado, na indução à implementação da Q&P.

Novamente, pontos fortes são apontados no PBQP a partir de critérios subjetivos. Não se fizeram análises sobre essas percepções individuais acerca do tema e tampouco se utilizaram dados que pudessem sustentar estas opiniões.

### **3.5- CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CAPÍTULO**

A análise do PBQP permitiu uma nova avaliação sobre seu desempenho. As avaliações governamentais, dados de pesquisas, análises de especialistas e os extratos das RAVEs permitiram a identificação de seu impacto limitado enquanto política pública para o aumento da Q&P na indústria brasileira. Houve dificuldades nas pesquisas para a mensuração do impacto do PBQP. Tais dificuldades se traduziram na forma como foram feitas as perguntas aos entrevistados.

Foi mostrado também que há quase um consenso em relação ao sucesso do PBQP. Esse argumento, porém, não encontra respaldo em dados e informações capazes de suportá-lo. Ao contrário das opiniões não raro propaladas, as evidências

destacadas neste capítulo mostraram as limitações na consecução dos objetivos do PBQP e de sua influência, inclusive no que tange à sensibilização dos agentes econômicos para a adoção da Q&P.

Foi identificado que a tomada de decisão dos agentes econômicos no que concerne à adoção de estratégias para o aumento da competitividade se deveu, basicamente, à retração do mercado e à abertura da economia.

De acordo com as evidências apresentadas, o PBQP não pode ser considerado um programa bem sucedido para a promoção e difusão da Q&P e para aumentar a competitividade dos produtos e serviços produzidos no país. Conforme foi visto, seria difícil que, sem o auxílio de outras políticas, ele pudesse ser responsável por tais atribuições. Consideradas as adversidades do contexto, é necessário que questionemos as chances do PBQP lograr seus objetivos, devido às suas especificidades. Ele não estava articulado a outras políticas que pudessem, juntas, dar suporte à competitividade. É possível ressaltar também que sua formulação aconteceu em simultâneo e se confunde com a rápida difusão das modernas técnicas de produção e gestão.

Como veremos no próximo capítulo, o PBQP foi acumulando deficiências internas que, somadas às características do contexto institucional no qual estava inserido, proporcionou, em suas reuniões, a discussão de problemas que afetavam a Q&P. O capítulo seguinte, portanto, analisa os fatores internos que singularizaram o PBQP.

## **CAPÍTULO 4 - AS FRAGILIDADES DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

No capítulo dois foi apresentado o contexto no qual o PBQP estava inserido, destacando o papel das diretrizes do Governo Collor, da abertura de mercado e da não formulação de políticas para a competitividade.

As evidências do impacto limitado do PBQP sobre as estratégias competitivas das empresas e instituições e para a consecução de seus objetivos enquanto programa sensibilizador, foram apresentadas no capítulo três. Essas evidências basearam-se em pesquisas e análises que destacaram os pontos fracos e ameaças ao PBQP, bem como em orientações estratégicas que se esperava, ele fosse responsável por cumprir.

No presente capítulo, serão analisadas a trajetória e as características internas do PBQP. Serão sendo tratados os seguintes aspectos: **(a)** apresentação de sua estrutura (objetivos, subprogramas gerais e setoriais, comitê nacional da qualidade e produtividade); **(b)** apresentação de seu funcionamento (reuniões de avaliação estratégica, não alocação de recursos, sensibilização); **(c)** ampliação de seus objetivos e estrutura; e **(d)** análise do processo de decisão (representação dos atores).

No decorrer do capítulo serão analisados seis pontos que constituíram-se em fragilidades internas que impediram a consecução dos objetivos do PBQP enquanto programa para a Q&P:

- 1- Antecedentes: o Programa de Qualidade e Produtividade (ProQP) e a precariedade dos diagnósticos para a formulação do PBQP;
- 2- Programa sem recursos, sensibilizador e com objetivos abrangentes;
- 3- A estrutura matricial: os subprogramas gerais e os subprogramas setoriais;
- 4- A falta de análise das experiências de outros países;
- 5- O descompasso entre a política de abertura e a implementação do PBQP, visão de curto prazo e foco defensivo das estratégias empresariais; e

6- Descaracterização do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade: de programa para a Qualidade e Produtividade a fórum de discussões dos problemas que afetavam a Qualidade e Produtividade

#### **4.1- ANTECEDENTES: O PROGRAMA DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PROQP) E A PRECARIIDADE DOS DIAGNÓSTICOS PARA A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

O objetivo deste item é apresentar: (a) a conexão existente entre as idéias propagadas em alguns documentos formulados no início de 1990 e a estrutura do PBQP, (b) as semelhanças entre o ProQP e o PBQP, e (c) que diagnósticos formulados na década de 80 foram ignorados para a formulação do PBQP.

O ProQP, formulado em 1986, e documentos apresentados por consultores e técnicos do governo entre novembro e dezembro de 1989 e início de 1990, constituíram-se em bases para a formulação do PBQP. Antes da apresentação das semelhanças entre o ProQP e o PBQP, se analisa sete principais pontos contidos nos onze documentos<sup>75</sup>.

A seguir, se apresenta passagens extraídas dos documentos, acompanhadas de um sucinto comentário que servem para caracterizar cada um dos sete pontos levantados:

##### **(a) Formulação do PBQP para dar suporte à abertura econômica e à inserção do país no mercado externo**

---

<sup>75</sup> Eram estes os documentos: Plano Brasileiro de Integração Competitiva, Plano Nacional de Produtividade e Qualidade, Plano Nacional de Produtividade e Qualidade, Plano Nacional de Produtividade e Qualidade, Pontos para o Programa de Competitividade, Competitividade/Produtividade/Qualidade, Estratégia para Implantação de um Programa Nacional de Aumento de Produtividade, Projeto Produtividade, Plano Nacional de Aumento da Produtividade e Qualidade, Plano Nacional de Aumento da Produtividade e Qualidade, e Projeto "Núcleo de Produtividade". Esses documentos, em geral, apresentavam-se sem data, autor, local e referiam-se às características que deveria ter um programa para a Q&P no seio de uma política industrial. Para a apresentação das principais idéias, mantivemo-nos fiéis aos documentos originais, alterando as frases apenas quando o entendimento estivesse comprometido. Tomamos a liberdade de grifar alguns trechos, dando destaque a idéias centrais.

**“A Q&P viabilizam o ingresso do Brasil no conjunto dos países desenvolvidos e promovem a abertura internacional da economia. Foi este o caminho bem sucedido seguido pela maioria das nações desenvolvidas e grandes potências.”**

**“Enquadrar o Brasil nos padrões e normas internacionais de qualidade no mercado nacional e internacional.”**

**“Temos que fazer do Brasil um país competitivo, integrado à economia mundial, porque o mundo de hoje é o da eficiência e da economia de mercado (...) temos de demonstrar ao mundo a seriedade do país e o desejo do novo governo de se integrar competitivamente a essa economia mundial.”(Fernando Collor de Mello).**

**“Reformular o modelo de crescimento econômico inserindo-se no contexto internacional como nação moderna do mundo desenvolvido”.**

**“Colocar o Brasil em situação de igualdade em relação aos países desenvolvidos.”**

**“Atrelar o país a grupos internacionais, com o objetivo maior de integrar-se ao primeiro mundo”.**

**“Porque, ao ampliar a produtividade da empresa nacional, o programa criará condições objetivas de exposição da economia brasileira à internacional, um dos imperativos modernos de crescimento.”**

**“O programa possibilitará a integração do país ao 1º mundo, para elevar o moral nacional, a qualidade de vida da população, aumentar o prestígio político do governo, acesso à era da modernidade.”**

**“(...) criação de possibilidade efetiva de exposição da economia brasileira à internacional.”**

**“A produtividade é, em essência, uma questão de mentalidade. Conceituada como um estado de espírito, constitui-se em fenômeno típico de massas.”**

**“A catalogação da Produtividade e da Qualidade como valores maiores da atividade econômica gerará reflexos incontestáveis, melhorando a eficácia da ação governamental do Governo Collor, promovendo o aumento da competitividade dos setores produtivos e das instituições, e o incremento da qualidade de vida dos trabalhadores pela melhoria do perfil de redistribuição dos ganhos resultantes”.**

**“(...) o Plano Nacional de Qualidade e Produtividade, com instrumentos que este deverá fornecer ao empresariado, deverá ser lançado como forma de o Governo Federal mostrar sua cooperação com a iniciativa privada, para que esta adquira competitividade real, após o corte de subsídios, de renúncias fiscais e revisão e suspensão das atuais reservas de mercado e proteção alfandegária”.**

**“(...) o PNQP (Plano Nacional de Aumento da Produtividade e Qualidade), com seus programas direcionados para cada setor específico da iniciativa privada, deverá ser o meio para o Governo Collor de Mello auxiliar os setores produtivos nacionais a sobreviverem, em condições viáveis e competitivas, à internacionalização de nossa economia, tanto no aspecto do mercado externo como no mercado nacional.”**

**“A concepção do PNQP preocupou-se em enfatizar a correlação com as diretrizes e objetivos básicos do Plano de Governo. Diversos tópicos do Plano, ora proposto,**

apóiam e impactam positivamente vários pontos do Plano Básico de Governo: Reforma Administrativa, Reforma Fiscal, Choque de Credibilidade e a Renegociação da Dívida Externa, Crescimento Econômico, Integração Competitiva, Políticas Sociais (em especial Habitação, Saúde, Educação, Saneamento e Política Salarial) e Recuperação de Investimentos (Público e Privado).”

**“O programa deve garantir a sobrevivência dos setores produtivos nacionais.”**

**“O programa deve ser um instrumento de combate permanente à inflação.”**

“Principais objetivos de um PNQP: gerar receitas extras para o governo, possibilitar a exposição da economia brasileira à concorrência internacional, **alavancar o crescimento econômico, permitir o acesso à era da modernidade e possibilitar o ingresso do Brasil no Primeiro Mundo.**”

“A competitividade na exportação depende da Qualidade.”

“Um programa para a **Qualidade traria melhor distribuição de renda.**”

**“O Plano Nacional de Competitividade não deve ter protecionismo do governo e deve servir como suporte à abertura promovida por ele.”**

“**Dar suporte e sustentação ao choque de credibilidade, garantir a competitividade para empresas no mercado interno e num ambiente de livre competição,** inserir o país nos padrões técnicos internacionais de qualidade, ISO 9000, enfoque no consumidor e qualidade preventiva.”

**“Recolocar o Brasil em condições de competir no mercado internacional.”**

“Possibilitaria a obtenção de receita extra.”

**“Os objetivos do programa deveriam ser: saneamento do Estado, desburocratização, eficiência, agilidade, privatização e reforma administrativa.”**

Acreditar que um programa para a Q&P seria suficiente para proporcionar às empresas brasileiras condições de competir perante à abertura é uma idéia que expressa voluntarismo. Os documentos apresentavam que a implantação de programas para a Q&P e a redução de custos tornariam o Brasil competitivo, sem considerarem a necessidade de sua relação com outras políticas e estratégias de governo. Grande esperança foi depositada num programa cuja formatação revelou-se limitada devido à falta de instrumentos para atender aos seus objetivos.

#### **(b) Um Programa para a Q&P como meio de promover a melhoria da atuação do governo**

**“Recessão deve-se à falta de produtividade da administração pública. É necessária a redução da participação do Estado na economia, desregulamentação econômica e integração do Brasil à economia mundial.”**

“Hoje, na realidade, já estamos na recessão devido à falta de produtividade da administração pública (...)”

“A **empresa privada nacional** historicamente (desde os barões do café) criou **dependências com o Estado**. O empresário brasileiro acostumou-se a comer pelas mãos do governo”.

Referência ao fato de existirem verbas, mas que são mal gastas e desperdiçadas pelo governo.

“(...) **empresa privada nacional historicamente dependente do Estado**”

“Realidade brasileira: **competitividade sustentada por meio de subsídios, isenções, benefícios fiscais, mão-de-obra mal remunerada, etc.**”

“Poucas empresas no Brasil já iniciaram projetos de produtividade direcionados à sobrevivência em um mercado local livre e aberto. (...) grande parcela das empresas nacionais encontra-se em completo despreparo para uma competição com concorrentes estrangeiros. Para essa esmagadora maioria, o Programa Nacional para a Qualidade e Produtividade deverá estar direcionado, conscientizando, motivando e, principalmente, instrumentalizando, para uma iniciativa firme no aumento da produtividade.

Foram feitas críticas à administração pública, cuja imagem encontra-se desgastada devido à lentidão e falta de dinamismo, de qualidade e eficiência.

Os documentos governamentais imputavam a um programa para a Q&P a responsabilidade de atuar sobre os problemas acima diagnosticados.

### **(c) Programa sensibilizador e atores que o PBQP esperava atingir**

O programa deveria **sensibilizar** “empresários, trabalhadores, consumidores, enfim, todas as pessoas e todas as instituições, incluindo as Forças Armadas, a Igreja Católica, atingindo não só a atividade econômica, como também **toda a sociedade brasileira**”.

“A **operacionalização do programa** deve estar a cargo da **iniciativa privada, desvinculando-o do Governo.**”

“Necessidade de ação na esfera governamental em busca da **mobilização da sociedade**, fomentando a mudança de cultura organizacional para a Q&P.”

“A sociedade deve ser atingida por meio do **marketing e da mídia.**”

“Este **processo de mudança** deve ser de **convencimento, motivacional, indutivo, normativo, e não de comando ou impositivo.**”

“Os objetivos deverão ser atingidos por meio de **campanhas de divulgação, publicidade permanente, promoção de eventos, marketing e introdução de novos conceitos nos currículos escolares** e no ensino de soldados das Forças Armadas.”

Necessidade de se realizar uma “**Campanha Nacional de Conscientização**” sobre o que é **Produtividade, abrangendo governo, setor produtivo e as pessoas**, além da utilização

de modernos recursos da mídia.”

**“Estratégia de Ação: contribuição da iniciativa privada, campanha de mobilização através da mídia, buscando atingir sindicatos patronais e de trabalhadores, universidades, escolas e lares.”**

De acordo com os documentos, o PBQP seria um programa essencialmente sensibilizador, cujas principais ações estariam relacionadas à divulgação da necessidade de implantação de métodos de Q&P como forma de reverter o atraso acumulado. As limitações impostas a um programa sensibilizador serão enfocadas na seção 4.2 deste capítulo, quando será traçada uma relação entre este atributo e a amplitude dos objetivos do PBQP.

#### **(d) Experiências internacionais**

**“Há informações de experiências bem sucedidas de Programas de Aumento da Produtividade levados a efeito em diversos países, em épocas históricas distintas, mas sempre utilizados como instrumento básico de alavancagem para um crescimento econômico.”**

**“São conhecidos os programas (e seus resultados) deflagrados nos EUA (1929/1954), imediatamente após a depressão de 1929; na Alemanha, França, Bélgica e outros países europeus (1946/1951), logo em seguida à Segunda Guerra Mundial; no Japão, a partir de 1955, re-editado posteriormente, com efeitos notáveis que ainda perduram; em Portugal e na Inglaterra, atualmente, visando sua entrada na CEE, afora muitos outros. Os resultados básicos de todos esses programas têm sido um vigoroso surto de expansão econômica a curto prazo, a custos financeiros irrelevantes.”**

**“Vários países ricos do mundo, quando pobres, recorreram a Projetos de Aumento de Produtividade como instrumentos de alavancagem de suas economias”, somados à vontade política de fazer.”**

**“Estamos nos baseando em programas governamentais de competitividade bem sucedidos: Inglaterra (programa Enterprise), Portugal (programa Pedip), Estados Unidos (programa Nass, entre outros), Noruega, Japão (Deming, Toyota, etc), entre outros.”**

Embora três documentos ressaltassem que os *policy-makers* estavam se baseando em programas governamentais de países desenvolvidos para a formulação do PBQP, como será observado na seção 4.4 deste capítulo, estas afirmações parecem não se confirmar.

**(e) Aumento dos níveis de Q&P por meio de reduzidos investimentos: via redução de custos e desperdícios**

“Patrocínio pelos próprios beneficiários e ênfase na **eliminação de desperdícios.**”

“Em um ano, a simples **eliminação dos desperdícios, sem investimentos adicionais**, significará ganhos de 3% do PIB atual e em cinco anos, **com poucos investimentos dos próprios interessados**, poder-se-á obter ganhos reais estimados, cumulativamente, em quase um PIB atual de referência.”

“A **melhoria da Q&P está associada à redução de custos e preços.**”

“Objetivos imediatos do programa: **a redução dos desperdícios** e melhoria dos métodos gerenciais.”

“Trata-se de **utilizar melhor os recursos e meios produtivos que já dispomos no Brasil, identificando e eliminando desperdícios e difundindo uma nova cultura e conscientização para a Produtividade e Qualidade nacionais.** Utilizar o potencial econômico diminuindo desperdícios, sendo **desnecessário promover investimentos vultosos.** Cultura do desperdício no Brasil: o ideal seria diminuir os desperdícios e não fazer grandes investimentos.”

“A **Q&P são válidos porque geram renda adicional com poucos investimentos.**”

“Necessidade de **aumentar o PIB em curto espaço de tempo, independentemente de novos investimentos** e sem expansão dos recursos atualmente já existentes.”

“Os objetivos de um programa para a Q&P devem ser: mudar a cultura do Brasil para uma nova mentalidade de constante aumento da produtividade e qualidade, entendendo-se **produtividade como aumento da produção sem aumento dos recursos necessários para produzi-la;** e qualidade como conformidade aos parâmetros estabelecidos e satisfação do consumidor.”

“O **programa** deverá ser colocado em prática **com baixos custos**, “como mostram as experiências bem sucedidas de numerosos países, como França, Alemanha, Bélgica, EUA, Noruega e outros que o praticaram em diferentes épocas de suas histórias. O **programa gerará receita extra para o Governo, a custos irrelevantes.**”

“Obtenção de **receitas extras sem investimentos adicionais.**”

“**Aumentar o PIB Nacional em 3 a 4% ao ano, a custos nulos**, sem investimentos adicionais. Obtenção de uma receita extra - sem investimentos adicionais - de US\$ 59 bilhões para investimentos em modernização e programas sociais do governo.”

“Aumentar o PIB sem grandes investimentos no curto prazo.”

A decisão de minimizar a atuação do Governo se traduziu também na não alocação de recursos ao PBQP, característica que será analisada na seção 4.2. O Governo transferiu para a iniciativa privada responsabilidades às quais não estava habituada, em contexto adverso, revelando-se um risco à consecução dos objetivos

do programa.

Excetuando um, todos os documentos são enfáticos ao mencionarem que melhores níveis de Q&P poderiam ser obtidos sem investimentos, com redução de custos e desperdícios e com recursos da iniciativa privada. Pode-se dizer que a divulgação destas idéias, somada ao contexto recessivo e às dificuldades provocadas pela abertura influenciaram a adoção de estratégias defensivas nas empresas, perceptíveis pela retração dos investimentos e queda do nível de emprego. Será dado maior detalhamento a estas questões na seção 4.5.

#### **(f) Possibilidade de obtenção de resultados significativos no curto prazo**

**“Aumentar drástica e rapidamente a Q&P de bens e serviços nacionais no âmbito da iniciativa privada, estatais privatizáveis, estatais remanescentes após privatização e serviço público.”**

**“O crescimento pode ser conseguido em curto prazo, com um volume baixíssimo de investimentos, sem desembolso efetivo.”**

**“O programa deve apresentar resultados imediatos e concretos no curto prazo.”**

A abertura econômica, tal como foi feita, exigia uma rápida reação das empresas como forma de se adaptarem ao novo contexto. Esse contexto, as deficiências dos instrumentos do PBQP e o atraso na disponibilização dos recursos do PACTI, são fatores que podem ter influenciado a adoção de estratégias defensivas por parte das empresas. Uma análise deste aspecto encontra-se na seção 4.5.

#### **(g) Aumentar o moral e o prestígio do Governo**

**“(...) provocar um choque de credibilidade.”**

**“O Presidente da República cobrará pessoalmente o desempenho dos órgãos da Administração Pública através da aferição de evolução de índices de produtividade, baseada nos padrões quantitativos e qualitativos previamente estabelecidos, segundo parâmetros nacionais e internacionais.”**

**“O programa permitirá ao cidadão brasileiro o acesso a produtos e serviços de nível internacional ensejando a mobilização e a participação de todos os brasileiros, de modo a contribuir para a elevação do moral nacional.”**

“Assegurar a continuidade da reforma administrativa na administração direta e indireta; intenção de recuperar a confiança e o moral dos cidadãos nas instituições e autoridades, elevar o moral nacional, **aumentar o prestígio político do governo.**”

O Presidente Collor foi um grande entusiasta do PBQP. Por meio de discursos inflamados, divulgava que a implantação de programas para a Q&P solucionariam parte considerável dos problemas da indústria e da administração pública. Collor participava de reuniões do PBQP e utilizava a Q&P em seus discursos, ao que parece, como forma de elevar seu prestígio. Maiores detalhes em relação a este aspecto serão apresentados na seção 4.6.

Enfim, os excertos supracitados dos documentos elaborados para dar sustentação ao PBQP apresentavam sérias limitações e parecem ter sido formulados para justificar decisões previamente tomadas. Eles não foram capazes de expressar as dificuldades acumuladas dos diversos setores industriais, das regiões do país e das deficiências infra-estruturais. Foram ignorados diversos estudos realizados ao longo da década de oitenta, sendo que alguns encomendados pelo próprio Governo, bem como as reais transformações que ocorriam há anos nos países centrais.

Em 1986 o Programa da Qualidade e Produtividade (ProQP) foi formulado com as seguintes diretrizes<sup>76</sup>: **(a)** conscientização da sociedade em Q&P; **(b)** identificação conjunta e uso, pelos dirigentes empresariais, de mecanismos que estimulem a administração participativa em função da Q&P; **(c)** promoção dentro dos setores governamentais do maior uso de instrumentos que favoreçam a Q&P; **(d)** viabilização, junto ao Ministério da Educação, da introdução nos currículos das escolas públicas e privadas, de disciplinas sobre Q&P; **(e)** redirecionamento dos procedimentos de licitação nas compras governamentais; **(f)** adequação da rede nacional de atendimento em metrologia, normalização, qualidade industrial, assistência técnica e extensão tecnológica; **(g)** capacitação de recursos humanos; e **(h)** promoção de esforço nacional em normalização e padronização.

---

<sup>76</sup> Programa da Qualidade e Produtividade, 1986.

Evidências da relação e das semelhanças entre o ProQP e o PBQP podem ser encontradas nos próprios programas, nos documentos governamentais e nas entrevistas realizadas.

Um relatório de atividades do PBQP (1991) destaca que

“(...) a partir do início de abril de 1990 a SCT/PR, através do Departamento de Tecnologia, promoveu a revisão do Programa da Qualidade e Produtividade (ProQP), elaborado e proposto pela então Secretaria de Tecnologia Industrial do extinto MIC em 1985/1986. Esse processo de revisão, para o qual contribuíram diversos especialistas em Qualidade e Produtividade ao lado de técnicos da SCT/DETEC, resultou na proposição de um Programa Qualidade Brasil, em sintonia com os elementos orientadores da nova política de governo, consubstanciados no Plano Brasil Novo.”<sup>77</sup>

As entrevistas realizadas somam-se às evidências anteriores, fortalecendo a relação entre os programas. Vejamos seu conteúdo:

“O ProQP passou despercebido, foi uma iniciativa que não vigorou, porém foi um dos elementos que contribuiu para a formulação do PBQP. Os técnicos que auxiliaram na formulação do ProQP, atuaram na do PBQP. Quase ninguém ouviu falar do ProQP, que ficou restrito ao nível federal e a algumas instituições, nem foi tão abrangente como o PBQP. Porém, pode-se dizer que o ProQP foi uma iniciativa que antecedeu e estabeleceu as bases para que o PBQP tivesse o vulto que tem.”<sup>78</sup>

Esta entrevista permite inferir que o PBQP foi formulado com base em um programa que se revelou insuficiente para a difusão da Q&P pelo fato de não conter instrumentos capazes de exceder a esfera federal, situação esta agravada pela situação macroeconômica que vigorava nos anos oitenta<sup>79</sup>.

Uma outra entrevista ressaltou as semelhanças entre os programas:

“Em 1990 foi tomada a decisão de que haveria um programa para a Q&P. Durante março e abril, houve discussões sobre o que seria o programa, sua estrutura, denominação, objetivos. Então, numa dessas reuniões, nós apresentamos o ProQP. A estrutura do PBQP é muito próxima da estrutura do ProQP, exatamente porque chegamos à conclusão de que era uma concepção interessante. A idéia de melhoria da infra-estrutura de metrologia, normalização e certificação, além de capacitação de recursos humanos continuaram.”<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Relatório de Atividades - PBQP, Departamento de Tecnologia - SCT/PR, Brasília, maio de 1991, p.1.

<sup>78</sup> Entrevista realizada com “B”, em Brasília (julho de 1994).

<sup>79</sup> De acordo com entrevista realizada em agosto de 1995, em Brasília, com “G”, “O ProQP foi concebido de uma forma muito semelhante à do PBQP, embora numa menor escala (...). O contexto era diferente na formulação do ProQP porque não havia políticas de comércio exterior, não havia mecanismos que facilitassem a inserção da qualidade como a abertura de mercado e a redução das alíquotas. Não existia nenhum estímulo concreto, a não ser o daquelas empresas líderes, que sabiam que isto um dia iria acontecer.”

<sup>80</sup> Entrevista realizada com “G”, em Brasília (agosto de 1995).

Finalmente, as características dos dois programas são apresentadas na tabela abaixo:

**Tabelas 4.1**  
**As semelhanças entre o ProQP e o PBQP**

	ProQP (1986)	PBQP (1990)
Objetivos e Resultados Esperados	<u>Promover a qualidade, aumentar a produtividade, reduzir custos e incrementar a competitividade de produtos industriais e serviços, tendo em vista o bem estar da sociedade;</u> ampliar e manter de mercados da empresa nacional, para <u>maior crescimento econômico</u> e geração de empregos.	“Apoiar o esforço brasileiro de modernidade através da <u>promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país</u> ” por intermédio de “(...) um conjunto ordenado de ações indutoras da modernização industrial e tecnológica, contribuindo para a <u>retomada do desenvolvimento econômico e social.</u> ”
Formuladores	Elaborado e proposto pela STI, do extinto MIC em 1985/1986, com a participação de membros do governo quanto da iniciativa privada <sup>81</sup> .	Formulado por técnicos e especialistas em Q&P, juntamente com técnicos de alguns ministérios e federações de indústria, além de especialistas.
Sensibilização e Atores Sociais	O atendimento dos objetivos dar-se-ia por meio da <u>“convocação de todos os segmentos da sociedade para um esforço conjunto em prol da melhoria da Q&amp;P”</u> . “Compete à Secretaria de Tecnologia Industrial (STI) a condução do programa por intermédio da integração de representantes em nível do Ministério, do setor produtivo e do Sistema de Tecnologia Industrial. A execução do ProQP em nível estadual caberia às Federações de Indústrias bem como às instituições a elas vinculadas (SENAI, SESI, IEL), que contam com o apoio de instituições de ensino, de assistência técnica e extensão tecnológica (Universidades, Escolas Técnicas e Centros de Tecnologia).” por meio do <u>estreitamento das relações com o meio produtivo</u> , atender as diretrizes de Políticas Econômica e Industrial da Nova República.	“Tratando-se de um programa mobilizador, o sucesso do PBQP depende do <u>engajamento e participação efetiva dos diversos agentes representativos do setor</u> . Dentro dessa idéia, caberá ao setor conceber e estruturar seu próprio subprograma setorial da qualidade e produtividade.” “O PBQP é o <u>produto da adesão voluntária de todos os segmentos da sociedade</u> . Assim sendo, para que o PBQP tenha pleno êxito, é necessário que todos participem: Governo, Empresas, Entidades, Universidades, Centros de Pesquisa, Trabalhadores, Estudantes, Consumidores, Profissionais, enfim, toda a sociedade.”

<sup>81</sup> De acordo com entrevista realizada com “G”, em agosto de 1995, em Brasília, “A STI dialogou muito com a Shell, Xerox, IBM, INMETRO, etc.” (...) Embora no ProQP tenha-se dado destaque às empresas de pequeno e médio portes, as dificuldades por que passavam parecem não ter sido alvo dos formuladores de política. Para a discussão do ProQP foram convocadas as grandes empresas exportadoras, não tendo sido convocadas as empresas para as quais, presumivelmente, estava sendo desenhada a política.

	ProQP (1986)	PBQP (1990)
Sub-pro-gramas	Quatro Subprogramas: Adequação da Infra-Estrutura em Qualidade, Comunicação Social e Promocional, Articulação com o Setor Governamental e Articulação com o Setor Produtivo.	Cinco Subprogramas: Conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade, Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão, Capacitação de Recursos Humanos, Adequação de Serviços Tecnológicos para a Q&P e Articulação Institucional.

**Fonte: Programa de Qualidade e Produtividade (1986) e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (1990)**

O insucesso do ProQP é atribuído, por dois entrevistados, aos elementos do seu contexto. Ao que parece, seu insucesso deveu-se também ao fato de não ter reunido instrumentos internos capazes de difundir a Q&P no nível necessário. Considerando o atraso tecnológico de certos setores, a formulação de um programa para a Q&P, naquele contexto, exigia instrumentos concretos, mesmo sem a pressão da abertura de mercado.

Apesar de terem sido identificadas algumas limitações do ProQP, este foi utilizado como subsídio para a formulação do PBQP em contexto adverso. Os aperfeiçoamentos incorporados ao PBQP, como poderá ser visto, não foram significativos.

Se os programas eram semelhantes, o que conduziu à intensa disseminação do tema a partir de 1990? A maior expectativa em torno do PBQP parece dever-se à inter-relação de três principais elementos: a abertura econômica, o marketing e sua abrangência ao incluir um amplo leque de atores sociais e setores econômicos em sua estrutura que permitiram a ampliação de seu escopo.

Ao ser agregada à análise interna do PBQP as características do contexto institucional vigentes no início dos anos noventa (abertura de mercado, redução das alíquotas de importação, defasagem tecnológica, infra-estrutura precária, entre outras), pode-se inferir que um programa lançado sob estas condições teria ampla repercussão. Isso porque, após a abertura, o PBQP pode ser considerado como principal estratégia da PICE para contornar as dificuldades por ela geradas. Vale lembrar que o anúncio do programa garantiu 11 dias de cobertura intensiva nos jornais e colaborou para mudar as expectativas em relação ao governo num

momento em que a inflação começava a crescer<sup>82</sup>.

Embora as empresas do país estivessem submetidas à redução de alíquotas de importação desde final dos anos oitenta, apenas a abertura econômica, nos moldes em que foi implementada nos anos noventa foi capaz de inserir a Q&P nas ações e estratégias das empresas, como fatores essenciais de sobrevivência.

Depois desta apreciação acerca dos diagnósticos utilizados (ou não) para a formulação do PBQP, a análise a seguir tratará da relação entre três características específicas do PBQP, já assinaladas nos documentos mostrados neste item.

#### **4.2- PROGRAMA SEM RECURSOS, SENSIBILIZADOR E COM OBJETIVOS ABRANGENTES**

Esta seção pretende focar as insuficiências dos instrumentos, estrutura e funcionamento do PBQP contrastando-as com a abrangência de seus objetivos.

O PBQP foi formulado para ser um programa sensibilizador. De acordo com as palavras expressas no documento que o anunciou

“O PBQP tem como filosofia o engajamento de toda a sociedade para a consecução de seus objetivos.”(PBQP, 1990, p.4) “Tratando-se de um programa mobilizador, o sucesso do PBQP depende do engajamento e participação efetiva dos diversos agentes representativos do setor, desde a concepção do subprograma setorial até a execução dos seus vários projetos.” (PBQP, 1990, p.27)

Cabe ressaltar que houve alguma confusão no emprego dos termos mobilizador e sensibilizador, utilizados para designar uma das principais características do PBQP. De acordo com um conceito definido por um estudo realizado pelo Governo, um programa mobilizador caracteriza-se por um conjunto articulado de projetos com o objetivo de desenvolver tecnologia de produto, processo ou sistema, quando são definidos recursos humanos e materiais pelos diversos parceiros<sup>83</sup>. As principais características dos programas mobilizadores são: **(a)** definição de objetivos claros e bem definidos, **(b)** constituírem-se em uma

<sup>82</sup> Luís Nassif, Folha de S. Paulo, 28.07.94.

<sup>83</sup> Programas Mobilizadores - Série Apoio à Capacitação Tecnológica, 1993, p. 5.

política ou estratégia empresarial, (c) possibilitar o envolvimento de diferentes áreas do conhecimento tecnológico (multidisciplinaridade); e (d) obter resultados no médio e longo prazos<sup>84</sup>.

Segundo o que o conceito encerra, os programas mobilizadores sugerem uma forte articulação e coordenação entre os objetivos a serem alcançados e a intensa participação dos atores e instituições envolvidas. Isto parece não ter ocorrido no PBQP. Com efeito, como mostrado no capítulo três, mesmo enquanto programa sensibilizador o PBQP mostrou-se insuficiente, agregando-se a este fato as dificuldades na aferição de seu impacto sobre a tomada de decisão dos agentes econômicos e sociais<sup>85</sup>. O alcance ou não de seus objetivos - que deveriam estar adequados às reais possibilidades de um programa sensibilizador<sup>86</sup> - é uma forma de avaliar seu impacto.

O objetivo do PBQP era **“apoiar o esforço brasileiro de modernidade através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país.”** (PBQP, 1990, p.7). Para a realização destes objetivos o Governo preconizava o estabelecimento **“de um conjunto ordenado de ações indutoras da modernização industrial e tecnológica, contribuindo para a retomada do desenvolvimento econômico e social”** (PBQP, 1990, p.3).

Ao longo dos quatro anos, porém, os objetivos do PBQP foram ampliados, fazendo com que adquirisse um caráter social ao incorporar os interesses dos atores

---

<sup>84</sup> Dentre as experiências brasileiras com programas mobilizadores podem ser citadas: Produção de Petróleo em Águas Profundas (PETROBRÁS), Sistema Trópico (TELEBRÁS), Programa Aeronáutico (EMBRAER), SIPLAQ (COSIPA) e Implantação do Metrô (São Paulo). In Programas Mobilizadores - Série Apoio à Capacitação Tecnológica, 1993, p. 5 e 8.

<sup>85</sup> Quando eram feitas críticas ao PBQP, nas RAVEs, em relação ao fato de não ter alcançado seus objetivos ou resultados efetivos, os técnicos responsáveis defendiam: “...tais objetivos ou orientações estratégicas não são atribuições do PBQP... Ele é um programa sensibilizador e, enquanto tal, atingiu seus objetivos...”.

<sup>86</sup> De acordo com Cassiolato (1995, p.94) “Deve ser ressaltado, contudo, que as medidas adotadas pelo PBQP com o objetivo de aumentar a conscientização das empresas brasileiras em particular, e da sociedade como um todo, são surpreendentemente amplas para um programa que tem tão poucos recursos”. (Tradução da autora).

que dele começavam a fazer parte - como será mostrado na seção 4.6. Assim, em 1993, seus objetivos foram redefinidos, ao incorporar as visões dos trabalhadores, como apresentado abaixo:

“Para o movimento sindical os conceitos de Qualidade e Produtividade são muito mais abrangentes, envolvendo a geração de emprego, a diminuição da jornada de trabalho, o aumento do valor aquisitivo dos salários, a queda de preços, a qualidade dos serviços públicos - educação, moradia, saúde, transporte, a preservação dos recursos naturais. Enfim, a Qualidade e a Produtividade devem ser instrumentos para a cidadania e não um fim em si mesmas. (...) Nas orientações estratégicas do PBQP/PACTI para 1994 estão previstas recomendações específicas visando maior integração no processo através de suas representações sindicais (...) e a negociação relativa à implantação de programas no local de trabalho, a extensão dos benefícios obtidos através da distribuição dos ganhos de produtividade e a melhoria da qualidade de vida no trabalho.”<sup>87</sup>

Tais objetivos são ambiciosos para um programa com evidentes limitações quanto a recursos humanos e financeiros. Quando claros e bem definidos, os objetivos de um programa permitem uma análise posterior para verificar o alcance ou não de seus resultados. Como mostrado por intermédio das pesquisas apresentadas no capítulo anterior, é difícil mensurar até que ponto o PBQP contribuiu para “aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país”.

Na fase de formulação, porém, foi favorável a definição de objetivos abrangentes e bem intencionados, não suscitando conflitos entre os presentes e os que poderiam, futuramente, fazer parte do PBQP. Afinal, que atores poderiam ser contrários ao desenvolvimento econômico e social? A atribuição ao PBQP de objetivos cada vez mais abrangentes era conveniente para que o Governo não precisasse se comprometer com ações específicas, necessárias e custosas em relação à Q&P. Quaisquer conflitos foram eliminados na concepção dos objetivos na fase de formulação. Sendo ao PBQP destinados objetivos abrangentes, os atores não teriam posições contrárias ao seu alcance, como também não poderiam cobrar o alcance ou não daqueles objetivos. Adicionalmente, os responsáveis pelo PBQP poderiam defendê-lo e, em resposta à cobrança por resultados concretos, afirmar

---

<sup>87</sup> In DIEESE - Seminários e Eventos - Os Trabalhadores e o PBQP, 1994, p. 76.

que não eram atribuições de um programa sensibilizador para Q&P.

O PBQP não tinha instrumentos que permitissem “aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país” ou para “contribuir para a retomada do desenvolvimento econômico e social”. Tampouco privilegiou “ações indutoras da modernização industrial e tecnológica”, dado que estas ultrapassavam a capacidade de atuação de um programa para a Q&P.

A consecução dos objetivos propostos dependeria de considerável soma de recursos. Ao contrário, porém, não foram alocados recursos ao PBQP. Foram aproveitadas linhas de financiamento existentes<sup>88</sup> ou incentivada a criação de outras para dar suporte aos projetos no âmbito dos subprogramas. Destaque merece ser dado aos recursos da FINEP, do BNDES, do PEGQ, do BANCO DO BRASIL, do CNPq e do RHAE. O PBQP deu apoio institucional no que concerne à realização de eventos, de pesquisas, orientações, entre outros. De fato, isto estava desde o início, assim definido, como se pode depreender da seguinte passagem

“A operacionalização do PBQP apóia-se fundamentalmente na iniciativa e nos recursos próprios dos agentes econômicos e nos meios disponíveis nos organismos governamentais. O PBQP não alocará recursos diretamente, mas sim fornecerá os subprogramas gerais e setoriais às agências financeiras e de fomento para orientação das diversas linhas de apoio ao programa. Portanto, a captação de recursos financeiros por empresas ou entidades deverá ser respaldada pela existência de subprogramas gerais e setoriais, evidenciando a conjugação de recursos próprios dos agentes econômicos com recursos complementares pleiteados.” (PBQP, 1990, p.11-12).

A não alocação de recursos ao PBQP era um aspecto condizente com as diretrizes do Governo Collor de reduzir o papel do Estado na economia, atribuindo-lhe papel articulador na perspectiva de transferir à iniciativa privada a

---

<sup>88</sup> Em uma entrevista realizada em Brasília (agosto de 1994), “B” afirmou que “(...) sugeríamos, as instituições analisavam as necessidades e criavam linhas de financiamento. Entramos em contato com o BNDES e, dentro da Política Industrial, nós sugerimos que o BNDES criasse uma linha de financiamento que seria necessária para as empresas daqui por diante, e ele, dentro da sua autonomia, criou. O Banco do Brasil e o Banco do Nordeste também criaram uma linha de financiamento específica, além da FINEP. Então foram quatro órgãos: FINEP, BNDES, Banco do Brasil e Banco do Nordeste; esses quatro, dentro da autonomia deles. Também há recursos do CNPq destinados a bolsas de especialização, e mestrado na área da Q&P, realização de seminários, encontros, entre outros. Os Ministérios também utilizam recursos próprios.”

responsabilidade pelos investimentos necessários. O discurso do então Presidente é deveras esclarecedor:

“A operacionalização do Programa será conduzida prioritariamente pela iniciativa privada, que mobilizará sua experiência empreendedora e contribuirá com a maior parte dos recursos financeiros necessários. Trata-se de atitude inovadora e coerente com o novo papel do Estado, pois é de responsabilidade dos próprios agentes econômicos a condução do processo de reestruturação competitiva da indústria nacional.” (Discurso do Presidente Collor no lançamento do PBQP, 1990)

Foi disseminada a idéia de que melhores níveis de competitividade poderiam ser obtidos com pequenos investimentos em Q&P e com redução de custos e desperdícios. Na realidade, entretanto, os governos de outros países, inclusive de grau de desenvolvimento muito maior que o Brasil, não se furtaram a financiar diretamente ações visando ao aumento de competitividade mediante o aumento da capacitação tecnológica e da melhoria da Q&P. O fomento à inovação, se não aumentou, pelo menos se manteve no âmbito dos governos dos países avançados, nas últimas décadas, mesmo numa conjuntura de avanço do neoliberalismo. A experiência de outros países parece mostrar que melhores níveis de competitividade e capacitação tecnológica, sustentáveis no longo prazo, são obtidos com considerável soma de investimentos.

A não alocação de recursos foi um aspecto assaz ressaltado por alguns entrevistados como ponto positivo e inovador. Um dos entrevistados assevou que “Esse programa é uma coisa inovadora em termos de Brasil por causa destas características: não tem recurso do governo e a participação das pessoas da comunidade na discussão e na avaliação do programa”.<sup>89</sup> De acordo com alguns comentários feitos durante as entrevistas

“(...) resultado maravilhoso se você computar o que gastou o programa: se somar as passagens, as diárias, papéis, salários dos funcionários utilizados nesse programa não deve chegar a 10 milhões de dólares; agora, por outro lado, se você avaliar o que reduziu de perdas e ineficiência da economia brasileira - alguns bilhões de dólares - então podemos considerá-lo um programa com custo-benefício fantástico.”<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Entrevista realizada em São Paulo, em novembro de 1995, com “D”.

<sup>90</sup> Entrevistado “D”.

“Este movimento todo não depende de recursos do programa, o PBQP não tem recursos para financiar os projetos das empresas. Ninguém bate aqui na porta do ministério para pedir dinheiro para desenvolver qualquer projeto de qualidade, o que vem pedir é apoio institucional, como fazer... Então dependia da mobilização dos agentes e dos recursos que eles próprios colocam nos projetos. Esta foi uma questão muito criticada no início e depois foi entendida. O setor privado criticou e muitas vezes até não entendia esta forma de programa: como um governo lança um programa sem recursos? Os empresários iam direto atrás dos incentivos fiscais, financiamentos e viam que na verdade não existia no PBQP, então isto gerava uma certa perplexidade por parte deles. Mas se justifica. O PBQP não visava incentivar, investir em qualidade na empresa, é a empresa que deve investir nela mesma porque o lucro é dela, ela que deve manter o lucro dela. Não adianta eu querer que você faça qualidade, eu te dar dinheiro para você fazer qualidade para você gerar os teus lucros; não! é você que tem que fazer isso.”<sup>91</sup>

“(...) maciças campanhas para despertar no cidadão comum o conceito de economia das coisas, o conceito de não desperdício. (...) O Brasil é um país líder em desperdícios. O programa de Q&P deveria ser feito sem recursos, mas simplesmente com a eliminação destes desperdícios. Tanto é que não foi preciso o PBQP mobilizar nenhuma fonte adicional de dinheiro, e sim aproveitar as que já existiam, porque este é um conceito-chave: qualidade não custa, ao contrário, qualidade economiza. Inovação custa, aí é diferente.”<sup>92</sup>

O Governo, porém, foi alvo de críticas dos empresários que, desabituaados, encontravam-se em condições frágeis de investimento - situação agravada pelo contexto macroeconômico vigente naquela época<sup>93</sup>. Ao tomar a decisão de não alocar recursos ao PBQP, o Governo não considerou as dificuldades e a heterogeneidade da indústria e das regiões brasileiras. O novo contexto exigia formas de incentivo eficazes e diferentes das utilizadas até então, não sua eliminação. Era necessário que fossem definidos critérios e prioridades aos investimentos, pois problemática é sua má utilização, não sua existência<sup>94</sup>.

Embora em alguns setores tenham sido obtidas melhorias no que concerne à Q&P, é possível questionar as bases sobre as quais esta se deu. As condições impostas pelo contexto institucional no início dos anos noventa, incitou a melhoria

<sup>91</sup> Entrevista realizada com “B” em Brasília, agosto de 1994.

<sup>92</sup> Entrevista realizada com “G”, em Brasília, agosto de 1994.

<sup>93</sup> Empresas afetadas e que não tinham acumulado condições para competir nas décadas anteriores, principalmente as pequenas e médias, além das pertencentes aos setores com deficiências competitivas, criticavam, nas reuniões, a falta de investimentos do governo e acreditavam ser este um ponto negativo.

<sup>94</sup> Convém ressaltar que, caso tivessem sido destinados recursos ao PBQP, provavelmente estes acabariam dispersos. Obviamente, para a boa utilização dos recursos era preciso que houvesse uma definição mais clara das intenções do programa.

da Q&P por intermédio da adoção de estratégias defensivas nas empresas, como será apresentado na seção 4.5.

A um programa para a Q&P, sensibilizador e sem recursos, não deveriam ter sido imputados objetivos ambiciosos. Ao contrário, estes deveriam ter sido claros e bem delimitados. O PBQP deveria ter sido um programa da política industrial que tivesse, aliado a outros, a incumbência de alcançar objetivos mais relacionados ao tema da Q&P.

As inovações organizacionais podem ser feitas com poucos recursos, mas não são suficientes para reverter o atraso tecnológico, no longo prazo, dadas as ineficiências de grande parte do parque industrial. Pequenos investimentos não seriam suficientes para promover ganhos substantivos de Q&P e aumento da competitividade. Estes exigem esforços sistemáticos em P&D, modernização dos equipamentos, capacitação de recursos humanos, entre outros<sup>95</sup>.

#### **4.3- A ESTRUTURA MATRICIAL: OS SUBPROGRAMAS GERAIS E OS SUBPROGRAMAS SETORIAIS**

Até 1995, o PBQP esteve dividido em subprogramas gerais e setoriais, organizados matricialmente (ANEXO 1). A inter-relação proposta entre eles não ocorreu conforme esperado. A partir de 1993, a participação de novos atores e setores econômicos não contemplados no processo de tomada de decisão que deu origem ao PBQP, fez com que tanto os subprogramas gerais como os setoriais fossem modificados ou ampliados. A seguir serão apresentados os objetivos dos subprogramas gerais e setoriais e as reformulações pelas quais passou a estrutura

---

das intenções do programa.

<sup>95</sup> Dentre os principais instrumentos de política industrial utilizados pelos países industrializados no que se refere às políticas de competitividade, destaca-se as subvenções, incentivos e auxílios fiscais-financeiros, diretos e indiretos ao risco tecnológico. De acordo com Coutinho (1995, p.57) "O banco de dados da OECD sobre os programas de apoio à indústria que envolvem auxílio financeiro, contabilizou 879 programas em vigor no período 1986-1989. Para 739 desses programas, foi possível estimar o custo líquido para o governo que, para o período em análise, alcançou aproximadamente US\$ 262,7 bilhões. (...) A era do auxílio indiscriminado cede lugar a políticas com foco bem definido, em que o critério da eficiência e da avaliação dos resultados (custos versus benefícios) tornou-se imperiosa."

do PBQP:

“(...) eliminar entraves institucionais e de infra-estrutura, que vêm restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade por parte dos diversos segmentos da atividade produtiva, bem como atender as necessidades setoriais.” (PBQP, 1990, p.7)

Tabela 4.2 - Os subprogramas gerais

Os Subprogramas Gerais do PBQP (1990-1994)	
Fase de Formulação (1990)	Fase de Implementação (1993)
Conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade	Conscientização, Motivação e Divulgação
Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão	Métodos de Gestão
Capacitação de Recursos Humanos	Educação, Formação e Capacitação de Recursos Humanos <sup>96</sup>
Adequação de Serviços Tecnológicos para a Qualidade e Produtividade	Serviços Tecnológicos
Articulação Institucional	Poder de Compra
	Iniciativas Estaduais <sup>97</sup>
	Micro e Pequenas Empresas

Fonte: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, 1990, p. 8-9.

Na fase de formulação do PBQP, a decisão pelos cinco Subprogramas deu-se por intermédio da reunião de projetos existentes em alguns órgãos financiadores que foram agrupados sob os títulos supra citados.

Para o “*alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade*”, certamente é preciso que sejam feitos esforços *para “eliminar os entraves institucionais e de infra-estrutura”*, como preconizado pelo PBQP; porém os subprogramas gerais indicados, apesar de pertinentes, não teriam condições de,

<sup>96</sup> O subprograma capacitação de recursos humanos abarcou os esforços em formação e educação. Estes foram inseridos principalmente devido ao fato de que, nas RAVEs, grande ênfase foi dada à necessidade de maiores níveis educacionais dos trabalhadores.

<sup>97</sup> Houve ambigüidade na inserção do Subprograma intitulado Iniciativas Estaduais. Em 1990, este era um Subprograma Setorial, passando a compor os Gerais em 1993.

sozinhos, eliminá-los e alcançar os objetivos explicitados. A eliminação de entraves institucionais e de infra-estrutura depende de ações que extrapolam o âmbito de atuação de um programa para a Q&P, com instrumentos insuficientes para intervenção. Nesse sentido, a proposta não deveria ter sido a introdução de novos subprogramas gerais, fato que tornaria o PBQP ainda mais inviável. Há vários problemas a serem sanados no que se refere à infra-estrutura e não caberia ao PBQP sua resolução ou eliminação, como pretendido. Os subprogramas gerais deveriam ter sido criados obedecendo as peculiaridades dos setores, fato ignorado na formulação do PBQP.

Os Subprogramas Setoriais tinham o objetivo de

“Superar as restrições ao esforço de desenvolvimento e modernização existentes nos vários complexos industriais, nos diferentes segmentos da administração pública, nas diversas regiões do país e nos demais setores da economia”, visando “atingir padrões internacionais de qualidade e produtividade”. (PBQP, 1990, p.7).

**Tabela 4.3 - Os subprogramas setoriais**  
**Os Subprogramas Setoriais do PBQP (1990-1994)**

Fase de Formulação (1990)	Fase de Implementação (1993)
Complexos Industriais	Indústria
Segmentos da Administração Pública	Administração Pública
Programas Estaduais	Agropecuária
Demais Setores da Economia	Comércio
	Serviços

Fonte: Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, 1990, p. 8-9.

Inicialmente, o foco do PBQP era o setor industrial. Ao que parece, devido aos efeitos negativos que a abertura econômica poderia sobre ele promover, por isso a criação do subprograma complexos industriais, sob o qual estavam presentes diversos setores. O estabelecimento deste subprograma não considerou as peculiaridades dos diversos setores industriais.

O Governo não tinha intenção de priorizar setores. Um sintoma disso é a criação do subprograma Demais Setores da Economia, extinto em 1993, abrindo-se espaço para a participação dos seguintes setores: agropecuária, serviços e comércio. A existência deste espaço para inserções futuras pode ser útil por não enrijecer a estrutura de um programa, permitindo aperfeiçoamentos. Ao mesmo tempo, porém, é necessário que sejam estabelecidos os objetivos, os meios e os responsáveis para que esta ampliação tenha sustentação.

O subprograma setorial da Administração Pública foi criado com a intenção de melhorar a qualidade dos serviços públicos - idéia que contou com apoio e empenho do Presidente Collor, como veremos na seção 4.6.4 - por intermédio da implantação de programas de Q&P<sup>98</sup>. O subprograma geral Programas Estaduais, passou a subprograma Setorial em 1993.

Finalmente, a opinião de um entrevistado é esclarecedora no que se refere às limitações da estrutura do PBQP<sup>99</sup>

“Passou 91, passou 92, ele deveria ter entrado em 93 já com outra estrutura de coordenação. Quando aquela matriz expandiu, nós não percebemos que aquela estrutura de coordenação já não servia mais. E nós insistimos com ela num novo relançamento do PBQP, aí que vai dar errado mesmo... Então, o PBQP com aquela matriz, se a gente deixa ela vai inchando e termina como terminou em 1994: ingerenciável!”<sup>100</sup>

#### **4.4- A DEFICIÊNCIA NA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE OUTROS PAÍSES**

Não é objetivo desta seção fazer uma análise das experiências de outros países no que concerne à formulação de políticas para a competitividade. Sua intenção é argumentar que estas, ao que parece, não foram analisadas ou não foram bem entendidas.

---

<sup>98</sup> Foi feita a seguinte pergunta a três entrevistados: “Qual era a intenção do PBQP: implantação de programas de Q&P na gestão dos diversos órgãos públicos ou implantação de programas de qualidade nos serviços públicos?” A resposta foi: “Implantar programas de qualidade em tudo.”

<sup>99</sup> Após um dos entrevistados (G) afirmar que não conhecia, no mundo, um programa com as características do PBQP, fizemos a seguinte pergunta: “E esta estruturação do PBQP está adequada, é eficaz?” Como resposta: “Essa é uma boa pergunta!...” Entrevista realizada em Brasília, 1995.

<sup>100</sup> Entrevista realizada com “G”, em 1995, em Brasília.

Como visto na seção 4.1, alguns documentos afirmaram que a formulação do PBQP esteve baseada em programas estrangeiros para o aumento da Q&P. Não foi, entretanto, possível identificar quais eram estes programas, seus objetivos e como estavam estruturados. Realizada a pesquisa, nem por meio de documentos, nem de entrevistas foram identificados programas nos quais o PBQP tivesse sido inspirado.

Adicionalmente, ao perguntarmos para alguns entrevistados sobre as relações existentes entre o PBQP e outros programas, estes afirmaram que o PBQP era único e inovador, dadas suas características e abrangência. Vejamos:

“Como programa organizado, existem poucas experiências no mundo inteiro. O governo brasileiro, eu não diria que é o único, mas é um dos poucos. Por exemplo, os outros países têm alguma ação, embora não tenham um programa formal. Pelo menos, até onde a gente conhece, com essa estruturação formal que tem o PBQP, matricial, com subprogramas gerais, setoriais, formalmente, eu não conheço. Estou me referindo ao seguinte: movimentos e ações estratégicas em prol da Q&P a nível macro em países, existem algumas experiências. Historicamente, talvez como marco referencial, vale lembrar o caso japonês. Após a Segunda Guerra estruturou o movimento pela qualidade. Não tinha o rótulo de programa, mas havia claramente um esforço articulado em busca da produtividade, da qualidade. Uma ação articulada com governo, trabalhador, empresário e academia. Isto está muito claro na constituição da JUSE, MITI, JPC-SED.”<sup>101</sup>

“Em 92 houve um Fórum Internacional sobre qualidade e produtividade, com apresentação de algumas experiências: Portugal, Estados Unidos, Tailândia, Coréia, Espanha, Canadá, alguns países latino-americanos. Nenhum país apresentou uma proposta em funcionamento como a brasileira. Nenhum país apresentou uma estrutura formal do governo. Os países apresentavam várias ações de participação do governo, com orientações estratégicas do governo no que se refere à educação básica, incentivos a certos setores produtivos, exportação, etc. Agora, desta forma, estruturado, eu não vi “ninguém” apresentar.”<sup>102</sup>

“Três programas tiveram influência: Enterprise da Inglaterra, PEDIP de Portugal e o da Espanha. O Japão não tinha nada de especial, do ponto de vista de estruturação do programa. A contribuição japonesa foi sem grande importância, excetuando o Prêmio Deming, e o Malcolm Baldrige (EUA), que inspiraram o Prêmio Nacional, que é um dos projetos do PBQP. Aí tem muito de criação brasileira, não tinha nada para ser copiado. Em 1992 houve um Encontro Internacional do qual participaram uns dez países. Mas nenhum país apresentou uma proposta em funcionamento abrangente como a brasileira. Nada assim, para abordar todas as questões, os setores, a administração pública, a iniciativa privada. O Brasil é que tinha um programa sério.”<sup>103</sup>

As evidências nos conduzem às seguintes observações:

<sup>101</sup> Entrevista realizada com “G”, em Brasília, 1995.

<sup>102</sup> Entrevista realizada com “G”, em Brasília, 1995.

<sup>103</sup> Entrevista realizada com “D”, em Brasília, 1995.

- (a) ao que parece, não foram formulados programas estrangeiros para a Q&P nos países desenvolvidos com características semelhantes às do PBQP<sup>104</sup>;
- (b) a existência de um programa pode ter sido uma solução adequada à nossa realidade, porém, tal como foi formulado, e desacompanhado de outras políticas, seria difícil que realmente alcançasse seus objetivos; e
- (c) não parece ter havido um esforço sistemático do Governo para entender e adaptar o que estava sendo feito em alguns países no que concerne às políticas e estratégias para a competitividade<sup>105</sup>. O tempo era escasso e provavelmente este aspecto não se constituísse em algo importante para o Governo.

Houve algumas tentativas de interpretação do que acontecia nos países desenvolvidos, porém, ao que parece, o PBQP não foi formulado levando-as em conta. A transferência das experiências dos países desenvolvidos para o Brasil não se dá automaticamente, além de não se constituir em tarefa simples<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Em entrevista realizada com “R”, um dos diretores do JPC-SED (*Japan Productivity Center for Socio-Economic Development*), no Japão, em 1996, foram feitas as seguintes perguntas: “O Japão tem um Programa para a Q&P? Se sim, como é este programa? Se não, quais ações foram desenvolvidas para melhorar a Q&P? Quais instituições e setores estavam envolvidos?” E esta foi sua resposta: “Eu não creio que o Japão tenha tido um programa nacional para a qualidade e produtividade. Embora haja instituições como *Japan Productivity Center* e *Japan Union of Scientists and Engineers*, os principais atores sempre foram as companhias, individualmente. Aquelas companhias que desejassem vencer a competição e que tinham a intenção de expandir seus negócios, tinham que melhorar a produtividade e a qualidade. No Japão, os melhoramentos para a produtividade e qualidade começaram, primeiramente, no setor manufatureiro, seguido do setor de serviços.” (Tradução da autora)

<sup>105</sup> Para SANTOS, C. M., GURGEL, C. et al. (1992, p. 66-67), “As grandes metas nacionais e sociais de competitividade, produtividade e qualidade não parecem ser nacionais, nem sociais, mas um assunto dos grupos das elites, freqüentando páginas especiais dos grandes jornais, algumas vezes o noticiário nobre das estações de TV e as revista e saraus acadêmicos. (...) A propósito, vale lembrar o tratamento absolutamente distinto que os japoneses deram ao seu salto para a qualidade, quando a articulação entre o Estado, as empresas e os trabalhadores emprestavam às reformas um caráter nitidamente nacional e político. Foi neste clima que se desenvolveram os métodos e técnicas - *Just-in-time*, CCQ, Kanban, etc. - tão saudados e admirados por empresários e autoridades econômicas brasileiros. A PICE efetivamente não tem essas preocupações. As autoridades econômicas e os setores empresariais que a conceberam parecem encantar-se com o varejo da experiência japonesa, mas não com o seu atacado.”

<sup>106</sup> De acordo com uma entrevista realizada com “O”, em Curitiba, em 1996, “Não tem um projeto de governo que nos satisfaça. Não há projetos sociais... É preciso melhorar a qualidade dos serviços públicos. Um programa de Q&P também deveria fazer parte desse projeto. Mas infelizmente é invertido. Se o Governo tivesse um Programa de Governo muito mais amplo e tivesse a Q&P como parte... É preciso tomar cuidado! A pessoa que implanta Qualidade Total fica fascinada com o modelo japonês, acha que o PBQP é religião, eles acham que basta implantar Qualidade numa empresa e aí ela vai resolver todos os problemas dos trabalhadores e da sociedade. Tenta trazer a família para dentro da empresa, fazem programas com a família girando em torno da empresa como se a empresa fosse capaz de resolver tudo, o que é um absurdo. (...) O

#### **4.5- O DESCOMPASSO ENTRE A POLÍTICA DE ABERTURA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PBQP, VISÃO DE CURTO PRAZO E FOCO DEFENSIVO DAS ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS**

Se o objetivo do Governo era promover a Q&P como forma de amenizar os impactos da abertura, esta deveria estar pautada pelos avanços obtidos em decorrência do PBQP e de outras políticas para a competitividade. A estratégia de abertura da economia deveria vir acompanhada do desenvolvimento de capacitação tecnológica na indústria, além de ser gradual e seletiva, avançando à medida que a indústria fosse adquirindo capacidade tecnológica. A redução das alíquotas teve início em março de 1990, sendo que o PBQP foi lançado no final de 1990. Ao conferir destaque àquela, foi evidente a existência de um descompasso entre medidas para promover a competição e medidas para promover a competitividade.

A abertura da economia era a principal estratégia da PICE, sendo que o PBQP constituía-se em uma política secundária. A formulação de um programa para a Q&P simboliza a priorização pelo governo dos resultados de curto prazo, com o fim de diminuir os efeitos nocivos provenientes da abertura econômica.

Deve-se ressaltar que os resultados advindos de um programa para promover a Q&P e a capacitação tecnológica, apareceriam no longo prazo, à medida em que a indústria fosse internalizando-a. Até mesmo um programa bem desenhado e com condições de promover melhores níveis de Q&P teria dificuldades para apresentar resultados num prazo compatível com o ritmo que se estava imprimindo ao processo de abertura. Assim, foi evidente um descompasso entre o amadurecimento da capacidade industrial e institucional para melhorar a Q&P e a prioridade conferida à abertura.

A formulação de um programa como o PBQP, divulgando a idéia de que a melhoria da qualidade poder-se-ia traduzir imediatamente na redução de custos e

---

Japão não teve um programa para a Qualidade, teve um grande movimento para a Q&P.”

desperdícios, favoreceu a adoção de estratégias nas empresas coerentes com este discurso. Vale acrescentar que a difusão das técnicas japonesas aliadas ao marketing em relação ao PBQP, também contribuíram para a disseminação de estratégias defensivas e modernizantes<sup>107</sup>. Foram logrados certos avanços no curto prazo no que concerne à Q&P da indústria nacional e que permitiram, em certa medida, o ajuste de alguns setores às condições impostas pelo contexto. No longo prazo, porém, estes avanços se revelam insuficientes e fragilmente sustentáveis para diminuir o atraso existente entre o Brasil e as economias desenvolvidas - como esperado nos documentos governamentais.

#### **4.6- DESCARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE: DE PROGRAMA PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE A FÓRUM DE DISCUSSÕES DOS PROBLEMAS QUE AFETAVAM A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

Durante o processo de implementação, ao invés de passar por reformulações que o fortalecessem, com objetivos e estrutura adequados às possibilidades de um programa para a Q&P, o PBQP foi-se descaracterizando à medida que se evidenciava sua incapacidade para encaminhar ou solucionar os diversos problemas apontados nos espaços decisórios que foram sendo criados. As características que foram conferidas ao PBQP desde sua formulação do PBQP - objetivos demasiado ambiciosos, estrutura inadequada, falta de prioridades, ausência de recursos, indefinição quanto às responsabilidades dos atores -, constituíram-se em fatores determinantes para a fragilidade do PBQP enquanto programa para a Q&P.

A inter-relação dos aspectos externos e internos ao PBQP eram vislumbrados através da inexistência de outras políticas aliadas à ampliação da estrutura, dos

---

<sup>107</sup> Possas (1995, p.35) ressalta que “Pesquisa mais recente sobre as motivações do ajuste empresarial, cobrindo o período 1990-93, (...), aponta para uma combinação de ações defensivas (voltadas ao corte de pessoal e redução de custos) e modernizantes (atualização dos padrões de gestão e produção) como principais vetores desse ajuste, como reação à maior concorrência interna e externa e à recessão (...)”.

objetivos<sup>108</sup> e da representação de atores no PBQP. Os setores econômicos e atores sociais que participavam do programa e os que foram, posteriormente, a ele integrados, trouxeram para seu âmbito problemas não solucionados por intermédio de outras políticas e que impediam, indiretamente, a melhoria dos níveis de Q&P. Este fator contribuiu para distanciá-lo do foco em Q&P<sup>109</sup>. O enfraquecimento e a descaracterização do PBQP enquanto programa para a Q&P possibilitou seu fortalecimento enquanto fórum de apresentação e discussões de problemas manifestados por atores que não dispunham de outros canais para tanto.

A combinação de quatro principais fatores - que serão analisados a seguir - contribuíram para a ampliação e descaracterização do PBQP enquanto programa para a Q&P:

- (a) participação indiscriminada, sem critérios e sem definição de responsabilidades dos atores representados no PBQP;
- (b) problemas na coordenação no PBQP;
- (c) modo como eram conduzidas as Reuniões de Avaliação Estratégica (RAVEs); e
- (d) inexistência ou fragilidade de políticas aliada ao empenho do Presidente Collor nas reuniões do comitê da administração pública.

#### **4.6.1- OS ATORES SOCIAIS E O PROCESSO DECISÓRIO NO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

Uma política pública é resultado de um processo de decisão, que se dá ao

---

<sup>108</sup> A necessidade de geração de emprego, de melhoria da qualidade de vida, dos níveis educacionais, da distribuição dos ganhos de produtividade, entre outras, constituíram-se em orientações estratégicas do PBQP, como evidenciado no capítulo 3. De acordo com entrevista realizada em agosto de 1994, em Brasília, "Ao longo do tempo, até os objetivos do PBQP foram sendo ampliados, alterados, muito pela visão dos trabalhadores que entraram no processo. Então, quando falávamos que o PBQP tinha o objetivo de melhoria, "promoção da qualidade com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país"; isso já foi modificado com a visão dos trabalhadores no sentido de que o PBQP tem que ter um objetivo, um foco que é a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, através da melhoria da qualidade de bens e serviços produzidos no país; então o alvo é a qualidade de vida e o meio são os bens e serviços. Na minha opinião particular, foi uma brilhante alteração nos objetivos do programa."

<sup>109</sup> De acordo com entrevista concedida por um dos japoneses - membro (Entrevistado "P") da JICA (*Japan International Cooperation Agency*) - em setembro de 1996, em Curitiba, "O Programa de Qualidade do Brasil é, ao mesmo tempo, abrangente e inconsistente."

longo do tempo. Para entender seu conteúdo, é necessário pesquisar os interesses dos atores presentes ao longo do período de sua elaboração e implementação, bem como as particularidades de sua trajetória.

Alguns entrevistados frisaram que o PBQP não foi um programa de “gabinete”, mas sim o resultado de “ampla discussão com a sociedade”. Porém, ao que parece, o processo decisório, na fase de formulação, esteve restrito. O Presidente Collor, no discurso de lançamento do PBQP, afirmou que

“O programa foi concebido conjuntamente por técnicos do Governo Federal, de alguns governos estaduais e de mais de 50 entidades privadas que representam setores empresariais, consultores especializados, comunidade acadêmica e entidades de classe (...). Neste primeiro momento, além de representantes do Governo, participam três empresários com serviços prestados no campo do aperfeiçoamento tecnológico. O Comitê convocará a participação de outras áreas do Governo e da representação dos trabalhadores e consumidores.”<sup>110</sup>

Assim, parece claro que a intenção era convocar os trabalhadores e consumidores para participarem do programa apenas na fase de implementação. O excerto a seguir foi extraído do PBQP:

“O PBQP tem como filosofia o engajamento de toda a sociedade para a consecução de seus objetivos. Partindo desse princípio, os termos de referência do programa foram elaborados conjuntamente por técnicos do Governo Federal, de Governos Estaduais e de entidades privadas que representam os setores empresariais, os consultores especializados e a comunidade acadêmica.”<sup>111</sup>

Ao contrário do que foi afirmado no programa, nos documentos oficiais e pelos entrevistados, o PBQP não foi produto de ampla discussão com a “sociedade”. A tabela abaixo apresenta os integrantes do Comitê Nacional no período entre 1990 e 1993.

---

<sup>110</sup> PBQP, 1990, p.6.

<sup>111</sup> PBQP, 1990, p.4.

**Tabela 4.4 - Integrantes do Comitê Nacional (1990-1993)**

	GOV. FEDERAL	INSTITUIÇÕES TÉCNICAS	EMPRESÁRIOS E INSTITUIÇÕES EMPRESARIAIS	TRABALHADORES	CONSUMIDORES	ÓRGÃOS FINANÇAS	GOV. ESTADUAL	INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS
1ª REUNIÃO - 3/12/90	13	04	03	-	-	-	-	01
2ª REUNIÃO - 28/02/91	04	01	03	-	-	-	-	-
3ª REUNIÃO - 04/03/91	07	09	03	-	-	-	-	-
4ª REUNIÃO - 06/05/91	09	02	03	-	-	-	-	-
5ª REUNIÃO - 10/06/91	05	-	01	-	-	-	-	-
6ª REUNIÃO - 08/07/91	03	01	03	-	-	-	-	-
7ª REUNIÃO - 21/10/91	07	02	02	-	-	-	-	-
8ª REUNIÃO - 13/01/92	07	01	03	-	-	-	-	-
9ª REUNIÃO - 12/02/92	12	02	04	-	-	-	-	-
10ª REUNIÃO - 11/05/92	09	01	03	-	-	-	-	-
11ª REUNIÃO - 16/06/92	-	-	-	-	-	-	-	-
12ª REUNIÃO	-	-	-	-	-	-	-	-
13ª REUNIÃO - 02/09/93	23	09	07	04	01	-	01	01
14ª REUNIÃO - 11/11/93	22	11	07	05	02	03	04	-

**Fonte: Elaboração da autora: Listas de presença de 12 atas ou pautas de reuniões do Comitê Nacional**

Este quadro é outra evidência que nos permite inferir que o PBQP não foi resultado de ampla discussão com a “sociedade”, como descrito. Na fase de implementação houve uma parcial reversão desta situação. Uma análise desta tabela permite destacar os seguintes pontos:

- (a) foi aberto espaço, em 1993, para a participação de novos atores no PBQP a exemplo dos trabalhadores<sup>112</sup>, dos consumidores, representantes de órgãos financiadores e de governos estaduais;
- (b) o processo decisório estava sob a incumbência, em sua maioria, de representantes do governo federal (MEFP, MICT, SCT, entre outros), da classe empresarial (grandes empresários e membros de federações) e de instituições técnicas (INMETRO). A quantidade de representantes do governo federal

<sup>112</sup> Até que os trabalhadores participassem do PBQP, aconteceram vários encontros para definição de como seria sua atuação no PBQP. Destaque merece ser dado a uma reunião que contou com a participação de três centrais sindicais (CUT, CGT, Força Sindical) no evento de três dias “Os Trabalhadores e o PBQP”, na UNICAMP, em setembro de 1993, coordenado pelo DIEESE. Foi um evento de grande repercussão que contou com a participação de mais de 300 representantes da classe, mais de cinquenta categorias de trabalhadores, com a abertura do Ministro José Eduardo de Andrade Vieira, considerado o “reanimador” do PBQP durante o Governo Itamar (Folha de S. Paulo, Luís Nassif, 17/07/94). Houve uma reunião em 1992 com representantes da Força Sindical, mas sem grande repercussão, a não ser o início de um processo de negociação.

mostra que essa intenção não se materializou, acrescentando-se a isto a ausência de outros atores sociais; e

(c) não foi detectada a presença de representantes do setor acadêmico em nenhuma das reuniões do Comitê Nacional.

Vale ressaltar que novos setores econômicos passam a estar representados na estrutura do PBQP também a partir de 1993.

A ausência dos trabalhadores na fase de formulação do PBQP é analisada por Matos Martins (1993, p.7-13), quando questiona sobre o caráter do programa enquanto política pública utilizando termos como “decisão de laboratório” e “laboratório de decisões”. Ele ressalta a visão pouco democrática de seus formuladores ao julgar elitista e tecnocrática sua concepção pelo fato dos trabalhadores não estarem, neste momento, representados<sup>113</sup>.

Nas entrevistas<sup>114</sup> foram indicados motivos que explicaria a ausência de outros atores. Eles estariam associados:

- (a) à necessidade de contar com o apoio de atores que tinham o domínio do tema e que tivessem maiores contribuições a dar;
- (b) à falta de tempo e meios para a convocação;
- (c) ao fato dos responsáveis pelo programa não saberem exatamente como inserir esses atores, principalmente os trabalhadores, na sua estrutura formal.

A participação de empresários, na fase de formulação, esteve restrita a três que representavam grandes empresas que haviam dado início à implantação de programa de qualidade<sup>115</sup>. Seria muito difícil que estes três empresários fossem representativos das diversas regiões do país, da diversidade dos setores, do porte das

---

<sup>113</sup> Matos Martins (1993, p.13) lembra ainda a “(...) antiga inclinação brasileira de esquecer o trabalhador, de vê-lo como o parceiro incômodo e subalterno nas grandes decisões sobre a vida das organizações e da sociedade em geral. É evidente que tal idéia não invalida a idéia central do programa, mas lança sérias dúvidas sobre as suas reais possibilidades de sucesso, na medida em que, contrariando o fluxo da história das economias desenvolvidas com as quais, paradoxalmente, pretende se alinhar e competir, exclui da mesa de discussões o parceiro mais importante para a garantia de êxito de uma política econômica e com forte poder de transformação social.”

<sup>114</sup> Realizadas entre 1994 e 1995, em Brasília.

<sup>115</sup> Os três empresários eram: Eggon João da Silva, José Mindlin e Hermann Wever.

empresas, etc. A heterogeneidade da indústria brasileira demandaria uma forma de participação muito distinta.

Enfim, tanto a participação como as responsabilidades dos atores no âmbito do PBQP não estavam bem definidas. Isso favoreceu a existência de acaloradas discussões em relação ao que era ou não atribuição do PBQP e quais eram os responsáveis. A idéia inicial era não vincular o PBQP ao Governo, mas sim denominá-lo como parte de um movimento da "sociedade". Essa opção levou a que o Governo incitasse a participação de diversos atores e setores no âmbito do programa. O Governo, ao adotar uma postura apenas sensibilizadora, restringiu sua capacidade de atuação, delegando praticamente todas as responsabilidades de melhoria da Qualidade à referida "sociedade". Essa pode ser considerada uma forma de isentar o Governo de qualquer compromisso efetivo sobre o qual pudesse ser cobrado<sup>116</sup>.

A partir do momento em que atores e setores fossem convocados para aliar-se aos esforços do PBQP, o Governo estaria evitando que eles se insurgissem contra suas diretrizes. Ou seja, aglutinando e de certa forma circunscrevendo as discussões e a participação daqueles atores "incômodos" no âmbito do PBQP, o Governo parecia buscar um compromisso com eles. Este fato, aliado à característica sensibilizadora, denota um novo padrão de intervenção do Estado.

As evidências parecem indicar, no entanto, que a intenção do Governo em assumir uma postura articuladora não foi bem sucedida. Inclusive porque faltava aos atores coordenação, instrumentos e metas para que assumissem as responsabilidades que lhes eram delegadas.

Assim, o espaço existente no PBQP para a manifestação daqueles atores acerca da necessidade de resolução dos diversos tipos de problemas que

---

<sup>116</sup> O Presidente Collor saiu fortalecido nas discussões da fase inicial enquanto principal liderança para a promoção da Q&P no país. Entretanto, apesar da sua postura enfática, de fazer reuniões, bater na mesa nas reuniões com os Ministros, fazer discursos inflamados, ele apenas ordenava: "Temos que implantar ..." ou "Exijo ...", sem oferecer instrumentos. Linhas de financiamento foram colocadas a serviço do programa, porém eram insuficientes e pouco divulgadas. Collor, ao fazer reuniões com empresários e ministros,

enfrentavam, fazia com que a sua complexidade (e intratabilidade, pelo menos no contexto do governo existente) fosse reduzida à dimensão da Qualidade. Atores e setores que não participaram do PBQP na fase de formulação, a partir do momento em que passam a estar nele representados, têm suas reivindicações encaminhadas e aceitas como sendo atribuições do PBQP, dado que não existiam outros canais para sua manifestação.

#### **4.6.2- COORDENAÇÃO DO PBQP: AS REUNIÕES DO COMITÊ NACIONAL**

A relevância deste item está associada ao entendimento das limitações do Comitê Nacional na execução de suas funções. As atribuições do Comitê Nacional eram<sup>117</sup>:

- (a) prover a orientação estratégica para o programa;
- (b) orientar e supervisionar o planejamento do programa e seu detalhamento operacional; e
- (c) promover a avaliação periódica dos resultados alcançados, divulgando-os amplamente.

O processo decisório do PBQP era atribuição do Comitê Nacional que, até 1993, esteve subordinado à Presidência da República e, posteriormente, ao MICT. Foi definido que para a coordenação do PBQP não seria criada uma estrutura burocrática de forma a não vinculá-lo ao Governo. Porém, um dos pontos fracos detectados na avaliação do PBQP referia-se à falta de uma equipe com condições de dar apoio à tomada de decisões e de definir mecanismos de coordenação das ações e estratégias. Houve, portanto, dificuldades no que concerne à coordenação, ao controle e ao direcionamento do PBQP.

Após uma análise das atas ou pautas das 14 reuniões do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, abrangendo o período de dezembro de 1990 a outubro de 1993, foi feito um mapeamento da frequência dos assuntos discutidos (ANEXO 3).

---

colocava que a responsabilidade era de cada um deles, eximindo-se das suas enquanto Presidente.

Esse mapeamento permitiu agrupar os assuntos discutidos sob os seguintes títulos:

- (a) Divulgação do PBQP e modificações na sua estrutura e funcionamento (27 assuntos discutidos).
- (b) Melhoria das condições da administração pública e da infra-estrutura (13 assuntos discutidos).

Houve discussões acerca da ausência de políticas públicas que apoiassem o programa e das deficiências em relação de à infra-estrutura, sendo que os membros do comitê acreditavam que o PBQP deveria, de alguma forma, contribuir para a redução dos diversos problemas apontados, já que interferiam na obtenção de melhores níveis de Q&P.

A realização de uma reunião setorial com o Presidente Collor foi um assunto de grande relevância nesta categoria, pois sua presença simbolizaria o comprometimento do Presidente e poderia contribuir, sobremaneira, para a disseminação do tema na administração pública.

- (c) Necessidade de articulação entre o PBQP e outras políticas (4 assuntos discutidos).

A falta de articulação entre o PBQP e as demais políticas foi ressaltada pelos membros do comitê. Apesar disso, não se definiram medidas para o encaminhamento desta questão.

- (d) Aumento da participação de atores e de instituições no PBQP (11 assuntos discutidos).

Merece destaque a importância conferida à necessidade de participação de outros atores: trabalhadores, consumidores, representantes das pequenas e médias empresas e demais esferas de governo. Apesar dessa intenção, não foi definido de que forma estariam representados na estrutura formal do PBQP, nem quais seriam suas responsabilidades. A distribuição dos ganhos de produtividade para os trabalhadores mereceu muitas discussões.

---

<sup>117</sup> PBQP, 1990, p.9.

(e) Necessidade de recursos e de linhas de financiamento (6 assuntos discutidos).

A necessidade de investimentos fez parte das discussões. Nas primeiras reuniões, os presentes ressaltavam que a Q&P requeriam poucos investimentos, e que algumas linhas de financiamento estavam sendo disponibilizadas, por intermédio do PBQP, às empresas interessadas. Durante o período estudado, porém, não foram disponibilizados recursos para o atendimento das necessidades apontadas.

Finalmente, a análise dessas evidências indica que os mecanismos de coordenação não estavam sendo adequadamente utilizados para a orientação e planejamento das ações e estratégias do PBQP. O Comitê Nacional mostrou deficiências ao não encaminhar soluções para pontos fracos e ameaças apontados nas diversas instâncias decisórias do PBQP.

#### **4.6.3- AS REUNIÕES DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

As reuniões de avaliação estratégica (RAVEs) tinham o objetivo de:

- (a) avaliar os pontos fracos e os resultados do PBQP a cada ano, bem como definir novos rumos por intermédio das orientações estratégicas a ele atribuídas, e
- (b) fazer adequações na estrutura e no funcionamento do PBQP, adaptando-o às condições do contexto.

Entre 1990 e 1994 foram realizadas quatro RAVEs em Brasília, uma a cada ano, com duração de dois dias cada. No primeiro dia eram apresentados relatos dos atores representados no PBQP (trabalhadores, empresários, Governo, consumidores), que destacavam os avanços e dificuldades existentes em relação à melhoria da Q&P. No segundo dia, pela manhã, eram organizados grupos de trabalho com os convidados a fim de que, em cada um deles, fossem discutidos os seguintes temas: (a) Ameaças e Oportunidades ao PBQP, (b) Pontos Fortes do PBQP, (c) Pontos Fracos do PBQP, (d) Orientações Estratégicas para o ano seguinte. Ao final, cada grupo de trabalho apresentava sumários das discussões aos

demais grupos. Na parte da tarde, eram apresentadas as orientações estratégicas de todos os grupos para que, com a ajuda dos técnicos responsáveis pelo PBQP, fossem selecionadas quinze, em média, que norteariam as ações para o próximo ano.

Os entrevistados asseveraram que não conheciam um programa federal com um processo formal de avaliação como o que caracterizou o PBQP e foram unânimes ao ressaltar este ponto como positivo, embora acreditassem que o processo de avaliação precisasse ser aperfeiçoado.

As RAVEs eram um espaço ou um momento em que os atores apresentavam suas reivindicações a fim de que fossem incorporadas ao PBQP. A heterogeneidade do grupo presente e os diversos entendimentos acerca do que realmente era o PBQP geravam discussões exaltadas, além de questionamentos sobre o que deveria ser atribuição de um programa para a Q&P. O relato de um dos entrevistados é ilustrativo ao se referir à participação dos atores nas RAVEs:

“Reunia-se 40 pessoas e o coordenador executivo e o Secretário Executivo do MICT tentando dominar aquela falação e tentando organizar as manifestações, as mais díspares possíveis. Hoje penso numa estrutura radicalmente diferente para o PBQP.”<sup>118</sup>

Ao serem atribuídas orientações estratégicas ao PBQP como melhoria dos níveis educacionais, melhoria das condições de trabalho, redistribuição da renda, geração de emprego, melhoria da qualidade de vida da população - como apresentado no capítulo três, seção 3.2 -, os responsáveis pelo PBQP tentavam explicar que tais atribuições não cabiam ao PBQP e que ele não tinha como cumprir o que estava sendo proposto. Porém, ao destinarem tais orientações ao PBQP, os atores afirmavam que estes eram fatores que competiam a ele por impedirem o alcance de melhores níveis de Q&P. Como não estavam, desde o início, claramente colocadas as atribuições do PBQP, esta questão gerou inúmeras discussões. A incorporação de orientações estratégicas, de modo incremental, sem que fossem feitas modificações efetivas na estrutura ou no funcionamento do

---

<sup>118</sup> Entrevista realizada com “G”, em Brasília, em 1995.

programa que permitisse levá-las a cabo, foi a “solução” dos técnicos para satisfazer os atores, possibilitando que o PBQP continuasse ativo.

O processo de avaliação é fundamental e permite a correção de rumo de um programa ou política, o que parece não ter ocorrido no PBQP, ao longo de seus quatro anos de funcionamento. Por mais representativo que tivesse sido, o processo de avaliação apresentou lacunas à medida que a manifestação dos atores no âmbito do PBQP fazia com que seus objetivos e sua estrutura fossem sendo ampliados, contribuindo para que se tornasse “ingerenciável”. Na realidade, mais que um momento de avaliação, as RAVEs simbolizavam um ritual periódico para a manifestação de reivindicações em relação ao contexto do PBQP e que contribuíram para que ele fosse apenas um fórum de discussões ao não ter como encaminhá-las.

#### **4.6.4- NECESSIDADE DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E A IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Durante a fase de formulação, a estrutura do PBQP foi apresentada ao Presidente Collor que aproveitou a ocasião para exigir a inserção dos subprogramas gerais “Segmentos da Administração Pública” e “Programas Estaduais”, como forma de mostrar seu comprometimento no que concerne à eficiência dos serviços públicos. Estas foram palavras do discurso de Collor durante o lançamento do PBQP, em 1990:

“No meu Governo, todos os anos, todos os meses e todos os dias deve (sic) ter a qualidade e produtividade como meta prioritária. (...) Quero que todos os Órgãos da Administração Pública e, em particular as empresas estatais, se engajem no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade desenvolvendo ações e programas específicos. Espero que esse engajamento se estenda ao âmbito dos Estados e Municípios. Solicito aos Senhores Ministros e Secretários que divulguem e implementem de imediato, em suas respectivas áreas de atuação, os conceitos e técnicas aplicáveis às mais diferentes atividades, e que hoje representam o consenso internacional sobre sistema da qualidade. É necessária a atuação do Governo promovendo e incentivando a busca da qualidade, da produtividade e da capacidade de inovação. (...) A educação é fator fundamental para o sucesso dos programas de capacitação tecnológica, bem como de todas as reformas econômicas que estamos empreendendo. Acompanho e apoio pessoalmente as iniciativas que neste campo estão sendo conduzidas pelo Ministério da Educação. A revolução educacional no Brasil é

urgente, e nós vamos fazê-la<sup>119</sup>.”

Inicialmente, o empenho do Presidente Collor parece ter se restringido ao discurso no que se refere à melhoria da infra-estrutura e à eficiência dos serviços públicos. Por este motivo, durante as reuniões do Comitê Nacional - instância responsável pela coordenação do PBQP - , no início de 1991, os empresários reclamaram da falta de comprometimento do Presidente Collor quanto à formulação de políticas para melhoria da infra-estrutura. Os empresários apontavam que eram favoráveis à abertura e que eles estavam fazendo sua parte, mas criticavam o Governo por estar se eximindo de suas responsabilidades ao adiar a implementação de medidas efetivas em relação às questões infra-estruturais que acabavam por interferir na competitividade da indústria brasileira<sup>120</sup>. Assim, foi sugerida a presença do Presidente nas reuniões do subcomitê setorial da Administração Pública<sup>121</sup>.

O Presidente participou de três reuniões setoriais do subcomitê setorial da Administração Pública, nas quais eram enfáticas as exigências direcionadas aos

---

<sup>119</sup> Sem grifo no original. Discurso do Presidente Collor, PBQP, 1990, p.6.

<sup>120</sup> Um dos principais questionamentos dos empresários durante as reuniões era: “Como é que o governo exige qualidade da indústria, sendo que não há qualidade no governo?...” Nessas reuniões foram apontadas como prioridade a implantação da qualidade nas áreas da educação, saúde e agricultura. Além dos comentários dos empresários, o Secretário João Maia - ex-Coordenador Executivo do Comitê Nacional - salientou na 1ª Reunião “que a função do governo é incentivar e criar um ambiente favorável à questão da qualidade e produtividade”, além de desempenhar as funções de articulação institucional, mobilização e promoção de infra-estrutura tecnológica. In Proposta de Metodologia para Discussão de Temas Estratégicos no Comitê Nacional (1991).

<sup>121</sup> “O Senhor José Paulo Silveira sugeriu (...) que fosse programada reunião setorial sobre qualidade entre o Excelentíssimo Senhor Presidente da República e seus Ministros. Daí resultou que a proposta do Comitê neste sentido seria levada ao Presidente pelo Embaixador Marcos Coimbra.” Ata da 4ª Reunião do CNQP, maio/1991. “O Presidente do Comitê iniciou os trabalhos informando sobre a aprovação pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República da Reunião Setorial da Qualidade e Produtividade.” Ata da 5ª Reunião do CNQP, junho/1991. “Em nome do Embaixador, o Dr. Murilo Portugal formulou convite aos membros efetivos do Comitê para participarem da Reunião Setorial da Qualidade e Produtividade com o Senhor Presidente da República no próximo dia 12 de agosto (...). Ressaltou a importância da reunião enquanto elemento dinamizador do PBQP na Administração Pública e como resposta aos anseios da sociedade.” Ata da 6ª Reunião do CNQP, julho/1991. “O Dr. Pedro Paulo Leoni Ramos sugeriu que todos os Ministros participassem da reunião. Quanto à escolha dos dois Ministérios para fazerem apresentação de suas ações na reunião, o Dr. Murilo Portugal lembrou que o Senhor Presidente da República tem enfatizado que os Ministérios da Saúde e do Trabalho e Previdência Social, dada sua maior visibilidade para a sociedade, devem ter ações para a melhoria da qualidade e produtividade priorizadas e acompanhadas de perto.” Ata da 9ª Reunião do CNQP, fevereiro/1992.

Ministros quanto ao desenvolvimento de treinamentos e à apresentação de projetos<sup>122</sup> relacionados à qualidade, para a promoção da eficiência do aparelho estatal e a melhoria dos níveis de Q&P dos serviços públicos. Com efeito, a ata da 1ª Reunião Setorial da Administração Pública com o Presidente da República, em 1991, enfatiza que

“O Senhor Presidente da República retomando a palavra ressaltou que o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade se baseia na reformulação do papel do Estado<sup>123</sup>. Ressaltou que não se pode pretender um Estado moderno e eficiente, se não se partir para um trabalho abrangente e profundo de reformulação do aparelho estatal. Para tanto há que se contar com a vontade e a determinação de cada um dos Senhores Ministros de levar o Programa adiante. (...) É preciso fazer com que a população volte a confiar na ação do poder público e isto somente ocorrerá no momento em que retribuirmos com serviços de boa qualidade os impostos que a população recolhe ao Tesouro Nacional. Isto envolve necessariamente os processos de privatização, de desregulamentação e o de melhoria da qualidade e produtividade do serviço público, este último fundamental. É preciso trabalhar para superar a ineficiência do gigantesco aparelho estatal. Se nós próprios não começarmos a exigir uma atuação firme para a melhoria da qualidade do setor público, não poderemos ter autoridade para solicitar eficiência e competitividade às nossas empresas<sup>124</sup>.”

As reuniões setoriais da administração pública com o Presidente contaram com a participação de alguns representantes do setor privado com o objetivo de mostrar que ele estava exigindo de seus ministros melhoria da Qualidade nos serviços públicos, e que o desenvolvimento de tais ações dependeria deles, já que

<sup>122</sup> Na ata da 1ª Reunião Setorial da Administração Pública, (set.1991), o Secretário Geral da Presidência da República, Sr. Marcos Coimbra, em um documento enviado ao Secretário da Administração Federal, Ministro Carlos Garcia, em setembro de 1991, informa “...permiteme solicitar a atenção de Vossa Excelência para as determinações expedidas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República na 1ª Reunião Setorial sobre Qualidade e Produtividade na Administração Pública ocorrida em 12/8/91. (...) o Senhor Presidente da República agradeceu a presença dos representantes da iniciativa privada com assento no Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade e tomou as seguintes decisões: (a) convocar uma nova reunião, para daqui a trinta dias, para acompanhamento das decisões e das ações a serem empreendidas, a partir do que foi resolvido na presente reunião; (b) os Senhores Ministros e Secretários deverão encaminhar ao Ministério da Economia planos de descontingenciamento dos recursos necessários para levar adiante o PBQP na Administração Pública, estabelecendo a prioridade de cada um de seus projetos; (c) os Senhores Ministros e Secretários deverão fazer previsões para o orçamento de 1992 tendo em vista a continuidade do Programa; (d) caberá à Secretaria da Administração Federal a coordenação executiva do Subcomitê Setorial da Administração Pública; (e) o Senhor Ministro da Economia determinará ao IPEA a realização de estudos que definam indicadores da qualidade e produtividade para a Administração Pública. O Senhor Presidente da República, finalmente, recomendou aos Senhores Ministros e Secretários que motivassem suas equipes no sentido de se buscar a melhoria dos serviços na Administração Pública e que apresentassem em novembro os projetos-piloto que achassem por bem implementar, após o que deu por encerrada a reunião.” Na ata da 1ª Reunião Setorial da Administração Pública, (set.1991)

<sup>123</sup> Sem grifo no original.

<sup>124</sup> Sem grifo no original.

ele demonstrava estar apoiando a idéia. De acordo com alguns entrevistados, Collor era bastante enfático nas reuniões em que participava ao cobrar diretamente dos Ministros e Secretários ações e projetos que deveriam estar sendo desenvolvidos<sup>125</sup>. O tema era incipiente no país, portanto muitos deles não sabiam exatamente como implantar Qualidade no setor público, como exigia o Presidente, ou quais projetos desenvolver<sup>126</sup>. Houve resistências em relação à implantação de programas de qualidade na área pública, por ter sido avaliada como uma estratégia neo-liberal, num contexto de redução de pessoal e de disseminação de idéias como privatizações e eficiência no setor público.

Ao que parece, a formulação de políticas públicas que tivessem como objetivo promover melhores condições infra-estruturais cedeu lugar à intenção de implantar programas de Qualidade. Na 1ª Reunião Setorial da Administração Pública com a presença do Presidente da República (1991), é citado o caso da educação nos países asiáticos como modelo a ser seguido, mas, ao que parece, o Governo esperava que a melhoria dos níveis educacionais fosse decorrente da implantação de programas e de ferramentas da qualidade na educação.

“...um dos pressupostos cruciais do crescimento econômico sustentado é a melhoria da

---

<sup>125</sup> De acordo com a ata da 1ª Reunião Setorial da Adm. Pública (1991), “O Senhor Presidente da República lembrou que instituiu o mês de novembro como mês da qualidade e solicitou que neste mês todos os Ministérios apresentassem projetos-pilotos para a melhoria da qualidade e produtividade, em cada uma das áreas específicas. Para o Ministério da Infra-Estrutura definiu como projeto-piloto a melhoria da qualidade dos serviços públicos no transporte ferroviário urbano. (...) O Senhor Presidente da República (...) lembrou que a avaliação da eficiência ou não do Estado pela sociedade se dá através de setores mais visíveis, dentre os quais se incluem os abrangidos pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e Previdência Social, (...) que serão os pilares que sustentarão a visibilidade do PBQP no setor público. Por isso, o Senhor Presidente voltou a recomendar aos dois Ministros que trabalhem firmemente no sentido de oferecer à clientela condições dignas de atendimento. Se alcançarmos nesses dois Ministérios um nível de eficiência razoável, estaremos transmitindo à sociedade uma imagem muito positiva.”

<sup>126</sup> Em 9 de março de 1992 houve outra Reunião Setorial com o Presidente Collor, data em que foi apresentado um quadro demonstrativo do estágio em que se encontravam os “Projetos do PBQP dos Ministérios e Secretarias” que vinham sendo desenvolvidos no âmbito da Administração Pública. Esses projetos foram subdivididos de modo que ficasse perceptível sua vinculação com os Subprogramas Gerais do PBQP; então: 32 deles estavam relacionados à Conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade; 61, ao Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão; 20, à Capacitação de Recursos Humanos; 37, à Adequação dos Serviços Tecnológicos para a Qualidade e Produtividade; 14, à Articulação Institucional e 24 estavam associados a outros fatores e aspectos não contemplados explicitamente nos 5 Subprogramas Gerais específicos do PBQP. In Quadro Demonstrativo - Estágio Atual dos Projetos (1992, p. 2).

qualidade e produtividade da economia e dos bens e serviços que ela produz. Citou o exemplo dos países asiáticos que investiram pesadamente em educação básica, produtividade e qualidade, cujo bom desempenho associou a esta opção de investimento.”

Parece evidente que a melhoria das condições de ensino depende de uma política educacional que promova reformas estruturais e, antes de tudo, de vontade política do governo em realmente desenvolvê-la. As dificuldades que vigoram no sistema educacional não seriam sanadas com a implantação de programas de Qualidade. O Presidente encaminhou a solução destas e de outras questões de forma paliativa. A falta de prioridade para formulação de políticas acabou fortalecendo a expectativa de que os problemas pudessem ser enfrentados por meio da implantação de programas de Q&P.

Nos documentos e discursos governamentais constava a intenção de promover um Estado articulador e indutor de transformações. Como foi observado nos pontos fracos atribuídos ao PBQP, listados no capítulo três, essa intenção parece não ter-se consolidado. A mudança do papel do Estado parece ter se traduzido muito mais na sua redução e transferência de suas atividades à iniciativa privada.

O empenho do Presidente Collor foi um aspecto deveras ressaltado pelos entrevistados e considerado, de acordo com os documentos, um ponto forte para o sucesso do PBQP. Era mais um “programa do Presidente Collor” que um “programa da sociedade”, como esperavam, tanto que com seu *impeachment* o dinamismo do PBQP ficou abalado.

#### **4.7- CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CAPÍTULO**

A análise das características internas do PBQP, ordenadas em seis seções, permitiu verificar que o programa teve dificuldades em alcançar seus objetivos e constituir-se num programa capaz de influenciar a melhoria da Q&P no país. Como pôde ser observado, as fragilidades do PBQP foram-se acumulando desde a fase de formulação. Apesar disso, no decorrer de sua implementação, haveria possibilidade de adaptações como subsídios das reuniões de avaliação estratégica, o que parece

não ter ocorrido, como necessário.

A abrangência de seus objetivos conduziram à falta de foco em Q&P. Isso permitiu que os interesses de diversos atores pudessem estar no PBQP representados. Por outro lado, objetivos abrangentes dificultam a análise posterior para avaliação da consecução ou não dos objetivos de um programa. A amplitude dos objetivos do PBQP eram incompatíveis com sua característica sensibilizadora, somando-se a isso o fato de não terem sido conferidos ao PBQP recursos financeiros.

Um programa para a Q&P tem limitações que o impedem de promover a competitividade dos bens e serviços produzidos no país, como pretendido. Por mais abrangente que fosse o programa, não poderia estar desarticulado de outras políticas e estratégias. A inexistência ou fragilidade das políticas que deveriam estar articuladas ao PBQP e à estratégia de abertura de mercado fez com que ele fosse entendido como uma panacéia. Ao PBQP deveriam ter sido imputados objetivos claros e mensuráveis, constituindo-se parte de um esforço para aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país.

A análise dos documentos utilizados como subsídio para a formulação do PBQP permite observar que foram ignorados diagnósticos realistas para a tomada de decisão acerca das atribuições e das características de um programa para a Q&P e de como este deveria estar articulado a outras iniciativas relacionadas ao tema. Também foi apresentado que o PBQP foi formulado utilizando-se como base um programa de 1986, sem que maiores adaptações fossem feitas face ao novo contexto.

A falta de priorização setorial desde a formulação, aliada ao fato de fazer do PBQP um programa da “sociedade” favoreceu a ampliação da estrutura do programa, descaracterizando-o à medida que não tinha instrumentos para encaminhar ou resolver as questões que eram a ele destinadas pelos atores e setores que dele começaram a fazer parte. Não foram consideradas as experiências de

outros países no que concerne à formulação de políticas para a competitividade. O descompasso entre os resultados do PBQP e a rápida abertura da economia, favoreceu a utilização de estratégias defensivas com enfoque de curto prazo.

Foram esses, portanto, os fatores internos que representaram fragilidades internas para o sucesso do PBQP. O marketing e o empenho pessoal do Presidente Collor motivaram a difusão, a ponto de conferir maior importância à implantação de programas para a Q&P na administração pública que à necessidade de formulação de políticas públicas.

Um programa para a Q&P, no início dos anos noventa, frente ao contexto de abertura econômica e defasagem tecnológica industrial, não poderia acumular tantas deficiências.

## CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES

Esta dissertação consistiu em analisar o desempenho do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) como política pública para a melhoria da competitividade da indústria brasileira.

Duas perspectivas nortearam a dissertação. A primeira, que uma política deve reunir instrumentos que sejam capazes de lograr seus objetivos e influenciar a tomada de decisão dos agentes econômicos. A segunda, que Qualidade e Produtividade (Q&P) são resultantes de um processo de capacitação tecnológica desenvolvido e acumulado no interior das empresas.

Iniciativas desencadeadas desde a década de oitenta, nos níveis industrial e governamental, enfatizaram sobremaneira a Q&P como alternativas para a resolução de inúmeras deficiências da indústria. Apesar dos esforços de introdução, incorporação e difusão da Q&P terem-se revelado positivos, o alcance dos mesmos foi insuficiente. As iniciativas governamentais adotadas foram de reduzida eficácia na medida em que não revelaram ser mecanismos adequados para a solução de problemas concernentes ao atraso tecnológico, nem de eliminar os principais obstáculos para o alcance de níveis competitivos de Q&P. Com efeito, concebidos e implementados em um contexto macroeconômico desfavorável que prevaleceu na década de oitenta, não foram capazes de conduzir à superação do atraso tecnológico.

No início dos anos noventa, o parque industrial apresentava inúmeras deficiências herdadas do padrão de desenvolvimento anterior que consistiam em obstáculos estruturais que inviabilizavam a obtenção de níveis competitivos de Q&P na indústria brasileira. Os efeitos dos diferentes aspectos do atraso tecnológico se refletiam nos baixos níveis de produtividade e nos custos elevados de vários produtos.

As dificuldades deste cenário exigiam uma nova estratégia de desenvolvimento que pudesse reduzir o atraso tecnológico e aumentar os níveis de Q&P. Em 1990, é formulada, portanto, a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). Esta política esteve pautada, principalmente, pela abertura da economia sob a hipótese de que ela causaria o acirramento da competição no mercado interno, a modernização tecnológica, a reestruturação da indústria e o aumento da competitividade. Para diminuir os efeitos provocados pela abertura econômica, a Q&P foram considerados como os novos mecanismos da política industrial para promover a reestruturação industrial.

A abertura da economia avançou num contexto caracterizado, por um lado, por políticas frágeis e desarticuladas, como foi o caso do PBQP e do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e, por outro lado, pela ausência de outras que não passaram de intenções, a exemplo da política educacional e científica. O PACTI, que poderia ser um instrumento de política fundamental para atenuar os efeitos da abertura, teve seus recursos disponibilizados apenas em 1994.

As políticas implementadas mostraram-se ineficazes para o aumento da capacidade de inovação das empresas que, desse forma, poderiam contribuir significativamente, para o aumento da competitividade. Apesar das empresas terem reagido de modo diferenciado ao novo contexto dado pela abertura, as suas estratégias foram caracterizadas por ações eminentemente defensivas, com ênfase na redução de custos e de pessoal. Isso foi particularmente reforçado numa situação em que as empresas não dispunham de apoio creditício para realizar importantes investimentos para a capacitação tecnológica e de modernização de suas plantas. Dessa forma, a implantação de programas de qualidade deu-se num contexto caracterizado por ações visando a redução de custos e colocou em risco a capacidade de inovação frente aos novos desafios de organização e de gestão da produção.

Considerando os aspectos apontados acima, parece razoável questionar até

que ponto a política industrial - que tinha em seu cerne a abertura econômica e o PBQP -, no início dos anos noventa, teria-se revelado apropriada para a superação das dificuldades a que estavam expostos os diversos segmentos industriais. A análise da PICE e do PBQP revelou que grande parte de seus objetivos não foram alcançados.

A análise do PBQP, realizada à luz das diretrizes do Governo Collor, identificou que suas características estavam perfeitamente adequadas ao contexto no qual foi formulado. Esse ambiente institucional se traduziu pode ser interpretado como extremamente vulnerável ou desfavorável para que o PBQP tivesse sucesso enquanto tal. Com efeito, os instrumentos e características do PBQP foram fruto de uma política industrial que possuía, em seu bojo, problemas e insuficiências.

Esta dissertação tentou identificar evidências das limitações e dos resultados pouco expressivos do PBQP enquanto programa que tinha por objetivo “promover a qualidade e produtividade, como vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no país”. Essas evidências permitiram repensar o que realmente representou ser o PBQP, na primeira metade dos anos noventa.

No capítulo três, evidências mostraram que a influência do PBQP limitou-se à sensibilização dos atores para temas relativos à Q&P. Esta, entretanto, não esteve à altura dos grandes desafios a que o Programa se propôs. Com efeito, as pesquisas relativas ao desempenho e ao impacto do PBQP apontaram que este exerceu alta influência sobre apenas 6% dos setores industriais, sendo que sobre 66% deles, exerceu nenhuma ou baixa influência. Resultados semelhantes foram encontrados em outra pesquisa, que destacava que o PBQP, influenciou em somente 8% a estratégia das empresas entrevistadas, ao passo que a retração do mercado interno teve participação de 72% no conjunto de fatores que influenciaram a elaboração de estratégias das empresas. Na realidade, as entrevistas e outras análises produzidas no País, apontam o processo de abertura econômica como principal fator considerado

para a adoção de estratégias empresariais para a melhoria da Q&P.

Estes dados mostram que o processo de abertura econômica foi o principal fator considerado para a elaboração de estratégias empresariais com vistas à melhoria da Q&P.

Identificou-se que as razões do impacto limitado do PBQP no que concerne à consecução de seus objetivos, resultam da inter-relação de fatores externos e internos a ele - abordados nos capítulos dois e quatro, respectivamente. Uma síntese dos fatores que resultaram do alcance extremamente limitado de seus objetivos não poderia isolar a desarticulação entre a estratégia de abertura econômica, o PBQP e o PACTI, aliados às fragilidades internas que foram-se acumulando no programa, com objetivos ambiciosos para uma programa sem recursos. É mister lembrar que a inexistência dos instrumentos necessários para a consecução de seus objetivos, é contraditória com a importância conferida, no discurso, ao programa.

Os fatores internos abordados no capítulo quatro indicam as fragilidades internas acumuladas pelo PBQP ao longo de sua formulação e implementação, que o impediram de alcançar seus ambiciosos objetivos. Embora tivesse havido espaço para adaptações capazes de reverter as fragilidades que foram-se acumulando desde sua formulação, tanto os objetivos como a estrutura do PBQP foram ampliados ainda mais. Sem coordenação e instrumentos adequados, seu gerenciamento foi-se tornando cada vez mais difícil. As mudanças implementadas no PBQP foram insuficientes para reverter seu enfraquecimento enquanto programa para a melhoria dos níveis de Q&P.

As fragilidades internas combinadas com os fatores externos levaram à paulatina descaracterização do PBQP enquanto programa para a Q&P. O PBQP deveria ter sido um programa que tivesse, aliado a outros, a incumbência de atingir os objetivos declarados pelo Governo no campo da competitividade. Não foram valorizadas as experiências institucionais bem sucedidas de elaboração e

implementação de políticas públicas capazes de provocar modificações importantes nas estratégias competitivas das empresas que têm na Q&P fatores decisivos.

O PBQP foi-se descaracterizando enquanto programa para a Q&P à medida que foi sendo ampliado para dar conta das atribuições que a ele eram conferidas. A ampliação do PBQP contribuiu para que fosse perdendo o foco, à medida que iam-se fortalecendo espaços para apresentação e discussão dos diversos problemas que, de alguma forma, impediam a melhoria dos níveis de Q&P e de capacitação tecnológica no País. Assim, à medida que não tinha como encaminhar as questões que a ele eram apontadas, estas eram dissolvidas.

A definição de objetivos abrangentes e bem intencionados ao PBQP era um fator favorável por não suscitar conflitos entre os presentes e os que poderiam, futuramente, fazer parte dele, como também não possibilitava a cobrança do alcance ou não de seus resultados. A definição de objetivos abrangentes era conveniente para que o Governo não se comprometesse com ações específicas, necessárias e custosas em relação à Q&P. Os responsáveis pelo PBQP poderiam defendê-lo e, em resposta à cobrança por resultados concretos, afirmar que não eram atribuições de um programa sensibilizador para o aumento da Q&P. Assim, o Governo esperava conquistar o apoio dos diversos setores ao “ampliar” o conceito de Q&P no PBQP e deixar espaços para inserção futura dos demais segmentos industriais e atores sociais interessados em estar nele representados.

Um programa para a Q&P deveria, necessariamente, estar articulado a outras políticas, com destaque para a política industrial, tecnológica e educacional, sem as quais não teria condições de promover a melhoria da Q&P. O modo como foi formulado levou ao entendimento do PBQP como panacéia, ao difundir a idéia de que a implantação de programas de qualidade seria, por si só, o meio mais adequado para que, naquele momento, o País se tornasse competitivo.

A melhoria das condições sistêmicas para lograr a competitividade requer políticas articuladas que não só exponham as empresas à concorrência interna e

externa, mas que também as estimulem a se capacitar, buscando maior eficiência na utilização dos recursos de que dispõem. Este esforço requer definição de estratégias capazes de internalizar capacidade tecnológica para enfrentar o contexto de abertura, requer também de novas formas de atuação do Estado e de formulação de políticas diferentes das utilizadas até então, tanto no âmbito nacional como no empresarial.

Finalmente, parece pertinente enfatizar que a contribuição desta análise do PBQP está em mostrar que:

- (a) uma política para a melhoria dos níveis de Q&P, nos âmbitos federal, estadual e empresarial, deve, necessariamente, ser parte integrante de esforços na busca de maior capacitação tecnológica;
- (b) o insucesso no que concerne à consecução de seus objetivos deveu-se tanto às fragilidades externas decorrentes de seu contexto como de suas características determinadas internamente;
- (c) que os programas e políticas formulados no interior da PICE tinham deficiências que decorriam dos instrumentos *vis-à-vis* os objetivos pretendidos.

A presente análise do PBQP atenta para a necessidade do desenvolvimento de outros estudos e pretende chamar a atenção dos formuladores de política e profissionais ligados à área em relação às seguintes perguntas:

- (a) Em que se baseia a necessidade de criação de um programa, se já existiam órgãos dedicados à área que poderiam fomentar a Q&P? Até que ponto era necessário um programa formal para a Q&P? A formulação do PBQP remete a uma análise do papel das instituições que desenvolvem ações em relação à qualidade e produtividade e, sobretudo, da necessidade de desenvolver e aperfeiçoar os mecanismos de coordenação em vários níveis.
- (b) Em que medida é conveniente alargar o espectro de atuação de ações governamentais voltadas à Q&P, incluindo áreas como educação, saúde, entre outras, ao invés de concentrá-las no âmbito empresarial?

(c) Até que ponto a tendência existente de reproduzir o "modelo PBQP" no âmbito dos estados não irá levar a situações difíceis de serem contornadas semelhantes às aqui diagnosticadas?

(d) Como criar mecanismos de participação de atores muitas vezes alijados da formulação de políticas públicas sem desvirtuar as finalidades das instâncias decisórias e cair num exercício apenas pretensamente democrático?

Todas estas questões apontam para a necessidade de elaboração de diagnósticos e estudos mais aprofundados, capazes de subsidiar a elaboração e implementação de políticas mais coerentes e integradas com vistas a melhorar a capacidade competitiva da indústria brasileira, particularmente, no que se refere ao aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de promoção, fomento, regulação e controle da Q&P. Mas estas são questões que ultrapassam o âmbito da presente dissertação.

## 06- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - COMITÊ BRASILEIRO DA QUALIDADE. Total de Certificados emitidos. 1996.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - DICIONÁRIO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, [s.n.t]. Fórum Nacional de Normalização.
- BAPTISTA, Margarida A. C. e JORGE, M. M. *Política Industrial: Condicionantes e Desafios*. Campinas, 1993. 59p. (mimeo)
- BARBOZA, L. C. *Informativo PBQP*. Rio de Janeiro, Inmetro, 1994.
- BRASIL E A CERTIFICAÇÃO ISO 9000. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, 1996. 24p.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO/SECRETARIA DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL. *Qualidade Industrial - Análises e Proposições*. Brasília, 1988. 96p.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, PROGRAMA DE APOIO À CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA. *Programas Mobilizadores*. Brasília: IBICT, Finep, CNI, SEBRAE, 1993. 47p.
- BRASIL,
- CARVALHO, R. Q. *Capacitação Tecnológica Limitada e Uso do Trabalho na Indústria Brasileira*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 1994.
- CASSIOLATO, J. E. *El Programa Brasileño de Calidad y Productividad: Evaluación in Estado, Empresarios, Instituciones - Estrategias para la Transformacion Productiva*. CEPAL e CIEPLAN. Santiago do Chile: Editor Oscar Muñoz, 1994. p.
- CASSIOLATO, J.E. (coord). *A Relação Universidade e Instituições de Pesquisa com o Setor Industrial: uma Análise de seus Condicionantes*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, set. 1996.
- CASTRO SANTOS, M. H. *Política e Políticas de uma Energia Alternativa: O Caso do Proálcool*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Notrya, 1993. 352p.
- Controle da Qualidade. Estado de São Paulo busca Qualidade e Produtividade. São Paulo, maio 1996. p. 32-34
- COUTINHO, L. *Globalização e Capacitação Tecnológica nos Países de Industrialização Tardia: Lições para o Brasil*. In *Gestão e Produção*. São Paulo, Departamento de Engenharia da Produção da Universidade Federal de São Carlos, abr.1995. p.49-69.
- COUTINHO, L. e FERRAZ, J. C. (Coords.) *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. 2a ed. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- DAHLMMAN, C. J. e FRISCHTAK, C. National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience. In NELSON, R. (1993) (Editor) *National Innovation Systems*, Oxford University Press, New York.
- DARÓS, Márcia Mota. *O Movimento pela Qualidade no Brasil: os Programas Estaduais da Bahia e do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1995. 21p.
- DARÓS, Márcia Mota. *Gestão da Qualidade no Setor Público*. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, 1993. 65p. (Monografia).
- ECO, Umberto. *Como se Faz uma Tese*. 11ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1994. 170p.

- FRANÇA, Júnia Lessa et al. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 2ª.ed.rev. aum. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1992. 196p.
- GESTÃO DA QUALIDADE - COLETÂNEA DE TEXTOS. São Carlos: Grupo Regional de Desenvolvimento da Qualidade e Produtividade, 1992. 75p.
- GRAINDORGE, Jacques, SAINT RAYMOND, Philippe. *Pour Une Politique Économique de la Qualité*. Paris: Ministère de L'économie et des Finances. 97p.
- HAM, Christopher, HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. 2ª ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993. 210p.
- HUMPHREY, J. e FLEURY, A. (coords.) *Recursos Humanos e a Difusão e Adaptação de Novos Métodos para a Qualidade no Brasil*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 1993. 53p.
- INFORMATIVO PBQP. Rio de Janeiro: INMETRO, 1992-1994. (Vários exemplares).
- IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE - EXPERIÊNCIAS EMPRESARIAIS DE SUCESSO. Rio de Janeiro: CNI, 1993. 5p.
- KUPFER, David. *A Política Brasileira de Qualidade Industrial no início da década de 90*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFRJ, abril de 1993. 64p.
- MAGALHÃES NETO, J. B. *Os Indicadores de Qualidade e Produtividade no Contexto da Análise Sócio-Econômica das Empresas e Organizações*. Brasília. 1993. 6p.
- MATOS MARTINS, P. E. *O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade e a Questão da Decisão Pública em uma Sociedade Paradoxal*. In Revista de Ciência e Tecnologia. São Paulo: Universidade Metodista de Piracicaba, Editora UNIMEP, no 4, vol. 2/2, dez. de 1993. 13 p. (paginação irregular).
- PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. 48 p. (Programa de Ensino à Distância para Dirigentes e Gerentes da Área Pública).
- O PBQP NA INDÚSTRIA: DESEMPENHO E RECOMENDAÇÕES. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria - CNI, 1994. 25p.
- PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1986. (Programa de Ensino à Distância para Dirigentes e Gerentes da Área Pública).
- POSSAS, M. *Competitividade Sistêmica e Política Industrial: Implicações para o Brasil* (2ª versão). Rio de Janeiro, IEI-FEA/UFRJ, 1995 (mimeo).
- PESQUISA: ESTADO ATUAL DA GESTÃO PELA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NAS INDÚSTRIAS BRASILEIRAS. Rio de Janeiro, CNI, 1992.
- PESQUISA PBQP NO MEIO EMPRESARIAL. 1992.
- PESQUISA QUALIDADE & PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA BRASILEIRA. Rio de Janeiro, BNDES, CNI, SEBRAE, 1996.
- PROGRAMAS MOBILIZADORES. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 1993.
- PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Porto Alegre, 1996.
- PROGRAMA QUALIDADE RIO. Rio de Janeiro.
- PROJETO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA QUALIDADE - 2º Encontro Técnico do PEGQ. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 1994. 135P.
- QUALIDADE INDUSTRIAL - ANÁLISES E PROPOSIÇÕES.
- QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: DESEMPENHO E DESAFIOS. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 1997. 10p.

- QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA BRASILEIRA. Rio de Janeiro: BNDES, CNI, SEBRAE, 1996. 68p.
- SANTOS, C. M., Gurgel, C. et al. *A Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo Collor*. Rio de Janeiro: Cadernos Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, jul. 1992. 70p.
- SEMINÁRIO BRASIL - JAPÃO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Ago. 1995.
- SUZIGAN, W. *A Industrialização Brasileira após Uma Década de Estagnação: Questões para Política Industrial*. In Economia e Sociedade, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, Nº1, Agosto de 1992. 89-109
- SUZIGAN, W. *Experiência Histórica de Política Industrial no Brasil*. In Texto para Discussão nº 48. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP. 1995. 19p.
- Os Trabalhadores e o PBQP- Seminários e Eventos*. São Paulo, DIEESE, 1994.
- VILLELA, A. e SUZIGAN, W. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*, 1995. (mimeo)
- VILLELA, A e SUZIGAN, W. *Industrial Policy in Brazil*. São Paulo: Instituto de Economia da UNICAMP, 1997, 236p.
- XIX SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 1966, São Paulo.

## FONTES

### PROGRAMAS DE GOVERNO

- PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PBQP). Brasília, 1990. 30p.
- PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PBQP) - RELAÇÃO DE PROJETOS DOS SUBPROGRAMAS GERAIS. Brasília, 1991. 9p.
- POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR (PICE) - DIRETRIZES GERAIS. 3.ed. Brasília, out. 1992. 19p.
- POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR - PROGRAMA DE APOIO À CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA (PACTI). 3.ed. Brasília, outubro de 1992. 44p.
- POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR - PROGRAMA DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL (PCI). 2.ed. revisada. Brasília, set. 1991. 51p.
- PROGRAMA DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE (PROQP). Brasília: Secretaria de Tecnologia Industrial/Ministério da Indústria e do Comércio, 1986. 9p.
- POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR - REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO COMPETITIVAS DO SISTEMA INDUSTRIAL BRASILEIRO - 1995-1999. Brasília. Jun. 1995.

### REUNIÕES DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

- PBQP - ASSUNTOS TRATADOS NAS REUNIÕES DO COMITÊ NACIONAL. Brasília, (1991). 1p.
- PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA DISCUSSÃO DE TEMAS ESTRATÉGICOS NO COMITÊ NACIONAL. Brasília: Ministério da Economia Fazenda e Planejamento, (1991). 1p.
- ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.

Brasília: Palácio do Planalto, 03 dez.1990. 16p.

ATA DA SEGUNDA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 28 jan.1991. 3p.

AGENDA DA SEGUNDA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE -  
Coordenação Executiva. Brasília: Ministério da Economia Fazenda e Planejamento, 22  
jan.1991. 2p.

INFORME DA SEGUNDA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE  
- Subprograma da Qualidade e Produtividade nos Setores Industriais. Brasília, [1991].  
2p.

ATA DA TERCEIRA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 04 mar.1991. 6p.

AGENDA DA TERCEIRA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília, 1991. 1p.

ATA DA QUARTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 06 mai.1991. 7p.

AGENDA DA QUARTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 1991. 2p.

ATA DA QUINTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília, Palácio do Planalto, 10 jun.1991. 3p.

ATA DA SEXTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 08 jul.1991. 3p.

AGENDA DA SEXTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília, (1991). 2p.

ATA DA SÉTIMA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 21 out.1991. 3p.

ATA DA OITAVA DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília: Palácio  
do Planalto, 13 jan.1992. 2p.

ATA DA NONA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília:  
Palácio do Planalto, 12 fev.1992. 5p.

PAUTA DA NONA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, (1992). 16p.

COMENTÁRIOS DA PAUTA DA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E  
PRODUTIVIDADE. Brasília, 13 fev.92.4p.

ATA DA DÉCIMA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Palácio do Planalto, 11 mai.1992. 4p.

PAUTA DA DÉCIMA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE.  
Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR, 29 abr. 1992

PAUTA DA DÉCIMA-PRIMEIRA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E  
PRODUTIVIDADE. Brasília, (1991). 20p.

AGENDA DA DÉCIMA-SEGUNDA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E  
PRODUTIVIDADE. Brasília: Assessoria Econômica da Presidência da República, 06  
jul.1992.

ATA DA DÉCIMA-TERCEIRA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E  
PRODUTIVIDADE. Brasília: SEPLAN, 02 set. 1993. 8p.

AGENDA DA DÉCIMA-TERCEIRA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E

- PRODUTIVIDADE. Brasília, 30 ago. 1993. 1p.
- PALAVRAS DE JOSÉ EDUARDO DE ANDRADE VIEIRA (MINISTRO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO) NA ABERTURA DA 13<sup>A</sup> REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DO PBQP. BRASÍLIA: SEPLAN, 02 set. 1993. 4p.
- ATA DA DÉCIMA-QUARTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Belo Horizonte: MINASCENTRO, 11 nov. 1993. 26p.
- DISCURSO DE JOSÉ EDUARDO DE ANDRADE VIEIRA (MINISTRO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO). O BALANÇO DO PBQP EM 1993. Belo Horizonte: MINASCENTRO, 11 nov. 1993. 3p.
- AGENDA COMENTADA DA DÉCIMA-QUARTA REUNIÃO DO COMITÊ NACIONAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília, (1993). 3p.

### **REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

- REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE - RESUMO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República/Assessoria para Assuntos Econômicos, jul. 1991. 5p.
- PLANO DE TRABALHO PARA REALIZAÇÃO DA REUNIÃO DO PRESIDENTE E SEU MINISTÉRIO SOBRE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. [s.n.t]. (1991?) 1p.
- SUGESTÃO DE AGENDA PARA A REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília, 1991. 1p.
- SUGESTÃO DE TÓPICOS A SEREM ABORDADOS PELO SENHOR PRESIDENTE NA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília, 1991. 1p.
- MEMORANDUM DO SR. MURILO PORTUGAL FILHO (CHEFE DA ASSESSORIA PARA ASSUNTOS ECONÔMICOS) PARA O SR. EMBAIXADOR MARCOS COIMBRA. ASSUNTO: PROPOSTA DE REPRESENTANTES DO COMITÊ NACIONAL SOBRE A REALIZAÇÃO DE REUNIÃO SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM O SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Brasília, Assessoria para assuntos econômicos/SGPR, mai. 1991. 1p.
- ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO SETORIAL SOBRE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM O SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Brasília: Palácio do Planalto/SGPR/AAE, 12 ago. 1991. 13p.
- AGENDA DA SEGUNDA REUNIÃO SETORIAL SOBRE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília, SGPR/AAE, 02 out. 1991. 1p.
- SEGUNDA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasília, 02 out. 1991. 7p.
- PAUTA DA TERCEIRA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília: Ministério da Justiça, 18 fev. 1992. 3p.
- QUARTA REUNIÃO SETORIAL COM O SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA - BRIEFING. Brasília: Palácio do Planalto, 09 mar. 1992. 2p.
- PAUTA PARA A QUARTA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília, 09 mar. 1992. 18 p.
- QUINTA REUNIÃO SETORIAL DO PBQP COM O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA - APRESENTAÇÃO DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO PROF<sup>O</sup> JOSÉ GOLDEMBERG. Brasília, 22 mai. 1992. 2p.
- REUNIÃO SETORIAL COM O SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA - EXPOSIÇÃO DO MINISTRO

- JOÃO MELLÃO NETO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA ADMINISTRAÇÃO. Brasília, 22 jun. 1992. 6p.
- AGENDA DA QUINTA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília, 1992. 1p.
- PAUTA DA QUINTA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília, 1992. 10p.
- TELEX DO SECRETÁRIO GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DR. MARCOS COIMBRA, CONVIDANDO A SECRETÁRIA NACIONAL DA ECONOMIA DRA. DOROTHÉA FONSECA FURQUIM WERNECK PARA A QUINTA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília: SGPR, jun. 1992. 1p.
- CRONOGRAMA DE PREPARAÇÃO DA REUNIÃO SETORIAL DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO SETOR PÚBLICO. Brasília, jun. 1992. 3p.
- PROJETO SETORIAL PARA A MELHORIA DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO SETOR PÚBLICO (SUGESTÃO). Brasília, 1992. 1p.
- PAUTA DA DÉCIMA-SEGUNDA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Brasília: Secretaria da Administração Federal - SAF, 28 jul. 1993. 1p.
- DÉCIMA-SEGUNDA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROPOSTA DE ESTRUTURA DE REGIMENTO INTERNO. Brasília: Secretaria da Administração federal - SAF/Presidência da República, 09 ago. 1993. 2p.
- FICHA TÉCNICA DA DÉCIMA-SEGUNDA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. Brasília: SAF/PR, 10 ago. 1993. 2p.
- RELATÓRIO DA DÉCIMA-SEGUNDA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. Brasília: SAF/PR, 14 ago. 1993. 12p.
- FICHA TÉCNICA DA DÉCIMA-TERCEIRA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 03 set. 1993. 2p.
- RELATÓRIO DA DÉCIMA-TERCEIRA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. Brasília: SAF/PR, 04 set. 1993. 9p.
- FICHA TÉCNICA DA DÉCIMA-QUARTA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. Brasília: Ministério da Previdência Social, 06 out. 1993. 3p.
- RELATÓRIO DA DÉCIMA-QUARTA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Brasília: SAF/PR, 06 out. 1993. 15p.
- PAUTA DA DÉCIMA-SEXTA REUNIÃO DO SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Brasília: SAF/PR, 03 dez. 1993. 14p.

### **DOCUMENTOS ANTERIORES AO PBQP**

- PLANO BRASILEIRO DE INTEGRAÇÃO COMPETITIVA. INMETRO. Rio de Janeiro. 29 maio 1990. não paginado.
- PLANO NACIONAL DE PRODUTIVIDADE E QUALIDADE (1990?)
- PLANO NACIONAL DE PRODUTIVIDADE E QUALIDADE [s.n.t.] [1990?] p.10
- PLANO NACIONAL DE PRODUTIVIDADE E QUALIDADE [s.n.t.] paginação irregular. (1990?)
- PONTOS PARA O PROGRAMA DE COMPETITIVIDADE [s.n.t.] ou [1990?]
- COMPETITIVIDADE/PRODUTIVIDADE/QUALIDADE - Dino C. Mocsányi - Brasília - 13 de fevereiro de 1990
- ESTRATÉGIA PARA IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA NACIONAL DE AUMENTO DE

PRODUTIVIDADE - Victorino Lamas - Rio de Janeiro - 15 de janeiro de 1990. p. 1-4  
PROJETO PRODUTIVIDADE - Victorino Lamas - Rio de Janeiro - 15 de janeiro de 1990  
PLANO NACIONAL DE AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E QUALIDADE [s.n.t.] [1990?]  
PLANO NACIONAL DE AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E QUALIDADE [S.N.T.]  
PROJETO "NÚCLEO DE PRODUTIVIDADE" - janeiro de 1990 - Victorino Lamas

### DOCUMENTOS DO DIÁRIO OFICIAL

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº171/90 DE 26 JUN. 1990. Diário Oficial da União, Brasília, 28 jun. 1990. Seção I, p.12455-12458.  
BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Ministério da Justiça e da Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República. Exposição de Motivos nº171, de 26 jun. 1990. Diário Oficial, Brasília, 28 de junho de 1990, Seção I, p.12455-6.  
TERMO DE REFERÊNCIA DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Diário Oficial da União 27 jun.1990  
PORTARIA Nº 365 DE 26 JUN. 1990. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jun. 1990. Seção I, p.12367-12370  
DECRETO Nº 99.675 - 07 NOV.1990. Institui o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade. Brasília, Distrito Federal, 08 nov. 1990  
DECRETO Nº 99.676 - 7 NOV.1990. Institui o ano de 1991 Ano Nacional da Qualidade e Produtividade, e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal, 8 nov.1990. Seção I. p.21240.  
PORTARIA Nº 1 DE 28 FEV. 1991. Define competências e normas de funcionamento do Comitê e do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Diário Oficial da União de 1 mar.1991. Brasília, Distrito Federal.  
PORTARIA Nº 2 DE 28 FEV. 1991. Designa as entidades coordenadoras dos subprogramas gerais do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Diário Oficial da União de 1 mar. 1991. Brasília, Distrito Federal.  
PORTARIA Nº 3 DE 28 FEV. 1991. Designa suplentes dos representantes governamentais no Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade. Diário Oficial da União de 1 mar. 1991. Brasília, Distrito Federal.

### PBQP

PBQP - QUADRO DEMONSTRATIVO DO ESTÁGIO ATUAL DOS PROJETOS - SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília: Secretaria da Administração Federal, 09 mar. 1992. 189p.  
PBQP - SITUAÇÃO ATUAL. Brasília, 14 nov. 1991.16p.  
PBQP - Trata do histórico do PBQP. (s.n.t.) (1991?)  
PBQP - RELATÓRIO DE ATIVIDADES 1991-1992. Brasília, nov. 1992. 35p.  
PBQP - SÍNTESE DA SITUAÇÃO ATUAL 1992. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos/Presidência da República, mai. 1992. 25p.  
PBQP - RELATÓRIO DE ATIVIDADES 1993. Brasília: Coordenação Geral para a Qualidade e Produtividade/Secretaria de Política Industrial/Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, mar. 1994. 29p.

- PBQP - PROJETO ESTRATÉGICO: AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria. 1996. 6p.
- PBQP - PROJETO: FORTALECIMENTO DO PBQP - PLANO PLURIANUAL 1996/99. 1996. 4p.
- PBQP - DISCURSO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, NA SOLENIDADE DE ENTREGA DO PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE, DE LANÇAMENTO DO PROGRAMA BRASILEIRO DO DESIGN E DE REESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Brasília: Palácio do Planalto. Nov. 1995. 5p.
- PBQP - SEGUNDA REUNIÃO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA - QUESTÕES RELEVANTES. Brasília. 1992. 2p.
- PBQP - RELATÓRIO PRELIMINAR DA SEGUNDA REUNIÃO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO PBQP. Brasília. 1992. 12p.
- PBQP - RELATÓRIO DA SEGUNDA REUNIÃO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA. Brasília. 1993. 35p.
- PBQP - TERCEIRA REUNIÃO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA (PBQP/PACTI). Brasília. 1993. 28p.
- PBQP - ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA 1993. Brasília. 1992. 4p.
- PBQP - ORIENTAÇÕES GERAIS DO PBQP PARA 1992. Brasília: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Dez. 1991. 13p.
- PBQP - OBSERVAÇÕES E COMENTÁRIOS PARA A REUNIÃO DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO PBQP. Brasília: Subcomitê Setorial da Administração Pública da Secretaria da Administração Federal. 1992. 3p.
- PBQP - WORKSHOP DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO PBQP. Brasília. Abr.1996. 4p.
- PBQP - SEMINÁRIO: OS TRABALHADORES E O PBQP - TABULAÇÃO PRELIMINAR DA PESQUISA SOBRE AS PRINCIPAIS OPORTUNIDADES E PROBLEMAS DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE. Campinas: Universidades Estadual de Campinas. 1993. 2p.
- PBQP - POR QUE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE? [1991?] 23p.
- PBQP - 4ª Reunião de Avaliação Estratégica. Resumo do 1º dia. Brasília. 1994. 4p.
- PBQP - Discurso da Ex-Ministra Zélia Maria Cardozo de Mello durante o Lançamento do PBQP. Brasília: Palácio do Planalto. Nov. 1990. 1p.
- PROGRAMA DE APOIO À CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA - RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA. Brasília. Nov. 1994. 6p.
- AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DO PACTI PARA 1994. Brasília. 1993. 2p.
- PBQP - Projetos Estratégicos. Brasília. 1996. 8p.
- PBQP - Macroprioridades 1996/98, Projetos Estratégicos, Modelo de Organização e Gestão. Brasília: MICT. Ago.1996. 58p.
- PBQP - Linhas de Financiamento para Gestão da Qualidade e Produtividade. Brasília: SCT/PR. 1991. 14p.
- PBQP - Transparências de Apresentação do PBQP pelo Presidente do INMETRO no 2º Simpósio Anual de Produtividade. São Paulo: 19.9.90. 12p.
- PBQP - Subsistema de Informações Gerenciais do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Brasília: SAE/PR. 1992. 113p.
- PBQP - Processo de Avaliação Estratégica - Regimento. Brasília: MICT/SPI, CQP, SETEC, 1993. 7p.
- PBQP - O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Governo Itamar Franco.

Brasília: MICT, set. 1994. 9p.  
PBQP - Discurso do Ministro José Eduardo de Andrade Vieira. Brasília: MICT, nov. 1993.

## **ENTREVISTADOS**

Liliane Rank  
Cláudio Raeder  
José Paulo Silveira  
Flávio Sottomayor  
Luiz Carlos Barboza  
Jorge Helder Coutinho  
Marcos Otávio Bezerra Prates  
Reinaldo Ferraz  
Paulo Schmidt  
Magalhães  
Eggon João da Silva  
Sérgio  
"Gato"  
Valéria Salgado Bigonha  
Fernando Mattos  
Kita Senji  
Joel Jorge  
Ishiwara

## **ANEXOS**

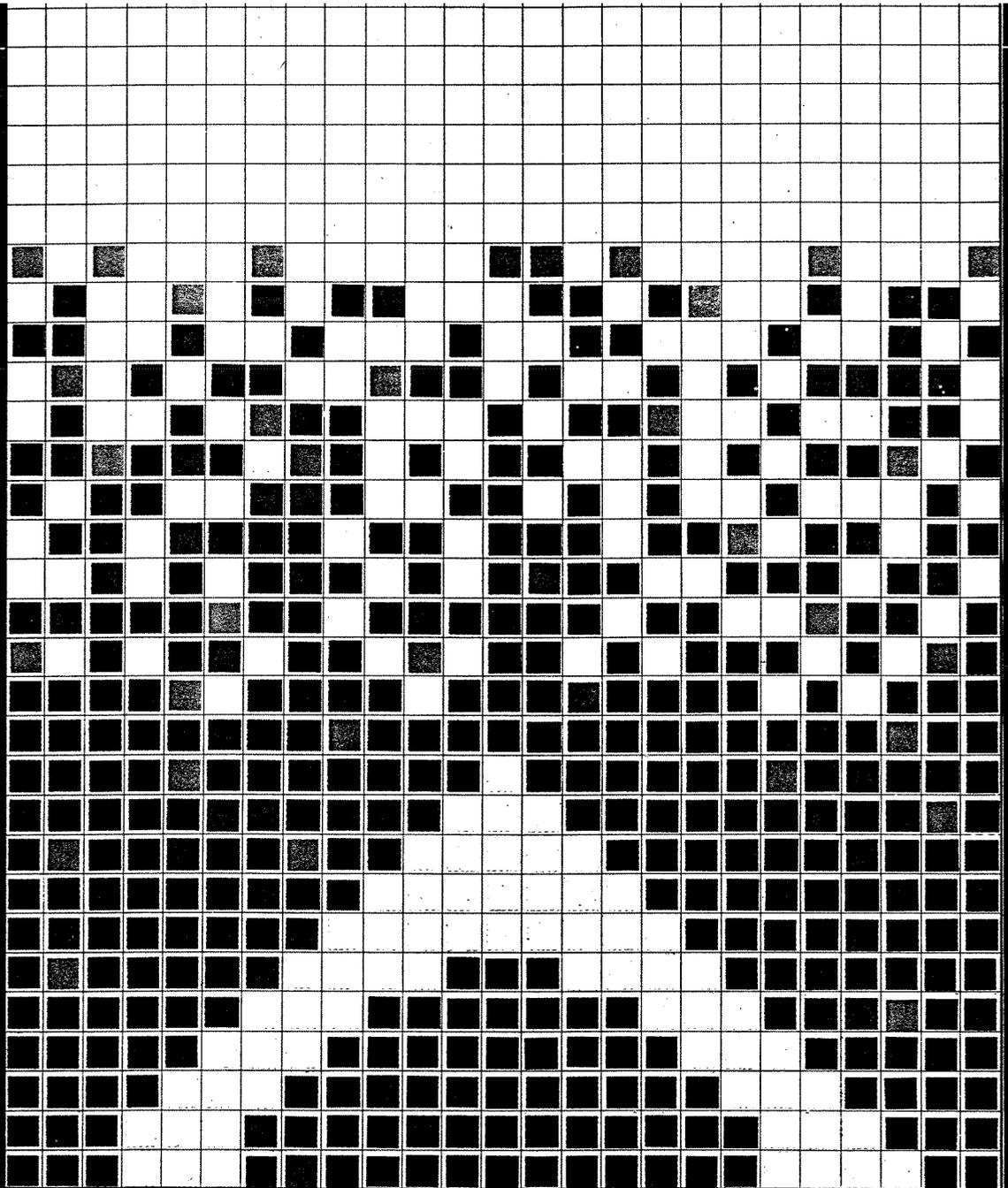
**ANEXO 1**

**O PROGRAMA BRASILEIRO**

**DA**

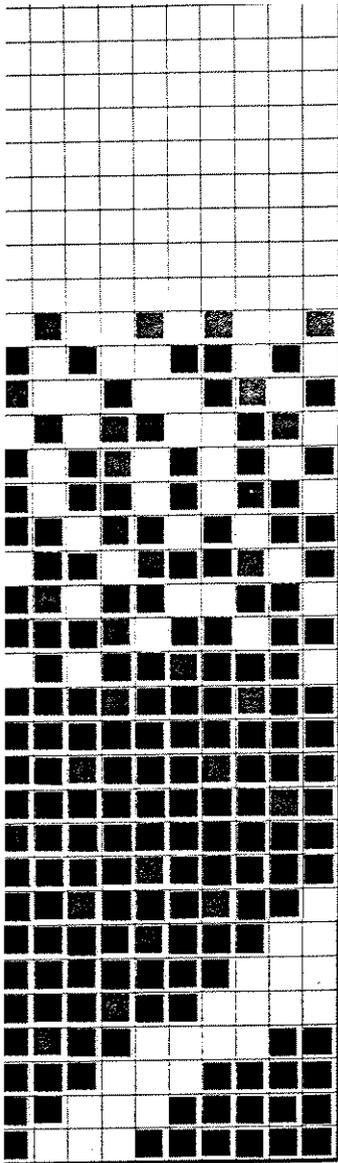
**QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

**(PBQP)**



# **PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**





## Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

### Capítulo 1. Introdução

**A** inserção do Brasil no contexto das economias mais desenvolvidas é função da capacidade de modernização da indústria, ao lado de profundas transformações de ordem interna que contemplem, entre outros aspectos, a redução da participação do Estado na atividade produtiva, um amplo processo de desregulamentação da economia e também a busca de uma maior eficiência do aparelho governamental.

A modernização industrial requer a adoção de novos métodos de gerenciamento da produção e de gestão tecnológica na empresa, bem como depende da capacidade de incorporação de novas tecnologias de produto e de processo na atividade produtiva.

Na ordem dessas considerações, os grandes desafios estão na busca da racionalização, da modernização e da competitividade, para a qual são indispensáveis a Qualidade e a Produtividade.

Qualidade e Produtividade são hoje conceitos amplos. Representam uma nova filosofia de gestão empresarial que pretende conduzir todos os segmentos da empresa a uma postura pró qualidade e produtividade, através de um compromisso de dirigentes e empregados, em todas as fases do processo produtivo. Tal postura assegura produtos e serviços com desempenho, preço e disponibilidade adequados e totalmente orientados para as aspirações do mercado.

A competição internacional em bases tecnológicas, cenário que se apresenta ao País, será marcada fortemente pela relação entre os novos blocos econômicos em formação, eliminando-se as tradicionais vantagens comparativas baseadas no uso de fatores de produção abundantes e baratos.

Tal contexto estimulou o Governo a propor à sociedade o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP, com o objetivo de estabelecer um conjunto ordenado de ações indutoras da modernização industrial e tecnológica, contribuindo para a retomada do desenvolvimento econômico e social.

O Programa proposto resulta do ordenamento e aglutinação de subprogramas e projetos de abrangência geral e setorial, sob orientação estratégica única, executados descentralizadamente nos diferentes níveis pelos vários agentes econômicos, com uma vigorosa atuação empresarial voltada para a qualidade e produtividade.

As linhas de ação a serem observadas pelo Programa são parte integrante da Política Industrial e de Comércio Exterior, guardando unidade e coerência com seus mecanismos e instrumentos, de forma articulada com a Política Científica e Tecnológica e demais políticas intervenientes.

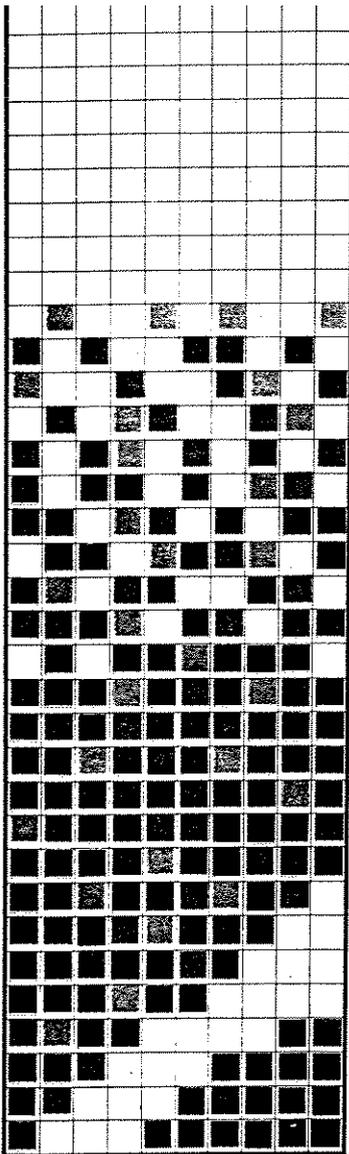
A operacionalização do PBQP apóia-se fundamentalmente na iniciativa e nos recursos próprios dos agentes econômicos e (nos meios disponíveis nos organismos governamentais.)?

O PBQP não alocará recursos diretamente, mas sim fornecerá os Subprogramas Gerais e Setoriais às agências financeiras e de fomento, para orientação das diversas linhas de apoio ao Programa.

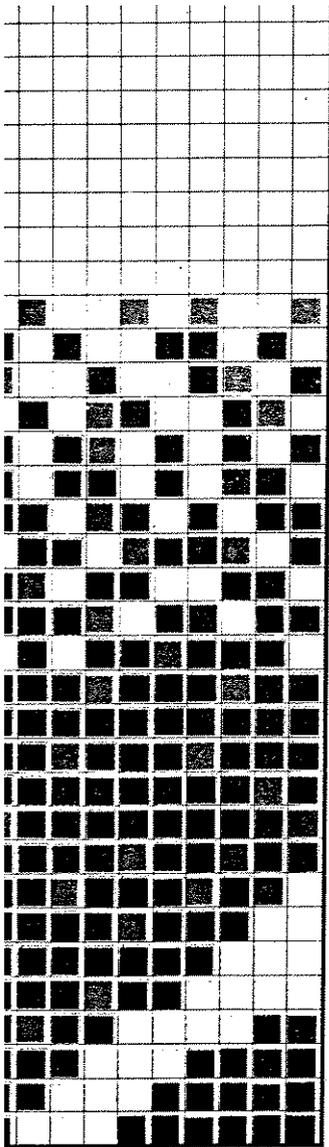
Além disso, a Política Industrial e de Comércio Exterior apresenta um conjunto de instrumentos que serão utilizados, de modo seletivo, na complementação dos recursos dos vários agentes econômicos e, eventualmente, dos organismos governamentais, envolvidos no aprimoramento da infra-estrutura tecnológica e demais externalidades.

Subsidiariamente, o PBQP poderá ser a referência para a reorientação de programas, projetos e atividades governamentais.

Coerentemente ainda com a orientação para os resultados, os Subprogramas Gerais e Setoriais serão adotados, como referência, para o estabelecimento de prioridades no gerenciamento dos instrumentos da Política Industrial e de Comércio Exterior, no âmbito do Programa.



O PBQP tem como filosofia o engajamento de toda a sociedade para consecução de seus objetivos. Partindo desse princípio, os termos de Referência do Programa foram elaborados conjuntamente por técnicos do Governo Federal, de Governos Estaduais e de entidades privadas que representam os setores empresariais, os consultores especializados e a comunidade acadêmica.



Programa Brasileiro da  
Qualidade e Produtividade

## □ Capítulo 2.

### Lançamento do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

**E**stamos construindo um Brasil Novo a partir de profundas transformações na definição das prioridades nacionais, sobretudo na área social, na gestão dos recursos públicos, no relacionamento do Governo com a sociedade e na condução da política econômica. É este o espírito com que está sendo implementada a Política Industrial e de Comércio Exterior que propiciará a modernização da indústria nacional. É este o espírito com que estamos lançando hoje o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

As ações no campo do desenvolvimento industrial realizam uma estratégia fundamental: a reestruturação da indústria brasileira baseada na criação de um ambiente de maior competição no País.

A competição sadia é condição vital para uma economia de mercado contemporânea. Por isso, promovemos a liberação das importações e dos preços, avançamos com vigor os processos de desregulamentação e privatização, e agimos no nosso dia-a-dia, sem tréguas, para mudar o comportamento daqueles agentes econômicos que insistem em manter os seus privilégios, que apostam contra a estabilização e a verdadeira transformação nacional.

O livre funcionamento das forças de mercado não é suficiente para que a indústria nacional se torne competitiva. É necessária a atuação do Governo promovendo e incentivando a busca da qualidade, da produtividade e da capacidade de inovação.

Esta atuação governamental é imprescindível. A revolução científica e tecnológica e a adoção dos novos métodos de gestão, em curso no mundo desenvolvido, eliminam definitivamente as vantagens comparativas do passado que estavam associadas a matérias-primas, energia e mão-de-obra baratas. O novo paradigma econômico internacional tem como referência a informação e o conhecimento, e não é por outro motivo que a cada dia é mais difícil o acesso às tecnologias de ponta.

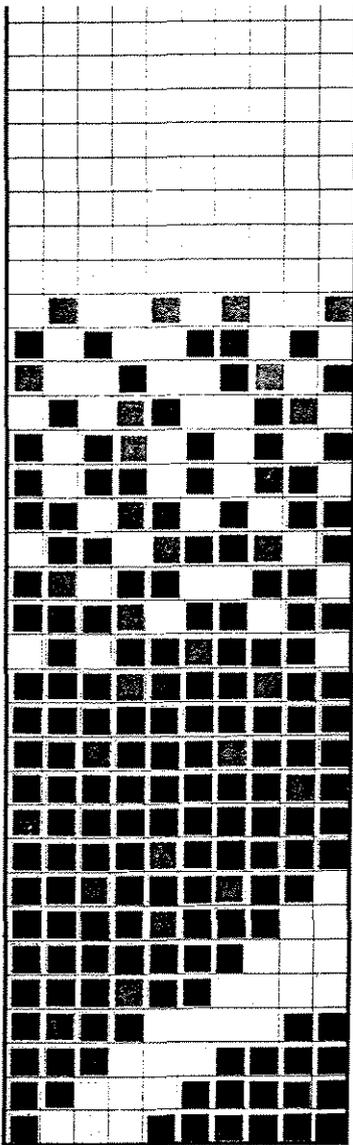
Em 12 de setembro, lançamos o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira, cujo sentido essencial consiste em estimular a indispensável cooperação entre a indústria e o setor de ciência e tecnologia. O Governo está cumprindo a sua parte criando modernas linhas de financiamento, simplificando e dando transparência aos processos de averbação de contratos de transferência de tecnologia. Demonstramos, na prática, que tecnologia é prioridade nacional, ao incluir no Plano Plurianual enviado ao Congresso Nacional recursos adicionais para a Secretaria de Ciência e Tecnologia na ordem de 30%.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade que estamos anunciando exercerá, tenho certeza, papel decisivo na reestruturação competitiva da indústria nacional. Vamos provocar um choque de eficiência e qualidade em todo o ambiente econômico nacional.

É um programa concebido de acordo com o que há de mais atual no campo da qualidade e da produtividade. Prevê ações voltadas para a conscientização e motivação dos dirigentes empresariais, trabalhadores e consumidores. Promove o desenvolvimento dos recursos humanos. Moderniza a infra-estrutura tecnológica e aprimora a articulação institucional entre o Estado, a indústria e o setor de ciência e tecnologia.

O Programa foi concebido conjuntamente por técnicos do Governo Federal, de alguns governos estaduais e de mais de 50 entidades privadas que representam setores empresariais, consultores especializados, comunidade acadêmica e entidades de classe, como é o caso do Instituto de Engenharia de São Paulo, que já lidera um amplo movimento pró-produtividade nacional.

A operacionalização do Programa será conduzida prioritariamente pela iniciativa privada, que mobilizará sua experiência empreendedora e contribuirá com a maior parte dos recursos financeiros necessários. Trata-se de atitude inovadora e coerente com o novo papel do Estado, pois é de responsabilidade dos próprios agentes econômicos a condução do processo de reestruturação competitiva da indústria nacional. Caberá ao Governo o papel de catalisador, mobilizador e articulador.



O Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade que hoje estamos instalando terá a responsabilidade sobre a estratégia geral do programa. Neste primeiro momento, além dos representantes do Governo, participam três empresários com serviços prestados no campo do aperfeiçoamento tecnológico. O Comitê convocará a participação de outras áreas do Governo e da representação dos trabalhadores e consumidores.

Os novos métodos de gestão induzem novas relações entre capital e trabalho. A participação dos trabalhadores nas discussões técnicas e no planejamento geral, bem como sua participação nos lucros das empresas, são fatores cruciais no trabalho de aprimoramento da qualidade e da produtividade.

A educação é fator fundamental para o sucesso dos programas de capacitação tecnológica, bem como de todas as reformas econômicas que estamos empreendendo. Acompanhamento e apoio pessoalmente as iniciativas que neste campo estão sendo conduzidas pelo Ministério da Educação. A revolução educacional no Brasil é urgente, e nós vamos fazê-la.

Quero que todos os Órgãos da Administração Pública e, em particular as empresas estatais, se engajem no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade desenvolvendo ações e programas específicos. Espero que esse engajamento se estenda ao âmbito dos Estados e Municípios. Solicito aos Senhores Ministros e Secretários que divulguem e implementem de imediato, em suas respectivas áreas de atuação, os conceitos e técnicas aplicáveis às mais diferentes atividades, e que hoje representam o consenso internacional sobre sistemas da qualidade.

Quando da apresentação das Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior, em 26 de junho passado, determinei que 1991 será o ano da qualidade e produtividade no âmbito do Governo Federal. No meu Governo, todos os anos, todos os meses e todos os dias devem ter a qualidade e produtividade como meta prioritária.

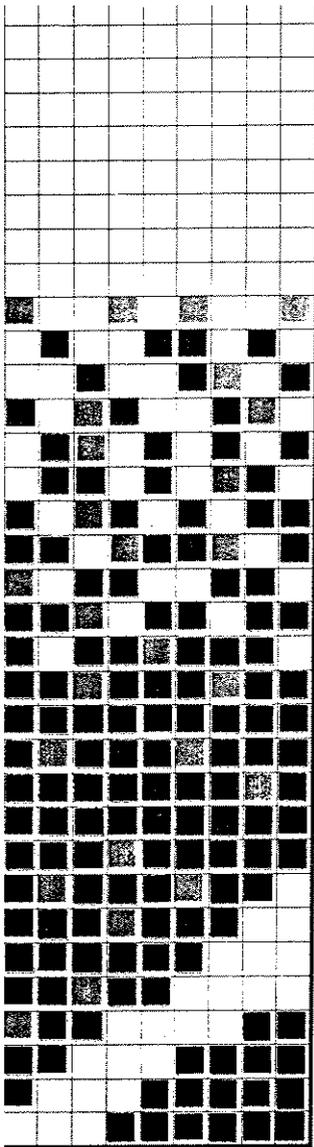
Mas, já em 1991, vamos dar um salto definitivo, inaugurando um movimento irreversível na direção da modernidade.

Tenho o pensamento voltado para o futuro, absolutamente convicto que juntos estamos construindo, através de programas como o que agora lançamos, as fundações de uma economia moderna, que voltará a crescer de forma sustentada, com distribuição de renda e justiça social.

Muito obrigado !

Fernando Collor de Mello

\* Discurso do Excelentíssimo Senhor Presidente da República no lançamento oficial do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, em 7 de novembro de 1990.



## Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

### Capítulo 3. O Programa

#### 1. Objetivo do Programa

Apoiar o esforço brasileiro de modernidade através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no País.

#### 2. Organização do Programa

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade compõe-se de Subprogramas Gerais e Subprogramas Setoriais.

##### SUBPROGRAMAS GERAIS

Os Subprogramas Gerais têm por objetivo eliminar entraves institucionais e de infra-estrutura que vêm restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade, por parte dos diversos segmentos da atividade econômica, bem como atender as necessidades setoriais.

Os Subprogramas Gerais são:

- I Conscientização e motivação para a qualidade e produtividade
- II Desenvolvimento e difusão de métodos de gestão
- III Capacitação de recursos humanos
- IV Adequação dos serviços tecnológicos para a qualidade
- V Articulação institucional

##### SUBPROGRAMAS SETORIAIS

Os Subprogramas Setoriais têm por objetivo superar as restrições ao esforço de desenvolvimento e modernização existentes nos vários setores da economia do País.

Os Subprogramas Setoriais serão agrupados nos seguintes conjuntos

- Complexos Industriais
- Segmentos da Administração Pública
- Programas Estaduais
- Demais Setores da Economia

Os Subprogramas do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade são estruturados, segundo seus objetivos, da seguinte forma:

##### Estratégias

Contêm as orientações quanto ao modo de atingir os objetivos.

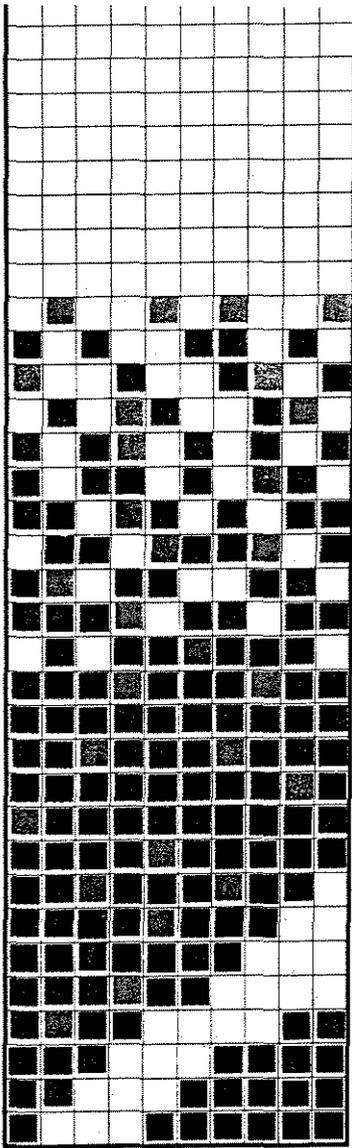
##### Ações

Contêm diretrizes que complementam as estratégias, indicando as ênfases que orientam a implementação dos Subprogramas.

##### Projetos

Contêm os elementos necessários à programação e acompanhamento da execução das ações. Não deve ser confundido com o termo projeto, destinado à obtenção de financiamento junto às instituições de financiamento e fomento.

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade é o resultado do ordenamento e aglutinação de Subprogramas Gerais e Setoriais, sob orientação estratégica única, executados descentralizadamente, em diferentes níveis, pelos vários agentes econômicos. (figura 1)



Inter-relacionamento dos Subprogramas					
Sub-programas Setoriais	Subprogramas Gerais				
	Conscientização e motivação	Métodos de Gestão	Recursos Humanos	Serviços Tecnológicos	Articulação Institucional
Complexos Industriais H					
Segmentos da Administração Pública H					
Programas Estaduais H					
Demais Setores da Economia H					

Figura 1

A execução do Programa será fundamentada nos subprogramas setoriais, que serão viabilizados através do forte engajamento de empresas e entidades atuantes nos respectivos setores, e orientados por projetos e metas negociadas entre eles. Os subprogramas gerais serão orientados no sentido de harmonizar as necessidades setoriais e eliminar os entraves institucionais e de infra-estrutura.

Para tanto, o Programa, além de contemplar as diversas iniciativas em curso no País, observará as áreas de competência e as atribuições dos diversos organismos governamentais envolvidos.

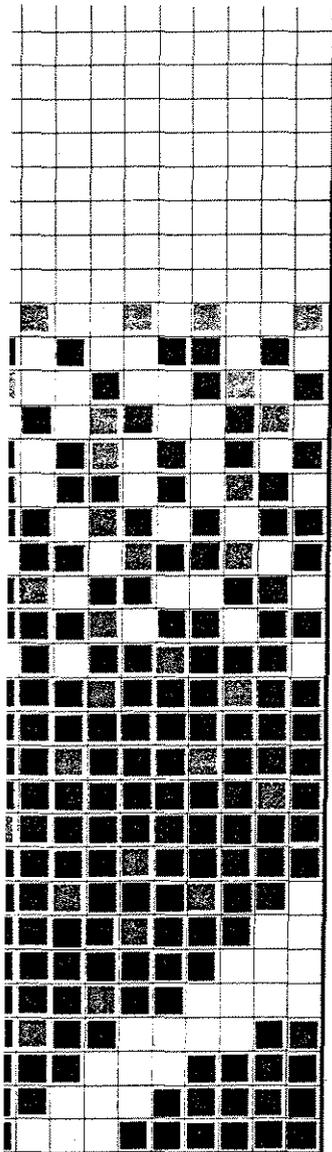
### 3. Gerenciamento do programa

#### 3.1 ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO

Os Subprogramas Gerais e Setoriais integram-se sistemicamente, sob orientação estratégica única do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, através da Coordenação Executiva (figura 2).

Cada subprograma está a cargo de um Subcomitê composto por representantes de entidades dos diversos setores e áreas envolvidas.

A abordagem de temas específicos de interesse do Programa poderá ser delegada a comissões temporárias, a critério do Comitê Nacional.



## ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO

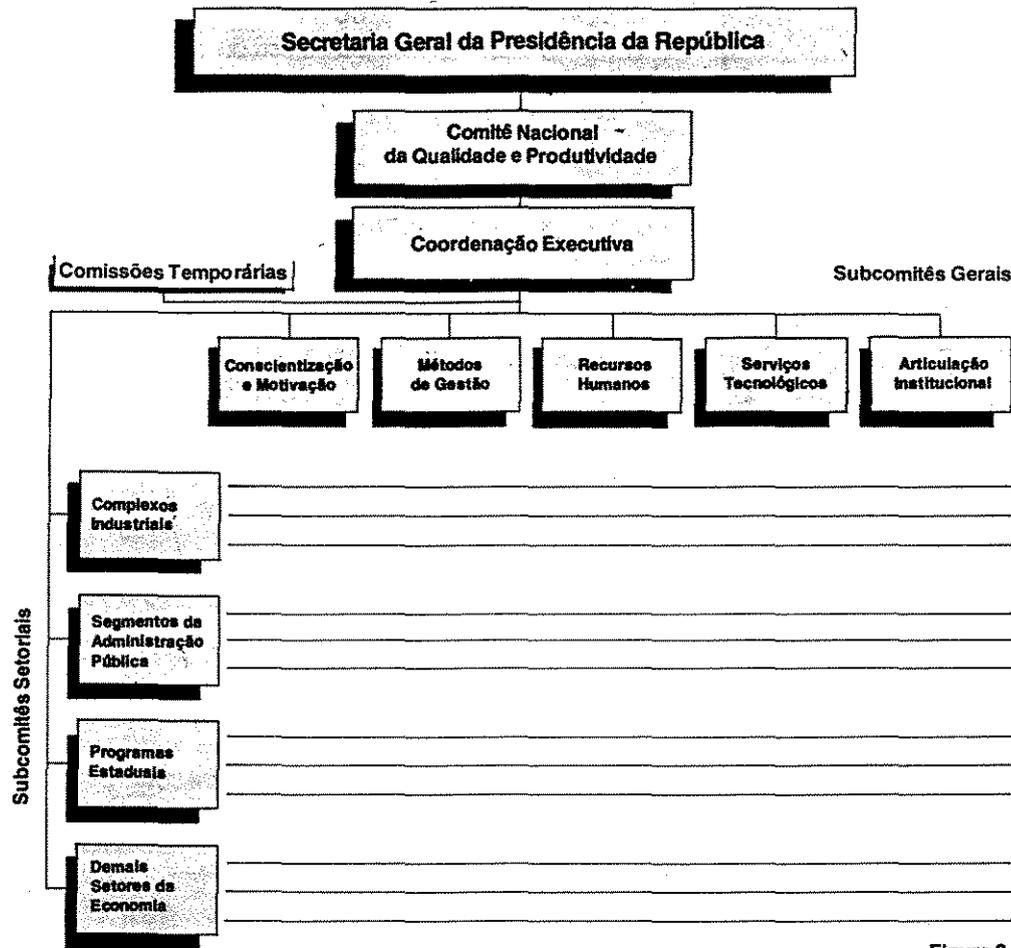


Figura 2

### 3.2 ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA

#### COMITÊ NACIONAL

A orientação estratégica do Programa está a cargo do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, presidido pelo Secretário Geral da Presidência da República. Seus integrantes são:

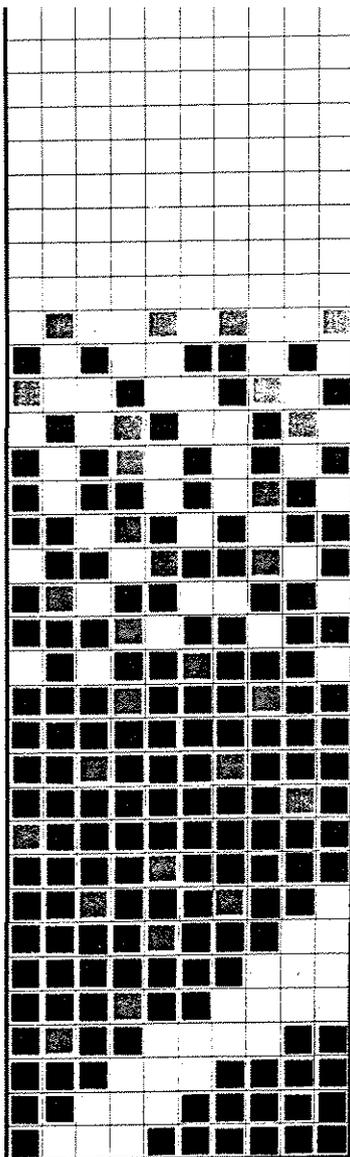
- Secretário da Ciência e Tecnologia da Presidência da República;
- Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;
- Secretário Executivo do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;
- Presidente do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial do Ministério da Justiça;
- Três representantes da classe produtora.

Os representantes da classe produtora são designados pelo Presidente da República para mandato de dois anos, renovável por igual período.

São atribuições do Comitê:

- prover a orientação estratégica global para o Programa;
- orientar e supervisionar o planejamento do Programa e seu detalhamento operacional;
- promover a avaliação periódica dos resultados alcançados, divulgando-os amplamente.

As atividades de apoio ao Presidente do Comitê são desempenhadas pela Assessoria para Assuntos Econômicos da Subsecretaria Geral da Presidência da República, que funciona como Secretaria Executiva do Comitê.



### **COORDENAÇÃO EXECUTIVA**

O apoio técnico e logístico ao Comitê Nacional é prestado pelo Coordenador Executivo do Comitê designado, em regime de rodízio dentre seus membros, pelo Presidente do Comitê.

São atribuições do Coordenador Executivo:

- coordenar as ações globais do Programa;
- aprovar formalmente os projetos que irão integrar os subprogramas, assim como suas eventuais revisões;
- convocar as reuniões de coordenação executiva.

As atividades do Coordenador Executivo são apoiadas pela Coordenação Executiva que é constituída pelos seguintes membros:

- representantes dos membros do Comitê Nacional;
- coordenadores dos subcomitês gerais;
- responsáveis pela Coordenação Integrada dos Subprogramas Setoriais.

### **SUBCOMITÊS**

A orientação e administração do conjunto de ações e projetos está a cargo de subcomitês, com suporte técnico e operacional fornecido por órgãos e entidades do Governo ou do setor privado, de acordo com a sua especificidade.

#### **SUBCOMITÊS GERAIS**

Os subcomitês gerais são compostos por:

- no máximo 5 (cinco) representantes de entidades governamentais;
- no máximo 5 (cinco) representantes de entidades da iniciativa privada.

As entidades governamentais e da iniciativa privada que compõem os subcomitês gerais são escolhidas de acordo com sua área de atuação e sua representatividade;

Os Coordenadores dos subcomitês são indicados pelo Comitê, dentre os representantes das entidades governamentais e da iniciativa privada que compõem os respectivos subcomitês.

#### **SUBCOMITÊS SETORIAIS**

Os subcomitês setoriais são compostos por no máximo 10 (dez) entidades representativas do setor, incluindo empresas, associações empresariais, institutos tecnológicos, entidades técnico-científicas e organismos governamentais, indicadas pelo Comitê Nacional;

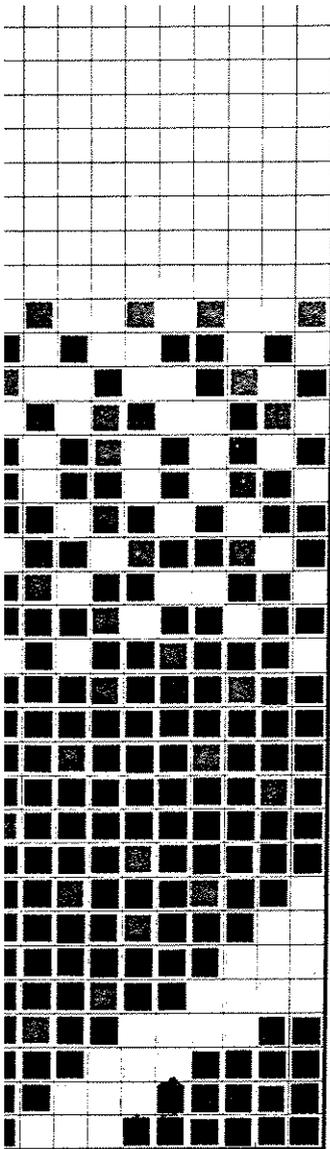
Os coordenadores dos subcomitês setoriais são indicados pelo Coordenador Executivo, ouvidos os representantes das entidades que compõem os respectivos subcomitês;

O gerenciamento integrado dos subcomitês setoriais relativos aos complexos industriais como também aos programas estaduais será exercido pelo Departamento da Indústria e do Comércio, da Secretaria Nacional de Economia, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

O gerenciamento integrado dos subcomitês setoriais relativos aos segmentos da administração pública será exercido pelo Departamento de Tecnologia da Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República.

São atribuições dos Subcomitês:

- orientar o planejamento e acompanhar a execução dos respectivos subprogramas corrigindo eventuais distorções das ações programadas;
- propor ao Coordenador Executivo do Comitê a inclusão de projetos, bem como suas eventuais revisões e a indicação das entidades coordenadoras dos projetos.



#### **4. Execução do programa**

##### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PROJETOS**

Coerente com a postura da qualidade e produtividade, o Programa está orientado para os meios e os resultados que serão definidos em função dos objetivos a atingir.

Para tanto, o Projeto é o elemento fundamental do Programa e tem origem em duas categorias:

##### **PROJETOS INSTITUCIONAIS**

Destinam-se ao aperfeiçoamento da ação institucional, envolvendo aspectos metodológicos, regulatórios, de infra-estrutura, entre outros, usualmente de responsabilidade do Estado.

##### **PROJETOS ESPECÍFICOS**

Destinam-se à realização de esforços, a cargo dos diversos agentes econômicos, públicos e privados, independentes do seu porte ou abrangência.

Os projetos conterão elementos que permitam sua perfeita caracterização, vinculação e classificação programática; o objetivo específico e o modo de execução; a descrição das etapas, o cronograma e datas de início e término de execução; e a indicação de eventos, para fins de acompanhamento.

##### **4.2 APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS**

Os projetos serão formulados pelos Subcomitês Gerais e Setoriais ou por iniciativa dos diversos agentes econômicos e organismos da administração pública e apresentados à Coordenação Executiva do Comitê através do coordenador do Subcomitê.

Os projetos institucionais serão apresentados, apreciados e executados de imediato, à medida em que forem detectadas ações de interesse geral e setorial, para o cumprimento dos objetivos do Programa e dos propósitos mais amplos de Governo quanto à modernização do País.

Esses projetos serão atribuídos a um determinado organismo governamental, pelo Subcomitê correspondente, e executados diretamente ou por encomenda a outro agente, observadas as áreas de competência e as atribuições dos diversos organismos.

Os projetos específicos serão apresentados e apreciados quando da organização das ações gerais e setoriais, e incorporados aos Subprogramas a qualquer tempo, obedecidos os Termos de Referência, mediante proposição aos Subcomitês.

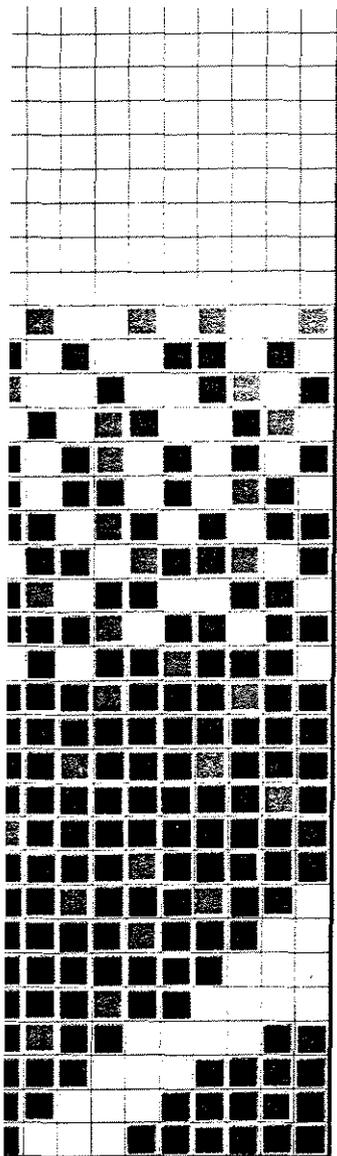
A vinculação de um projeto a um Subprograma Geral ou Setorial é flexível em função de seu estágio de execução e de outras conveniências operacionais.

##### **4.3 APOIO AOS PROJETOS**

A operacionalização do Programa apóia-se fundamentalmente na iniciativa e nos recursos próprios dos agentes econômicos e nos meios disponíveis nos organismos governamentais.

Além disso, a Política Industrial e de Comércio Exterior apresenta um conjunto de instrumentos que serão utilizados, de modo seletivo, na complementação dos recursos dos vários agentes econômicos e, eventualmente, dos organismos governamentais envolvidos principalmente no aprimoramento da infra-estrutura tecnológica e nas externalidades.





**Programa Brasileiro da  
Qualidade e Produtividade**

□ **Capítulo 4.**

**Subprogramas Gerais**

Os Subprogramas Gerais têm por objetivo eliminar entraves institucionais e de infra-estrutura, que vêm restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade por parte dos diversos segmentos da atividade econômica, bem como atender as necessidades setoriais.

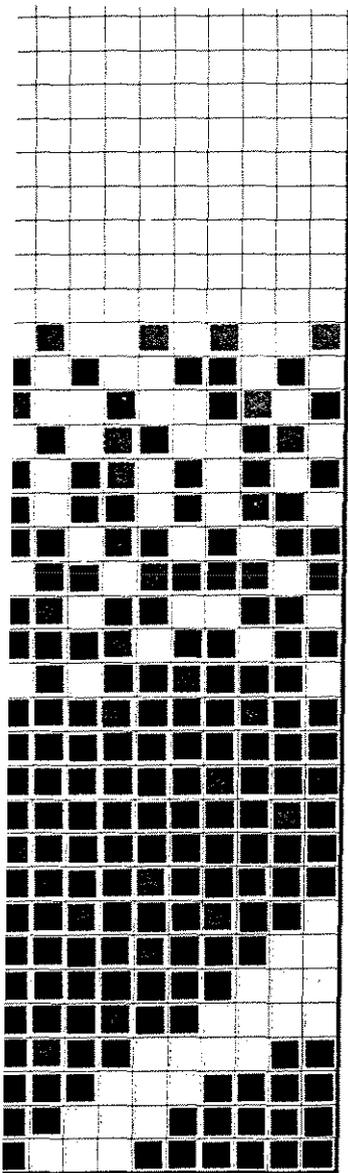
Para consecução desse objetivo, foi feita uma análise estratégica que contou com a participação de diversos agentes econômicos. Dessa análise resultaram cinco Subprogramas Gerais, a saber:

- I – Conscientização e Motivação para a Qualidade e Produtividade
- II – Desenvolvimento e Difusão de Métodos de Gestão
- III – Capacitação de Recursos Humanos
- IV – Adequação dos Serviços Tecnológicos para a Qualidade e Produtividade
- V – Articulação Institucional

A identificação das estratégias, ações e projetos ficou a cargo de grupos de trabalho, constituídos segundo a natureza de cada subprograma.

As estratégias e ações de cada subprograma, apresentadas neste capítulo, foram consolidadas em Termos de Referência elaborados pelas entidades relacionadas a seguir:

<b>ABCQ</b>	– Associação Brasileira de Controle da Qualidade
<b>ABIPTI</b>	– Associação Brasileira de Instituições de Pesquisa Tecnológica Industrial
<b>ABNT</b>	– Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>ABRAMAN</b>	– Associação Brasileira de Manutenção
<b>ABRH</b>	– Associação Brasileira de Recursos Humanos
<b>ANPEI</b>	– Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais
<b>CNI</b>	– Confederação Nacional da Indústria
<b>CVRD</b>	– Companhia Vale do Rio Doce
<b>ELETROBRÁS</b>	– Centrais Elétricas Brasileiras
<b>FAE</b>	– Fundação de Assistência ao Estudante
<b>FCAV</b>	– Fundação Carlos Alberto Vanzolini
<b>FCO</b>	– Fundação Christiano Ottoni
<b>FPA</b>	– Fundação Padre Anchieta
<b>FUNTEVE</b>	– Fundação Roquete Pinto
<b>IBCO</b>	– Instituto Brasileiro de Consultores de Organização
<b>IBICT</b>	– Instituto Brasileiro de Informação Científica e Tecnológica
<b>IBQN</b>	– Instituto Brasileiro da Qualidade Nuclear
<b>INMETRO</b>	– Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
<b>MEC</b>	– Ministério da Educação
<b>MEFP</b>	– Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
<b>MJ</b>	– Ministério da Justiça
<b>MS</b>	– Ministério da Saúde
<b>MTPS</b>	– Ministério do Trabalho e Previdência Social
<b>ONRJ</b>	– Observatório Nacional do Rio de Janeiro
<b>PETROBRÁS</b>	– Petróleo Brasileiro S.A.
<b>SCT / PR</b>	– Secretaria da Ciência e Tecnologia
<b>SEBRAE</b>	– Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas
<b>SENAI</b>	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>TELEBRÁS</b>	– Telecomunicações Brasileiras S.A.
<b>USIMINAS</b>	– Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.



Programa Brasileiro da  
Qualidade e Produtividade

□ Capítulo 5.

Subprogramas  
Setoriais

Os Subprogramas Setoriais têm por objetivo superar as restrições ao esforço de desenvolvimento e modernização existentes nos vários complexos industriais, nos diferentes segmentos da administração pública, nas diversas regiões do País e nos demais setores da economia.

A orientação estratégica do PBQP está voltada preponderantemente para a superação dos entraves e deficiências que estejam impedindo a obtenção de padrões internacionais de qualidade e produtividade.

Assim os projetos dos Subprogramas Setoriais deverão estar dirigidos para as externalidades, quais sejam: conscientização e motivação para a qualidade e produtividade, desenvolvimento e difusão de métodos modernos de gestão empresarial, capacitação de recursos humanos, adequação da infra-estrutura de serviços tecnológicos (normalização técnica, certificação da qualidade, metrologia, ensaios e informação tecnológica) e articulação institucional. Embora indispensáveis, os projetos de alcance interno às entidades não fazem parte do escopo do PBQP.

Tratando-se de um programa mobilizador, o sucesso do PBQP depende do engajamento e participação efetiva dos diversos agentes representativos do setor, desde a concepção do subprograma setorial até a execução dos seus vários projetos.

Dentro dessa idéia, caberá ao setor conceber e estruturar seu próprio Subprograma Setorial da Qualidade e Produtividade.

Cada Subprograma será orientado segundo um Termo de Referência, elaborado pelo Subcomitê Setorial, enfocando os seguintes aspectos:

- diagnóstico da qualidade e produtividade;
- tendências nacionais e internacionais da qualidade e produtividade;
- objetivo;
- estratégias e ações;
- projetos;
- gerenciamento.

### 1. Diagnóstico da Qualidade e Produtividade do Setor

A finalidade do diagnóstico é a identificação clara e objetiva dos principais pontos fortes e fracos, existentes no setor, que influenciem a obtenção de padrões internacionais da qualidade e produtividade.

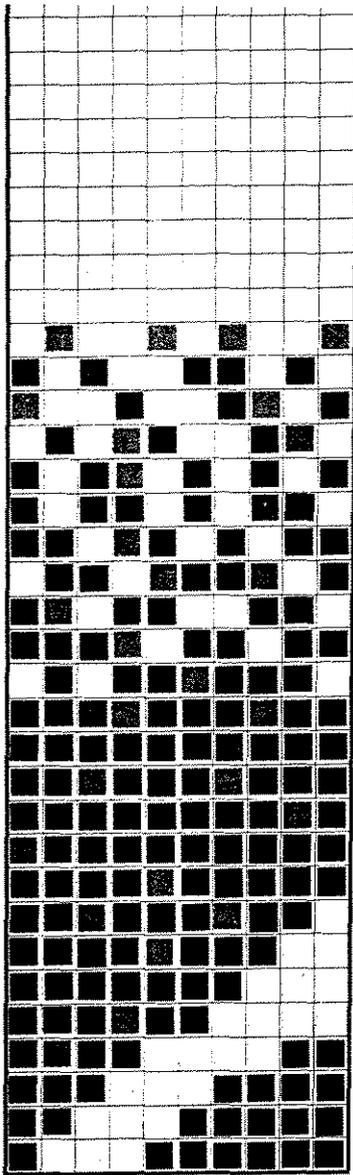
Para tanto, deverá ser analisada a totalidade da cadeia setorial, sob o enfoque fornecedor / cliente, interno e externo, abrangendo, entre outros, os seguintes aspectos:

- a) Conscientização e motivação para qualidade e produtividade;
- b) Métodos de gestão;
- c) Recursos humanos;
- d) Infra-estrutura de serviços tecnológicos;
- e) Adequação tecnológica;
- f) Tecnologias;
- g) Restrições institucionais.

### 2. Tendências Nacionais e Internacionais da Qualidade e Produtividade do Setor.

As tendências nacionais e internacionais devem ser explicitadas para serem identificadas as ameaças e oportunidades à obtenção de padrões internacionais de qualidade e produtividade.

Contrariamente ao diagnóstico que descreve a situação atual, as tendências nacionais e internacionais devem ter um enfoque prospectivo, num horizonte adequado à dinâmica tecnológica do setor.



### 3. Objetivo.

O Subprograma Setorial tem por objetivo *atingir padrões internacionais de qualidade e produtividade.*

### 4. Estratégias e Ações.

#### 4.1 DEFINIÇÕES

- Estratégias: orientações quanto ao modo de se atingir o objetivo.
- Ações: diretrizes que complementam as estratégias, indicando as ênfases que orientam a implementação do Subprograma.
- Projetos: conjuntos de atividades com objetivos, recursos e prazos bem definidos.

#### 4.2 ANÁLISE ESTRATÉGICA

As estratégias e ações do Subprograma Setorial deverão ser identificadas, confrontando-se os pontos fortes e fracos revelados pelo diagnóstico (*item 1*) com as ameaças e oportunidades indicadas pelo estudo de tendências nacionais e internacionais (*item 2*).

Esta etapa, denominada análise estratégica, fornecerá os elementos necessários para orientar a escolha de estratégias e ações setoriais dentre aquelas apresentadas nos Subprogramas Gerais, constantes do Capítulo 4. É importante considerar que nem todas as estratégias e ações gerais se aplicam ao setor em questão, como também, outras estratégias e ações, peculiares ao setor, poderão ser acrescentadas (*figura 4*).

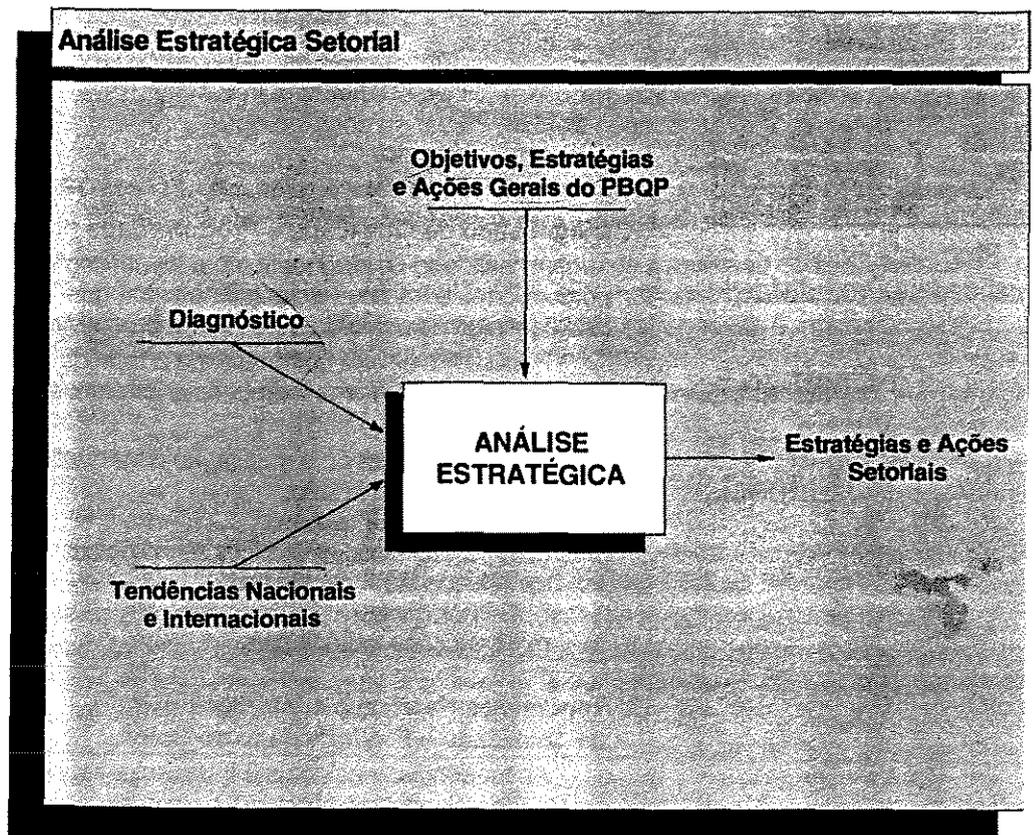
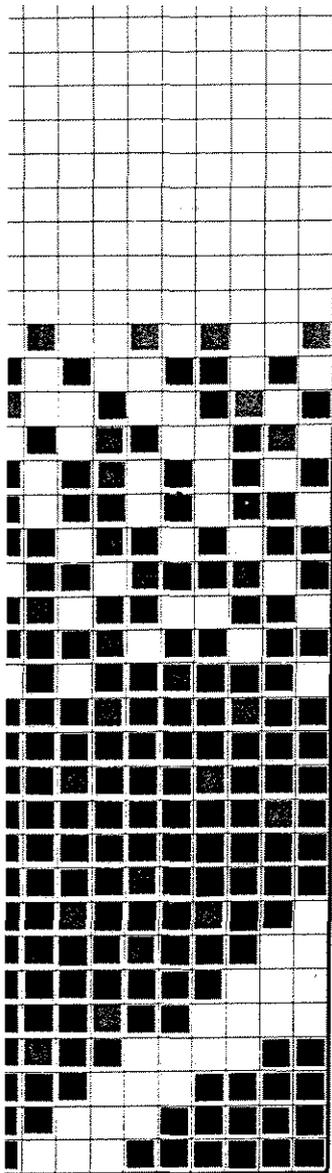


Figura 4



## 5. Projetos.

Cada estratégia, quanto à sua implementação, ramifica-se em vários projetos. Os projetos conterão elementos que permitam sua perfeita caracterização, vinculação e classificação programática; o objetivo específico e o modo de execução; a descrição das etapas, o cronograma e datas de início e término de execução; a identificação de recursos segundo seu montante e origem; os agentes envolvidos na sua coordenação e execução; e a indicação de eventos, para fins de acompanhamento.

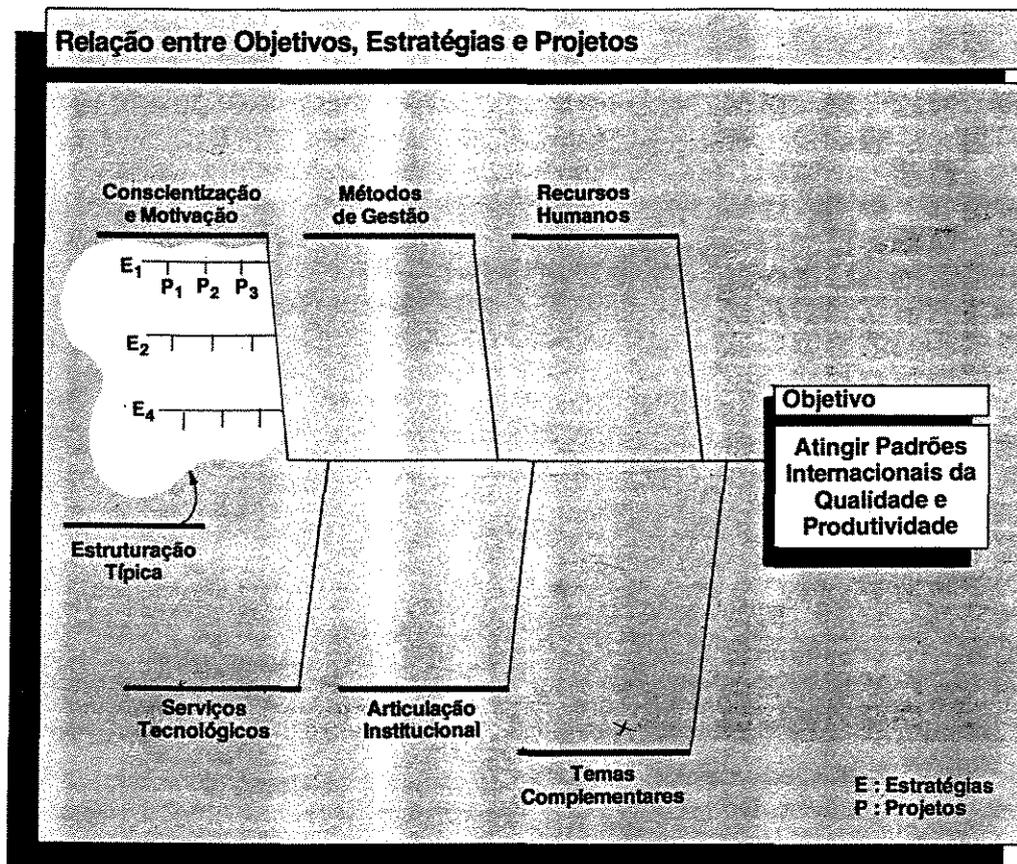


Figura 5

Para consecução do objetivo definido, concorrem as estratégias e ações gerais do PBQP (capítulo 4).

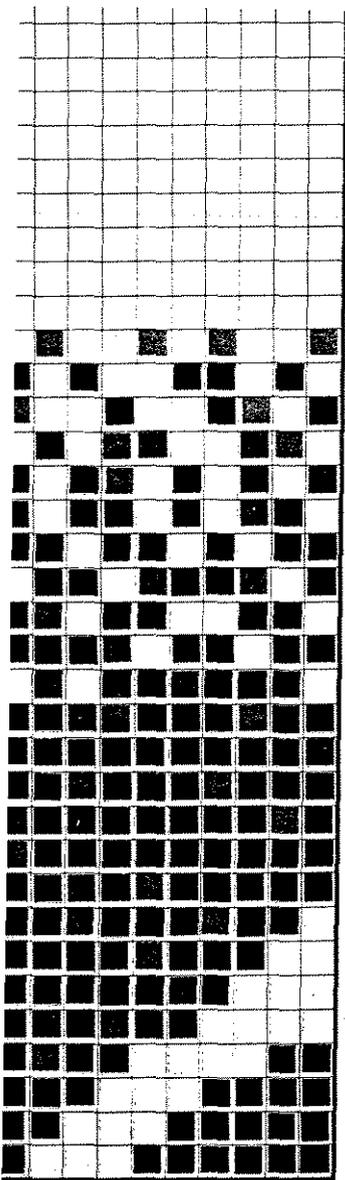
Assim sendo, os Projetos Setoriais devem estar relacionados com um dos Subprogramas Gerais do PBQP. Cada um dos Subprogramas Gerais apresenta um conjunto de estratégia e ações que pode ser usado como orientação para a identificação dos projetos. No entanto, um projeto pode ser identificado como necessário, embora não se enquadre em nenhuma das estratégias e ações já definidas pelos Subprogramas Gerais (figura 5).

Cada Subcomitê Setorial deverá fornecer trimestralmente, à Coordenação Integrada, um disquete contendo as planilhas atualizadas de todos os projetos.

A eficácia do PBQP será avaliada setorialmente. Para este fim, o Subprograma Setorial deverá conter a sugestão de um pequeno número de indicadores da qualidade e produtividade e respectivas sistemáticas de avaliação, referenciados no mercado e orientados para o consumidor, para permitir a referida avaliação.

É desejável que o Subprograma Setorial explicita metas, relativas a esses indicadores, a serem alcançadas como resultados da implementação dos projetos.

Com base nesses indicadores e metas é que será realizada a avaliação anual do PBQP.



**Programa Brasileiro da  
Qualidade e Produtividade**

**Capítulo 6.**

**Documentos de  
Referência**

### **Documentos de Referência**

1. Exposição de Motivos – EM – nº 171/90 de 26/06/90 e Termo de Referência do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – publicado no DOU de 27/06/90.
2. Decreto nº 99.675 de 07/11/90 – Institui o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade – DOU de 08/11/90.
3. Decreto nº 99.676 de 07/11/90 – Institui o ano de 1991 Ano da Qualidade e Produtividade.
4. Decreto de 07/11/90 – Designa representantes da classe produtora para membros do Comitê Nacional.
5. Portaria nº 001/90 de 08/11/90 – Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade – DOU de 09/11/90 – Designa o Coordenador Executivo do Comitê Nacional.
6. Portaria nº 001/91 de 28/02/91 – Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade – Define competências e normas de funcionamento do Comitê e do PBQP – DOU de 01/03/91.
7. Portaria nº 002/91 de 28/02/91 – Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade – Designa coordenadores dos subprogramas – DOU de 01/03/91.
8. Portaria nº 003/91 de 28/02/91 – Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade – Designa suplentes membros do Comitê Nacional.

### **COMO PARTICIPAR DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE – PBQP**

**O** Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP é o produto da adesão voluntária de todos os segmentos da sociedade.

Assim sendo, para que o PBQP tenha pleno êxito, é necessário que todos participem: Governo, Empresas, Entidades, Universidades, Centros de Pesquisa, Trabalhadores, Estudantes, Consumidores, Profissionais, enfim, toda a sociedade.

Para a participação em Projetos, Subprogramas Setoriais, Subprogramas Gerais ou maiores esclarecimentos basta entrar em contato com os Coordenadores do Subcomitê, ou com a Coordenação Executiva do PBQP.

A Coordenação Executiva está a disposição para fornecer documentação, informações sobre projetos e andamento dos trabalhos dos diversos Subcomitês.

Na segunda capa existem os endereços para contatos e maiores informações.

## **ANEXO 2**

### **QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS**

## Questionário orientador das entrevistas

01- Questões relacionadas aos antecedentes do PBQP e à identificação anteriores a ele.

- 1.1- Foram realizados estudos que retratassem as características dos setores econômicos ou das políticas públicas para subsidiarem a formulação do PBQP?
- 1.2- Quem ou quais instituições foram responsáveis pela coleta e pela formulação de tais estudos?

02- Questões que procuravam identificar as relações entre o ProQP e o PBQP.

- 2.1- Você já ouviu falar ou conhece o Programa de Qualidade e Produtividade (ProQP) lançado em 1986 durante o Governo Sarney?
- 2.2- Se conhece, pode identificar semelhanças em relação à sua estrutura e objetivos do ProQP e do PBQP?

03- Questões sobre a fase de formulação do PBQP em 1990.

- 3.1- Por qual motivo Collor apoiava pessoalmente as iniciativas com relação ao PBQP?
- 3.2- Por que um programa com as características do PBQP aparece naquele momento?
- 3.3- Você acha que existe alguma semelhança entre a estrutura do PBQP e as diretrizes do Governo Collor? Quais?
- 3.4- Qual a relação entre o lançamento de um programa como o PBQP e o contexto nacional? Qual a relação entre o lançamento do PBQP e o contexto internacional?
- 3.5- Quais setores da sociedade precisavam de um programa como o PBQP? Quais e de quem eram as pressões para o lançamento do PBQP?

04- Questões sobre os objetivos do PBQP

- 4.1- Você acha que os objetivos do PBQP são muito abrangentes?
- 4.2- Você acredita que a estrutura do PBQP era adequada para alcançar tais objetivos?
- 4.3- Você acha que um programa para a Q&P teria condições de arcar com objetivos tão abrangentes? Se sim, você acredita que estava claro, na estrutura do PBQP, na mesma proporção, quais instrumentos possibilitariam que os objetivos fossem alcançados?

05- Questões sobre os subprogramas gerais e setoriais do PBQP

- 5.1- “Os Subprogramas Gerais têm por objetivo eliminar entraves institucionais e de infra-estrutura que vêm restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade, por parte dos diversos segmentos da atividade econômica, bem como atender as necessidades setoriais”. Na sua opinião, o que os formuladores da política entendiam por “eliminar entraves institucionais e de infra-estrutura”?
- 5.2- Você acredita que os cinco Subprogramas Gerais poderiam “eliminar os entraves institucionais e de infra-estrutura que vinham restringindo o alcance de padrões modernos de qualidade e produtividade” nos diversos segmentos da atividade econômica?
- 5.3- Você acredita que seria necessário que outros Subprogramas Gerais fossem contemplados no momento da formulação? Quais? Os que foram acrescentados posteriormente eram suficientes?

- 5.4- “Os Subprogramas Setoriais têm por objetivo superar as restrições ao esforço de desenvolvimento e modernização existentes nos vários complexos industriais, nos diferentes segmentos da administração pública, nas diversas regiões do país e nos demais setores da economia.” Você acredita que o PBQP teria condições de “superar as restrições ao esforço de desenvolvimento e modernização” nos diversos setores apontados?
- 5.5- Por que a escolha daqueles subprogramas setoriais?
- 5.6- Por que, na fase de formulação, não houve especificação de quais seriam os Demais Setores da Economia?
- 5.7- Como esperavam que a inter-relação matricial entre os Subprogramas Gerais e Setoriais acontecesse? Havia mecanismos que permitissem sua realização?

#### 06- Questões sobre a coordenação e descentralização das ações e estratégias do PBQP

- 6.1- Como eram as reuniões do Comitê da Coordenação Executiva? Quais os assuntos discutidos pelos componentes?
- 6.2- Os assuntos discutidos no Comitê como na Coordenação Executiva, podem ser considerados estratégicos?
- 6.3- Qual relação ou que articulação esperavam que houvesse entre a coordenação estratégica e a descentralização dos aspectos operacionais?
- 6.4- Você acredita que o comitê e a coordenação executiva teriam condições de coordenar e gerir o programa, sendo que as reuniões eram esporádicas e não havia um grupo que atuasse integralmente no PBQP?
- 6.5- Por que não havia um grupo responsável pela organização do PBQP?

#### 07- Questões em relação à inexistência de recursos financeiros

- 7.1- Por que ao PBQP não foram alocados recursos?
- 7.2- Quais setores teriam condições de investir em qualidade, produtividade e competitividade?
- 7.3- Foram consideradas as diferenças setoriais antes de ser tomada essa decisão?
- 7.4- Você acha que pode ser traçada alguma relação entre essa característica do PBQP e o estilo de governo adotado por Collor?
- 7.5- Como e quais foram as discussões a respeito desse ponto, quais as controvérsias geradas? Quais as principais críticas e pontos negativos apresentados em relação a essa proposta pelos diversos setores?
- 7.6- Você classificaria esse fator como um aspecto inovador e positivo em termo de política ou acredita que, ao contrário, apresenta algumas limitações?

#### 08- Questões em relação às comissões temáticas

- 8.1- Quais as diferenças entre as comissões temáticas (1990) e comissões técnicas temporárias (1994)?
- 8.2- Quais as funções e os objetivos dessas comissões técnicas temporárias?
- 8.3- Qual a articulação entre as comissões e os subprogramas gerais e setoriais?
- 8.4- Você acredita que a existência dessas comissões são suficientes para atender às demandas pelo PBQP? Se não, quais outras comissões poderiam ser abordadas na estrutura do PBQP, de acordo com as necessidades vigentes atualmente?

09- Questões em relação à avaliação estratégica

- 9.1- Qual o objetivo da Avaliação Estratégica Anual? Quais os pontos positivos e negativos?
- 9.2- Você acha que as mudanças que aconteceram no âmbito do PBQP, ao longo desses anos, podem ser consideradas satisfatórias?
- 9.3- Quais adaptações deveriam ser feitas no modo como é feita a Avaliação Estratégica?
- 9.4- Quais os procedimentos adotados após as RAVEs? Como são feitas as adequações ao PBQP? Como são discutidas as mudanças, a fim de que sejam feitas as devidas adaptações? Quem participa das discussões?

10- Questões em relação ao aspecto sensibilizador do PBQP

- 10.1- Por que o PBQP seria um programa sensibilizador e mobilizador da sociedade?
- 10.2- Qual é o conceito de programa sensibilizador e mobilizador?
- 10.3- Você acredita que um programa sensibilizador possa apresentar objetivos tão abrangentes?

11- Questões em relação à articulação entre o PBQP e as demais políticas

- 11.1- Como o PBQP estaria aliado à PICE? Como os esforços do PBQP aliavam-se aos da PICE?
- 11.2- Como o PBQP e a PICE estariam articulados às demais políticas?
- 11.3- Quais as relações entre o PBQP enquanto programa para a Q&P e o PACTI para a capacitação e desenvolvimento tecnológico?

12- Questões em relação à implantação de programas de qualidade e produtividade na administração pública e à formulação de políticas públicas

- 12.1- Qual era a atribuição do subcomitê setorial da administração pública? Como esse subcomitê pretendia atuar junto aos demais ministérios? Como os ministérios deveriam desenvolver as ações para a Q&P, ou seja, qual era o sentido de um programa de Q&P na administração pública?
- 12.2- A intenção era: implantar programas de Qualidade no próprio ministério, fazer um programa de Qualidade para o ministério ou fazer uma política para a melhoria dos serviços públicos em cada ministério?
- 12.3- Quais os ministérios que compunham o subcomitê setorial da administração pública?
- 12.4- Por que não foram feitas políticas públicas explícitas específicas para áreas como Agricultura, Educação, Saúde, entre outras?
- 12.5- Quando se fala em promover qualidade na administração pública, tomando como exemplo o Ministério da Educação, existe alguma diferença entre implantar qualidade na educação e se fazer uma política educacional que contemple as necessidades atuais de desenvolvimento e competitividade do país? (Nesse sentido, gostaria de ressaltar que podem existir iniciativas muito boas sendo desenvolvidas nas mais diversas áreas e que não levam necessariamente o nome da Qualidade Total)

13- Questões em relação ao PBQP e os programas estrangeiros de Q&P

- 13.1- O PBQP foi formulado com base em quais programas e de quais países?
- 13.2- Como eram esses programas?
- 13.3- Quais as semelhanças e as diferenças em relação ao PBQP?
- 13.4- Se o PBQP é diferente das demais iniciativas, quais seus méritos?
- 13.5- Foram feitas as devidas adaptações à realidade brasileira? Quais? Com base em que evidências?
- 13.6- Nesses programas estrangeiros: Quais eram os órgãos envolvidos? Quais seus objetivos? Quem os formulou? Qual sua estrutura?

#### 14- Questões sobre os atores e o processo de tomada de decisão no PBQP

- 14.1- Quem elaborou a estrutura do programa? Quais os ministérios, secretarias ou órgãos responsáveis?
- 14.2- Qual era o objetivo dos atores envolvidos no processo de formulação do PBQP?
- 14.3- Por que determinados atores (academia, trabalhadores e consumidores) não estavam presentes na fase de formulação do PBQP? Pode-se dizer que foi o momento que interferiu na atuação ou não desses atores, ou é uma característica que predomina na realidade brasileira, de falta de participação, democracia?
- 14.4- Pode-se dizer que o fato de não ter havido participação dos demais segmentos da comunidade, seus interesses não foram contemplados na estrutura do programa? Pode-se dizer que devido à não representação de determinados atores na fase de formulação haveria dificuldades para o alcance dos objetivos?
- 14.5- Você concorda que para um programa com objetivos tão ambiciosos, haveria a necessidade, na mesma medida, de que fossem contempladas maior diversidade de atores envolvidos, bem como das reais necessidades e da complexidade do ambiente em que o programa estaria inserido? Nesse sentido, um programa com objetivos tão complexos, não poderia ter tido maior sucesso, ou não teria sido mais viável que outros segmentos estivessem presentes no momento da formulação, para assim terem também contribuído para maior engajamento do programa?
- 14.6- Havia critérios orientando as discussões iniciais e a tomada de decisão com relação à estrutura e ao funcionamento do programa? Se sim, quais critérios?
- 14.7- Quais pontos geraram maior controvérsia no momento de estruturação do programa e da definição de seu funcionamento?

#### 15- Outras questões

- 15.1- Quais falhas e mudanças apontaria com relação à estrutura e funcionamento do PBQP?
- 15.2- Qual era o entendimento acerca da qualidade, produtividade, competitividade, modernização, sensibilização, papel do Estado, etc.
- 15.3- Você acredita que um Programa de Qualidade e Produtividade, tal qual o PBQP, com aquela estrutura, teria condições de alcançar os objetivos propostos?
- 15.4- Você acredita que deveriam ter sido atribuídas aquelas orientações estratégicas ao PBQP?

## ANEXO 3

Mapeamento da tomada de decisão

e

dos assuntos discutidos no Comitê Nacional (1990-1993)





<b>Participação de Atores e Instituições</b>	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª
<b>Ano</b>	90	91	91	91	91	91	91	92	92	92	92	93	93	93
Participação dos Trabalhadores no PBQP		•	•	•	•					•		•	•	•
Participação Consumidores		•	•		•								•	•
Participação dos Trabalhadores nos Ganhos de Produtividade		•	•	•	•									
Participação do SEBRAE: Pequenas e Médias Empresas									•				•	•
Boa Receptividade do PBQP: Nacional e Iniciativa Privada	•						•							
Papel do Governo (Coord.) e Importância da Iniciativa Privada (Ações)	•												•	
Aprovação da Participação dos Trabalhadores no PBQP										•				
Participação de Parlamentares no PBQP										•				
Como se dará a participação dos trabalhadores											•			
Seminários do PBQP com Entidades de Consultoria											•			
Parceria Público - Privado														•

<b>Recursos e Linhas de Financiamento</b>	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª
<b>Ano</b>	90	91	91	91	91	91	91	92	92	92	92	93	93	93
Qualidade e Produtividade sem investimentos	•													
Linhas de Financiamento	•													
RHAE	•													
Programas Internacionais e Convênios	•		•											
Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade (PEGQ)										•				
Projeto Bolívar no Brasil								•						