

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV

Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP

Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia – ISAE

QUALIDADE EM AMBIENTE DE BUROCRACIA:

O caso da Justiça Federal do Estado do Amazonas

Roberto Ferretti

Mestrado Executivo

Dissertação, conforme exigência do Regimento dos Cursos de Pós-Graduação da
Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas

Orientador

Professor Dr. Carlos R. J. Longo

Manaus
2001

O aparato burocrático funciona com mais firmeza do que qualquer escravização legal dos funcionários.

Max Weber

Em lugar de dizer-nos como poderiam ser corrigidos os caprichos da burocracia, eles [os pensadores] se contentam com dizer-nos que a burocracia é inevitável.

Alvin Gouldner.

Se precisamos entender a burocracia, precisamos também aprender a superá-la.

Prestes Motta

Somos prisioneiros de estruturas cuja existência desconhecemos. Ao aprendermos a ver as estruturas dentro das quais operamos, entramos no processo de nos libertarmos de forças que não conseguíamos ver e adquirimos a habilidade de trabalhar com elas e modificá-las.

Peter Senge

As inovações requerem novas formas de relações humanas não burocráticas, uma vez que inovações nunca poderão ser dirigidas por ordens. Para se lograr êxito na implantação de inovações, não se requer somente idéias brilhantes e novos conceitos, mas também toda uma cadeia de relações ágeis, não verticais, por meio das quais as pessoas possam comunicar-se com rapidez e franqueza sobre a base da reciprocidade.

Michel Crozier

Ao rejeitarem opiniões autolimitantes, os funcionários desenvolveram uma atitude firme e otimista...precisavam entender como se poderia substituir a cultura burocrática, com respostas lentas e atitudes negativas, por uma cultura nova, em busca da excelência.

Atkinson

RESUMO

A necessidade de ser eficiente e eficaz há muito migrou das empresas privadas para o setor público. Novas filosofias têm surgido, com o intuito de prover uma melhor performance a organismos públicos e privados. Uma dessas correntes intitula-se *Qualidade*. Traz como dimensão a necessidade de as pessoas que compõem a organização perceberem que os trabalhos que são desenvolvidos possuem, sempre, prestadores e clientes. Este estudo objetivou identificar até que ponto referências da teoria da qualidade podem ser encontrados na gestão burocrática. Partiu-se da hipótese de que, apesar de a Justiça Federal do Estado do Amazonas – JF-AM – ser uma organização burocrática, referências da teoria da qualidade estão presentes na condução das tarefas e na execução dos procedimentos. Tratou-se, quanto aos fins, de uma pesquisa descritiva e explicativa. Quanto aos meios, tratou-se de um estudo de caso com pesquisas bibliográficas e de campo. O estudo limitou-se *quanto aos meios*, em razão de um acervo bibliográfico reduzido, referente ao cotejamento entre as teorias burocrática e da qualidade, bem como quanto a veracidade das respostas aos questionários que foram aplicados aos servidores da organização-amostra, a JF-AM. Um outro fator limitativo foi o de a organização escolhida pertencer ao poder judiciário federal que excluiu visões da órbita estadual, bem como dos poderes legislativo e executivo. Todavia, parece interessante colher, nesse *locus*, em particular, uma outra visão a respeito dos referenciais da qualidade, principalmente quando está em tela outro tema de bastante espaço — o da reforma do judiciário — que empresta a este estudo um sentido bem especial. Concluiu-se, por fim, que referenciais pertencentes à teoria da qualidade foram identificados na organização burocrática que serviu como amostra.

ABSTRACT

The necessity to be efficient and effective has long shifted from the private to the public sector. New philosophies have appeared with the aim to supply better performance in both private and public organisms. One of those theories is *Quality*. It stresses that people who are part of an organisation must realise that they are customers and suppliers within a workflow. The aim of this study was to identify to what extent quality theory can be found in bureaucratic management. The hypothesis was that, despite of the Federal Justice in Amazonas State JF-AM being a bureaucratic organisation, quality parameters are present in the tasks conduction and practice execution. This study was descriptive and explicative. It was a case with bibliographical and field research. As for the means, this research was limited due to both a reduced bibliographical archive pertaining to the comparison between bureaucratic and quality theories, and the uncertainty about the veracity from the questionnaires answers to be answered by members of the sample organisation, the JF-AM. Another limitation factor was the fact that the sample organisation is under the federal judiciary power which excluded views from a State and municipal orbit and from other areas of public power, such as the legislative and the executive. Therefore it seems interesting to gather from this *locus* another view of quality, mainly as reforms to the judiciary system are in question, which lent a special meaning to this research. The final conclusion was that quality parameters were found in the bureaucratic sample organisation.

SUMÁRIO

RESUMO	3
ABSTRACT	4
1 O PROBLEMA.....	7
1.1 Contextualização do problema.....	7
1.2 Formulação do problema.....	14
1.3 Objetivo final e questões a serem respondidas	14
1.3.1 Objetivo Final.....	15
1.3.2 Questões a serem respondidas.....	15
1.4 Hipótese	16
1.5 Delimitação do estudo	16
1.6 Relevância do estudo.....	16
2 A BUROCRACIA.....	18
2.1 Apresentação	18
2.2 Os autores	18
2.3 Conceitos de burocracia.....	20
2.4 Apontamentos críticos	21
2.5 A limitação do agir.....	24
2.6 A liderança.....	25
2.7 O cargo.....	27
2.8 Controle	30
2.9 Os três pilares da estrutura burocrática.....	32
2.9.1 Hierarquia	33
2.9.2 Normatização.....	35
2.9.3 Especialização	42
2.10A impessoalidade como resultante do modelo burocrático.....	46
3 A QUALIDADE.....	51
3.1 A filosofia da qualidade.....	55
3.2 Conceitos da qualidade.....	56

3.3 Os gurus da qualidade.....	58
3.4 A gestão pela qualidade.....	60
3.5 Clientes – o referencial de reciprocidade	63
3.5.1 O <i>front</i>	69
3.5.2 A autonomia	70
3.5.3 O canal de comunicações	71
3.5.4 O “mapeamento”	72
3.6 Dimensões da qualidade complementares aos elementos da buroc ...	75
3.6.1 Equipes	76
3.6.2 <i>Empowerment</i>	78
3.6.3 Visão processual.....	83
4 TIPO DE PESQUISA.....	94
4.1 Quanto aos fins.....	94
4.2 Quanto aos meios.....	94
4.3 Universo e Amostra	94
4.4 Seleção dos sujeitos	96
4.5 Coleta de dados	96
4.6 Tratamento dos dados.....	96
4.7 Limitações do método	97
5 ANÁLISE DE RESULTADOS	98
5.1 Relatório sobre os questionários do PE.....	101
5.2 Relatório sobre os questionários do PI	109
6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA.....	116
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	124
ANEXOS.....	129

1 O PROBLEMA

1.1 Contextualização do problema

As pessoas são, em última análise, os entes provedores de recursos para a manutenção das organizações públicas, os ditos pagadores de tributos. As ações dessas organizações, no entanto, tomam essas pessoas como fins? Será que a lógica privada, “impulsionada” pela teoria da qualidade, que entende ter o cliente uma “voz”, necessária para uma gerência da qualidade total (Oakland, 1994), pode ser empregada em organizações públicas?

A partir de Atenas e Roma, segundo Chiavenato (1993), normas administrativas e princípios de organização pública migraram do Estado para a nascente Igreja Católica e para as organizações militares. Os conceitos de *unidade de propósitos* e *objetivos* eram tidos como princípios fundamentais nas organizações eclesial e militar que somados a outros — *hierarquia de autoridade, direção* — por meio do qual todo soldado deveria saber perfeitamente o que dele se esperava e aquilo que deveria fazer — e *coordenação funcional* —, tornaram-se a base para a modelagem dessas estruturas.

O livro *The 100 Best Companies to Work for* assinala que a IBM “institucionalizou suas crenças da mesma forma que uma igreja o faz ... algumas pessoas comparam entrar para a IBM com entrar para uma ordem religiosa ou para o serviço militar.” (Collins, 2000, p. 186).

Há 80 anos, predominavam pequenas oficinas, armazéns e escolas, artesãos independentes e profissionais autônomos. Com a revolução industrial, ocorre a “*transferência da habilidade do artesão para a máquina, que passou a produzir com maior rapidez, maior quantidade e melhor qualidade*” (Chiavenato, 1993, p. 38).

A mecanização levou à divisão do trabalho e os produtos passaram a ser elaborados em operações parciais, por “*operários especializados em tarefas específicas, estranho quase sempre às demais outras operações, ignorando até a finalidade da tarefa que estavam executando.*” (op. cit., p. 39). Assinala, ainda, o autor, que no desenvolvimento de novas formas de *organização capitalista*, uma das principais características foi a separação entre a propriedade particular e a direção da empresa.

Em 1936, no Brasil, a administração burocrática clássica foi implantada no setor público (Pereira, 1999). Em razão de ter sido adotada para substituir a administração patrimonialista, na qual o patrimônio público e privado eram confundidos, era natural que os burocratas *desconfiassem* de tudo e de todos.

Com a emergência do capitalismo e da democracia, ficou-se importante outro tipo de separação: o político do administrador público. Rudimentaliza-se, então, nos termos de Weber, a administração burocrática *moderna* — racional-legal —, baseada na

“hierarquia, rotinas rígidas... formada por administradores profissionais... [onde] Deveriam existir controle rigorosos. Eram preferíveis leis, regulações e rotinas severas em lugar de tomadas de decisão, sempre que possível.” (Pereira, 1999, p. 23).

Parecia que esse novo modelo poderia sustentar as novas organizações na busca de seus objetivos. Todavia, alguns autores (Chiavenato, 1993; Crozier, 1982; Motta, 1991) assinalam que tal modelo traz em sua prática alguns resultados que vão de encontro a uma *controlada* caminhada em direção aos objetivos. Apontaram esses desvios como *disfunções* (Merton) do modelo. Boudner (apud Crozier, 1997, p. 263), ao analisar algumas questões que tratavam dessas imperfeições, questiona: “*por que as organizações permanecem aferradas ao modelo mecanicista, visto esse modelo não lhes apontar os resultados desejados?*”

Tratando dessas disfunções, Chiavenato (1994) elenca algumas:

1. *internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos;*
 2. *excesso de formalismo;*
 3. *resistência à mudança;*
 4. *despersonalização do relacionamento;*
 5. *categorização como base do processo decisório;*
 6. *superconformidade às rotinas e procedimentos;*
 7. *exibição de sinais de autoridade;*
 8. *dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público*
- (Chiavenato, 1993, p. 431).

A despersonalização, que se tratará, neste estudo, por *impessoalidade*, será analisada com maior cuidado.

O tema *qualidade*, a partir dos estudos de Deming (1990), Juran (1993) e outros, tem sido um dos fatores de transformação dos modelos de gestão. Essas transformações, inicialmente ocorridas em empresas privadas e, com mais ênfase, no Brasil, a partir da abertura comercial iniciada em 1990, produziram um farto material baseado em casos de sucessos e fracassos. Porém, indiscutivelmente, ficou provado que a qualidade deveria ser revista em todas as organizações que desejassem manter um grau de eficiência, eficácia e efetividade.

A administração pública, por sua vez, presente também nesse ambiente, foi novamente, questionada quanto aos seus desempenhos. Pela iniciativa privada, que precisava de serviços mais ágeis, para tornar-se mais competitiva, e pela sociedade, que cada vez mais desenhava o serviço público como pródigo, moroso, burocratizado e inefetivo, traduzindo a crise da forma burocrática de administrar (Pereira, 1999).

Em uma época de déficits orçamentários e escassez de recursos, aumenta a consciência nos administradores do setor governamental da necessidade de mudanças e melhoria dos serviços públicos (Wood, 1994). Anseiam os cidadãos que os funcionários públicos modifiquem sua postura e abordagem administrativa, flexibilizando o “*enrijecimento burocrático extremo*.” (Pereira, op. cit.).

Tal prática requer, em um primeiro momento, mudanças na filosofia de gestão e na cultura organizacional, uma vez que as consequências de tal imobilização serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (Pereira, op. cit.).

“A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca [esteve] tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução”. (Nilson Holanda apud Pereira, 1999, p. 22).

Programas da qualidade, como possibilidade de aprimoramento de gestão, começaram, então, a ser implantados em diversas organizações da área pública. Embora tais implantações tenham sido realizadas de forma pouco crítica e com esperança de resultados em curto espaço de tempo, algumas avaliações trouxeram resultados interessantes (Ferlie et alii, 1999; Graham Jr, 1994; Scheinowitz, 1993; Teixeira et alii, 1995), transmitindo uma necessidade de se questionar a forma pela qual a gestão vinha sendo aplicada.

Seja por meio dos processos ou rotinas de trabalho, dos sistemas de informação, do planejamento, da “chefia” ou liderança, da gestão das pessoas ou dos resultados na própria comunidade, o sentido de uma gestão com qualidade passou, se de forma não direta, mas indiretamente, pela importância da contribuição das pessoas e a forma como se posicionam, umas em relação às outras, estando dentro ou fora das organizações.

Temas como a liberdade de crítica à gestão, a seus métodos e princípios, à flexibilidade das estruturas, às competências desejáveis e à distribuição de poder passaram a ser temas de estudo e a freqüentar a agenda de alguns dirigentes. “*Impõe-se levar adiante um trabalho sistemático para [se] passar de uma cultura de ‘castelos burocráticos’.*” (Kliksberg, 2001).

O estudo da burocracia, neste trabalho, partirá das visões de Weber, 1983; Crozier, 1982; Prestes Motta, 1991 e Chiavenato, 1993, segundo as dimensões da teoria burocrática: autoridade hierárquica, normatização, especialização e impessoalidade.

A teoria da qualidade será tratada a partir de alguns referenciais — trabalhos em equipe, *empowerment*, visão processual e foco no cliente —, conforme Deming, 1982; Juran, 1982; Oakland, 1995; Shiba, 1999 e Brown, 1998, entre outros.

Analisar-se-á até que ponto a gestão pública pode incorporar tais referenciais e tê-los como parâmetros em seu cotidiano gerencial.

Durante o estudo, procurar-se-á traçar uma rede de conceitos que propiciem aos gestores públicos e estudantes da teoria das organizações uma reflexão sobre como os contrapontos, em tese, oferecidos pela teoria da qualidade, podem contribuir para a melhoria da gestão em organismos públicos.

Nesta tentativa, dispõe-se a discutir as teorias da qualidade e burocrática, pois *não há conhecimento sem teoria...[e] nenhuma observação pode ser feita sem a pré-existência de uma teoria* (Deming, 1990, p. xxii).

Se o conhecimento humano é constituído de muitas áreas de incerteza, resta-nos contribuir para a redução dessas dúvidas.

“a Ciência Social logra somente fornecer explicação parcial, não total, podendo estabelecer uma série particular de condições que, coexistindo com outras, constitui objeto de pesquisa”. (Weber apud Tragtenberg, 1977, p. 112).

No que tange às organizações públicas, tratando do Governo, expressa-se no sentido de que é necessário que se identifiquem os fatores impeditivos a uma gestão mais efetiva, pois *“conduzir a um estado mais desejável, uma organização [pública] cujas limitações não estão claramente definidas, é assumir uma tarefa impossível”*. (Marvin E. Mundel apud Deming, 1990, p. 90).

Utilizou-se a Justiça Federal do Estado do Amazonas – JF-AM, como *locus* para a retirada de casos que suportem a discussão aqui apresentada, bem como para a pesquisa a ser realizada, no sentido de testar a hipótese sugerida.

Tal organização, situada na cidade de Manaus, estado do Amazonas, está prevista na Constituição Federal, é regida por normas escritas internas e externas, subordina-se ao Tribunal Regional da 1ª. Região – TRF 1, — situado no Distrito Federal - Brasília. É dividida em cinco Varas especializadas, cíveis, criminais e de

execução fiscal, dirigidas por diretores e sob a responsabilidade de um juiz federal. Essas Varas são subdivididas em Carteiras Especializadas, *Habeas Corpus*, Mandados de Segurança, Informações Processuais, entre outras, gerenciadas por supervisores.

Possui a Seccional uma estrutura administrativa, subordinada ao juiz diretor do foro, composta pela diretoria administrativa, por núcleos administrativos e jurídicos e por seções, também especializadas, como de Controle Interno, Transporte, Vigilância, Modernização, Legislação, Protocolo, Contadoria e outras (Ver Anexo A).

Os cinco juízes federais, incluindo o diretor do foro, estão em um mesmo nível hierárquico e são subordinados ao presidente do TRF 1, o *chefe* de fato da Seccional. A JF-AM tem por finalidade a prestação jurisdicional, em primeira instância, referente às lides que tratam de interesses que abrangem a esfera e competência federal. O “recrutamento” é feito com base em concursos públicos.

1.2 Formulação do problema

Até que ponto referencias da teoria da qualidade podem ser encontrados na gestão burocrática?

1.3 Objetivo final e questões a serem respondidas

1.3.1 Objetivo Final

Identificar até que ponto referências da teoria da qualidade podem ser encontrados na gestão burocrática.

1.3.2 Questões a serem respondidas

- a) É a JF-AM uma organização burocrática?
- b) A especialização requerida pelo cargo/função aliena o servidor quanto aos trabalhos desenvolvidos por outros setores distintos do seu?
- c) Os servidores consideram as circunstâncias do público externo em sua relação profissional?
- d) As particularidades, necessidades e expectativas do público externo são levadas em consideração, quando possível, pelos servidores, no desenvolvimento das suas atividades?
- e) Os servidores sentem-se como parte de uma equipe de trabalho?
- f) Aos servidores é delegada autoridade para tomada de decisões?
- g) Os servidores entendem-se como parte de uma cadeia *cliente-fornecedor*?

1.4 Hipótese

Apesar de a JF-AM ser uma organização burocrática, referências da teoria da qualidade estão presentes na condução das tarefas e na execução dos procedimentos.

1.5 Delimitação do estudo

Este trabalho restringirá o seu estudo, no que tange à teoria burocrática, aos aspectos: hierarquia, normatização e especialização. Em relação às disfunções do modelo burocrático, serão tratadas a impessoalidade e a dificuldade no atendimento a clientes. No que diz respeito à teoria da qualidade, serão analisadas com maior profundidade as dimensões: equipes de trabalho, *empowerment* e visão de processo, na medida em que proporcionam um melhor entendimento da relação cliente-fornecedor ou cidadão-servidor.

1.6 Relevância do estudo

Muito se tem falado, em ambientes científicos (Crozier, 1981; Motta, 1991; Chiavenato, 1993) e na mídia especializada ou não, sobre a dificuldade com que o cidadão depara-se no momento da interação com organismos públicos. A apatia, a indiferença e, por vezes, a indelicadeza desenharam um perfil dos servidores e, por conseguinte, do serviço prestado pelas organizações públicas.

Recente programa do governo federal vem trazendo alguns resultados, referentes a uma pesquisa de satisfação dos usuários¹, que demonstra uma “atual”

¹ Informação obtida no site: <http://qualidade.planejamento.gov.br/> Ministério do Planejamento

preocupação em, pelo menos, determinar a real situação desse grau de interação cidadão-organizações públicas.

A partir dos estudos sobre a teoria burocrática verifica-se a existência de algumas disfunções desse modelo, como a “*despersonalização do relacionamento* e a *dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.*” (Chiavenato, 1994, p. 431).

Encontramos, todavia, em outra teoria — a da qualidade — um princípio que *trabalha* na direção inversa das disfunções apresentadas, provenientes da burocracia. O princípio *foco no cliente* preza uma aproximação entre o funcionário e o seu cliente, procurando atender às suas necessidades particulares, personalizando o relacionamento e evitando ou amenizando os conflitos de interesses.

Tratando-se da gestão de organizações públicas, parece ser o fato de servir melhor o cidadão, sem clientelismo, um avanço na concretização da cidadania.

2 A BUROCRACIA

2.1 Apresentação

O vislumbre de uma organização pode ser detectado, a partir do momento que se percebam certas estruturas articuladas *movendo-se* em direção a um objetivo pré-determinado. Compõem essas estruturas, entre outros elementos: as pessoas, que adentram esse espaço com suas particularidades individuais — valores, crenças, sentimentos e competências — e os processos, que determinam de que forma e para que destinatário dar-se-á a transformação a ser realizada.

Todavia, qual a garantia de que as pessoas que povoarão os processos seguirão o objetivo estabelecido? Embora se diga que o plano ideal seja aquele que contempla a coincidência entre os objetivos individuais e organizacionais, o que facilitaria a condução dos processos, quase sempre isso não acontece.

Este estudo, a partir da ótica de alguns autores (Weber, 1982; Tratgenberg, 1977; Motta, 1991; Crozier, 1981), pretenderá apresentar aspectos da burocracia que possam contribuir para o entendimento do que vem a ser uma organização burocrática. Tratará organizações burocráticas e burocracia como sinônimos, sendo que o uso deste termo dar-se-á segundo seu significado científico e não o popular — papelada, apego a controle e regulamentos —, embora trate dessas *disfunções* (Merton apud Motta, 1991).

Em alguns momentos, colocações pontuais serão inseridas a fim de se iniciar um processo de reflexão entre as teorias burocrática e da qualidade.

2.2 Os autores

Ao planejar-se um confronto de idéias e conceitos a respeito da teoria burocrática e da teoria da qualidade, buscou-se, em autores que demonstraram

preocupação no aprofundamento desses conhecimentos, a base para executar tal discussão.

A sociologia de Weber (1982) possibilitou um rico regresso para o final do século XIX e início do século XX, a fim de que se pudesse compreender melhor o seu estudo sobre o nascimento das organizações propriamente ditas. Tais organizações, ao estabelecerem a sua organização — vale a redundância — com base em preceitos racionais-legais, estruturaram-se segundo alguns princípios que definiram, segundo Weber, a burocracia.

Crozier (1991), analisando esse *fenômeno* por meio de pesquisas, pôde tecer análises mais críticas a respeito do “modelo ideal” de Weber, construindo interessantes conceitos, como os *círculos viciosos*², onde burocracia gera mais burocracia.

Motta (1991), apresenta, entre outros temas, a formação da burocracia, a sua organização, a sua dinâmica interna e seu relacionamento com o ambiente que a cerca — a sociedade.

Tragtenberg (1977), buscando compor um quadro analítico a respeito da ação social, coloca que Weber tinha o indivíduo como ponto de partida do desenvolvimento dessa ação. Assinala que o Estado aparece para Weber como

² A tensão ou resistência acaba, finalmente, por reforçar a influência do esquema que a provocou (Crozier, 1981, p. 261).

produto de *entidades individuais*. Porém, assinala o autor que, para Weber, “a concepção do indivíduo está subjacente a correlação “sujeito-objeto”, ocorrendo o aparecimento de uma aparente realidade. Para estudar essa ação social, Weber constrói os *tipos ideais*.

2.3 Conceitos de burocracia

Weber (1982), ao descrever a forma de funcionamento do sistema de administração nas organizações *modernas*, denominou-a de burocracia e a traduziu como um tipo de poder ou dominação. Chamou a atenção para o fato de as organizações burocráticas exercerem atividades formalmente reguladas e ordenarem-se de forma estável, segundo uma estrutura hierárquica bem definida, a fim de dar continuidade e garantir os deveres pelos quais originaram a sua criação.

Segundo o autor (op. cit), a distribuição de forças, nas organizações, se baseava na relação hierárquica entre os cargos, na possibilidade de emitir e fazer cumprir normas e na detenção do conhecimento especializado. Acrescenta, ainda, que a constituição desses elementos caracteriza, nos governos públicos, a autoridade burocrática.

Esse *sistema burocrático de organização*, Crozier (1981) conceituou como qualquer sistema de organização, no qual o circuito “erros-informações-correções” não funcione satisfatoriamente e, por esse motivo, não exista a possibilidade de uma rápida correção e readaptação dos programas de ação. Tem-se por organização burocrática uma organização que não consegue corrigir-se em função de seus erros.

Motta (1991) entende a organização burocrática como um sistema social, caracterizado por um conjunto de competências especializadas, divididas de forma sistemática e coerente, segundo essas especializações. Essa estrutura é orientada para um fim específico, segundo a objetividade requerida por ocasião de sua operação. Esse modo ordenativo de existência, criado e regido por meio de uma gama de legislações escritas, com finalidade expressa, com processo decisório de cima para baixo e administrado, segundo critérios racionais e hierárquicos, traduz-se como uma organização burocrática, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.

Como modelo de gestão baseia-se, além da hierarquia, sobre um conjunto de normas e regulamentos, bem como no conhecimento técnico ou especialização, que lhe conferem um caráter racional e a transforma em um instrumento capaz de assegurar alta eficiência (Oliveira apud Saraiva, 2000).

2.4 Apontamentos críticos

Embora não haja como evitar que o tempo degenere suas técnicas em rotinas disfuncionais (Tenório, 1981), caracterizadas por alguns resultados não pretendidos, como a impessoalidade ou o mau atendimento de seus clientes externos (Chiavenato, 1983), o Estado assume, onde houver exploração econômica ou “social”, funções administrativas características da burocracia.

Se o aparato burocrático tem por referencial a eficiência, por outro lado, suas disfunções significam aumento nos dispêndios em dinheiro do tesouro público (Weber, 1982). Essa ineficiência também é caracterizada pela lentidão com que as mudanças sociais são entendidas, reduzindo o ritmo de respostas do governo, “*assemelhando-o ao de uma lesma.*” (Osborne, 1995).

A burocracia *moderna* (Weber, op. cit.) define áreas de jurisdição fixas e oficiais, acentuando a formalização, principalmente no que tange a uma disposição hierárquica e ao completo seguimento das normas, e à divisão do trabalho (Ferreira, 1999). Tais dispositivos dificultam, por parte dos gestores e funcionários, a visão do todo organizacional, integrado e interdependente, bem como a percepção de ser a instituição uma forma arquitetônica em evolução (Nadler, 1993). Essa miopia torna custosa a flexibilidade da estrutura, característica das novas organizações (Oakland, 1994).

Velocidade, subordinação rigorosa, redução dos custos de material e pessoal são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática (Weber, 1982). Todavia, a burocracia, ao impor a hierarquia, a normatização e a especialização, como forma de controle — por vezes, como fim em si mesma — retira-lhe a mobilidade, tornando o governo incapaz de se adaptar com rapidez às súbitas mudanças do dia-a-dia (Osborne, 1995).

A burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e

emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial. (Weber, 1982).

O ser humano e suas expressões, entretanto, não são deterministicamente orientados, pois a qualidade implica *pensar* sobre o motivo pelo qual fazemos alguma coisa e por que razão ela é feita daquela maneira; e depois pensar de uma forma diferente para melhorar ambos (Ohno apud Atkinson, 2000).

Os administradores na indústria, na educação e no governo agem atualmente na hipótese de que todas as pessoas são iguais. Existe uma necessidade de auto-estima e respeito por idéias e valores, por sentimentos e expressões. Negar a tudo isso é negar que as pessoas nascem precisando relacionar-se com outras, necessitando ser amadas e estimadas por outros (Deming, 1990).

Quando forçados a rever alguma prática, a partir da contribuição de algum cidadão, recorrem ao tradicional: “*isso será levado à nossa instância superior*”. A maioria dos governos nos Estados Unidos é absolutamente cega aos clientes. Este, talvez, seja o maior pecado da burocracia (Osborne, 1995).

A rejeição ao tratamento dos casos “individualmente”, posta em prática pela burocracia, como prática de se evitar o clientelismo, o favoritismo, ou a pessoalidade danosa, confronta-se, porém, com a necessidade de se atender às demandas individuais nascidas da dinâmica que se instala no limite da interação entre a organização e os seus clientes. Dessa forma, longe de buscar um atendimento

clientelista, a qualidade orienta à satisfação das particularidades individuais de qualquer cliente.

A satisfação das pessoas encontra eco quando são tratadas individualmente. As organizações voltam a buscar atender seus clientes exatamente em suas individualidades, já que, além das necessidades gerais, cada um possui, não raramente, demandas particulares que muitas vezes tornam-se coletivas.

Como a burocracia veio de mãos dadas com a “*moderna democracia de massas*” (Weber, 1982, p. 260) e buscava eliminar a pessoalidade e a parcialidade característica do patrimonialismo e do clientelismo, padeceu de uma cegueira estratégica ao não perceber o seu próprio desvirtuamento, no que tange ao atendimento ao cidadão, razão de sua existência.

2.5 A limitação do agir

O burocrata profissional, na grande maioria dos casos, é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo. O funcionário recebe tarefas especializadas e normalmente o mecanismo não pode ser posto em movimento ou detido por ele, “iniciativa” essa que tem de partir do alto. (Weber, 1982)

Com a autonomia reduzida, a tendência é de uma centralização do poder decisório. Há riscos de alienação quanto ao processo, quando não se pode questioná-lo. Quando tal análise crítica não ocorre, a participação dos funcionários decresce e a

“fixação” do comportamento sobre os trilhos hierárquicos e normativos e especializados torna-se mais “cômoda”.

A flexibilidade necessária para permitir a visão da necessidade alheia, a análise do problema e a posterior alimentação do planejamento de novos processos fica, contudo, prejudicada e torna-se difícil uma ágil resposta às demandas dos indivíduos.

Se há a percepção de que a iniciativa “vem do alto”, como sensibilizar os funcionários quanto a necessidade de desenvolver novos modelos, de aperfeiçoar os processos? Em razão de que ocorrerá o esforço de mudança, com o fim de encontrar uma melhor solução para os problemas do cliente? Como inovar a gestão, se dos funcionários é retirado o poder de transformação da realidade na qual exerce a sua competência?

2.6 A liderança

“Os líderes burocráticos são como funcionários a serviço de um propósito objetivo, que se tornou rotineiro e, por sua vez, ideologicamente oco.” (Weber, op. cit.). Essa ausência caracteriza-se pela forma do agir que só se processa segundo regulamentos e normas.

A objetividade por parte dos “líderes” parece desenvolver uma apatia criativa e falta de um entusiasmo crítico sobre os trabalhos praticados. Tal apatia gera um descompromisso que dificulta a melhoria dos serviços por parte dos “liderados”, uma

vez que boa parte dos melhoramentos da qualidade ocorre devido à iniciativa dos níveis mais baixos da organização (Juran, 1993).

A subordinação hierárquica, que se desenvolve de forma mais rigorosa na disciplina do funcionalismo moderno, só pode ser alcançada, pelo menos, sob uma *liderança* muito enérgica (Weber, 1982). Tal postura colide com o que propõe a qualidade, quando assinala que sem o envolvimento das pessoas a qualidade não é sequer produzida. Essa interação entre pessoas ou processo de convivência, nem sempre formalmente definida, cria um contexto de colaboração e ajuda para desempenhar as atividades (Paladini, 2000).

Observa-se, entretanto, que a cultura burocrática preserva, em nome da eficiência e produtividade, por meio da chefia, uma forma de controle rígida, bastante distante da liderança delegativa proposta pela qualidade.

Em recente orientação normativa³, posicionou-se um gestor público sobre o sistema de controle de ponto, por meio de folha de frequência, que “*facilita a verificação efetiva dos horários de trabalho, reforçando ... os critérios de produtividade e eficiência no serviço público, sob a fiscalização direta* dos dirigentes envolvidos.*”

Uma forte consciência estamental entre os funcionários concorda com a disposição destes de se subordinarem ao chefe, sem manifestar qualquer vontade

³ Expediente Administrativo N. 388/2001 – MG.

* Grifo do Autor.

própria. (Weber, 1982, p. 242). Essa falsa coalizão danifica a interdependência entre os múltiplos componentes, dificultando a contribuição que as pessoas venham a dar para a melhoria da organização e para o aumento do seu prazer ao executar um trabalho (Deming, 1990).

2.7 O cargo

Deriva, a burocracia, etimologicamente, de um “governo de escritório”. *“É um sistema em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam.”* (Motta, 1991, p. 32). As pessoas são meros “enchimentos” de cargos, caracterizando um poder vinculado ao cargo ocupado e não à personalidade do indivíduo. *“A administração burocrática é realizada sem consideração às pessoas.”* (op. cit.).

A *standardização* de procedimentos (Crozier, 1981, p. 258) e/ou a *impessoalidade* dirigida às relações (Motta, 1991, p. 51), em grande parte, decorre da despersonalização que ocorre quando a pessoa é “trajada” pelo cargo.

Esse choque cultural pode ser observado quando o funcionário, ao buscar atender às necessidades e expectativas dos clientes, distancia-se da imposição regulatória burocrática e deixa de *“preparar-se para uma “carreira” dentro da ordem hierárquica do serviço público,... segundo uma fixação mecânica das condições de promoção* (cumprimento das normas, comprometendo) *o direito ao cargo e à segurança econômica.”* (Weber, 1982, p. 237).

A ocupação de um cargo é, assim, uma “profissão” (Weber, op. cit.), evidenciando-se na exigência de exames especiais (ou concursos públicos) que, em geral, são pré-requisitos para o emprego. Após a nomeação, “*todos somos treinados a ser leais ao cargo que ocupamos, tanto que o confundimos com a nossa identidade.*” (Senge, 1990, p. 28).

As demandas, cada vez mais complexas, por vezes exigem um grau de empatia não familiar à idéia de cargo. Como consequência, “*las personas involucradas podrían rechazar la responsabilidad*” (Crozier, 1997) e assumir posturas impessoais, pois o que se valoriza no homem público é a sua capacidade de conciliar interesses, apaziguar conflitos e aparentar aquilo que não é (Carbone, 2000).

O cargo moderno exige, entre outros, dois atributos. O primeiro é o da fidelidade, *no tipo puro* (Weber, op. cit., p. 232), isto é, que não se estabeleça uma relação pessoal. Essa impessoalidade, marca da burocracia, limita a interação e o entendimento de necessidades alheias, dificultando a proposição de inovações na gestão.

A falta da percepção, análise e tratamento das novas demandas presentes nas relações interpessoais ocasiona os conflitos citados por Chiavenato (1993).

Tratar funcionários como meros cargos caracteriza uma política de pessoal meramente logística (Kliksberg apud Ferreira, 1999), baseada no estabelecimento de controles, em vez de privilegiar a introdução de mecanismos voltados para a motivação e participação dos funcionários (Ferreira, 1999). A liderança, a formação

de *teamwork* (equipes de trabalho), a participação criativa, o *empowerment* (“empoderamento”), o envolvimento do funcionário com os estudos e soluções inerentes aos processos, a interação questionadora e as contribuições relevantes e enriquecedoras, para citar algumas, são tipologias resultantes de um nível de confiança desenvolvida pelo relacionamento e, portanto, pela pessoalidade.

O segundo atributo é a lealdade dedicada a finalidades impessoais e funcionais (Weber, op. cit.), demonstrando que o grau de comprometimento está relacionado com o cumprimento das normas e não ao atendimento às demandas pessoais.

Satisfazer o cidadão (cliente), atendendo às *demandas pessoais*, é procurar a solução a um novo óbice e gerar uma conduta permissível, antes mesmo de uma possível normatização, extensível a qualquer outro indivíduo que apresente empecilho semelhante. Longe ficam, portanto, os conceitos de favorecimento ou clientelismo. Contudo, como as regulamentações caminham mais lentamente que as demandas ambientais e, por conseguinte, dos clientes, as solicitações por melhores serviços fica “abandonada” até que sejam devidamente normatizadas e, portanto, cumpríveis.

A rigidez burocrática produz, então, desajustes e é fonte de conflitos entre o público e o funcionário: os objetivos tornam-se “dogmas” imutáveis, pois derivam-se da norma burocrática, e esta enrijece qualquer tentativa de reformulação (Saraiva, 2000).

2.8 Controle

A dominação descrita por Weber, o circuito de correção desenhado por Crozier ou a administração hierárquica expressa por Motta, deixa claro que alguns mecanismos foram e serão empregados a fim de se alcançar os fins desejados. Essa racionalidade objetiva tem por principal consequência desejada, “*tornar previsível o comportamento dos indivíduos que dela participam.*” (Motta, 1991, p. 57).

Dentro desse contexto, o modelo burocrático, ao definir um padrão mínimo de comportamento, conduz os funcionários a uma ausência de iniciativa e questionamentos. Tal *adaptabilidade* (Tragtenberg, 1977), reforçada pelo atendimento às normas e à autoridade hierárquica, garantida pela disciplina, leva os funcionários a uma concentração em sua normatizada especialização, facilitada pela divisão de trabalho, que limita a área de atuação das pessoas, dificultando o envolvimento horizontal ou a interpenetração dos setores.

A julgar pela teoria da qualidade, esse confinamento é prejudicial, uma vez que dificulta a visão de processo, a criatividade e autonomia requeridas para as novas soluções e o desenvolvimento de equipes. No entanto, essa noção de interdependência e integração é estranha à burocracia, onde o “crescimento autorizado” é o de baixo para cima, com a devida anuência da *chefia* e previsão legal. Paradoxalmente, porém, quanto mais os gerentes confiam nos controles, mais coisas escapam ao controle (Brown, 1996, p. 151).

É interessante ressaltar que os estudos de Weber, segundo Motta (1991), deixaram de tratar de fatores que envolviam a capacidade de as organizações contribuírem para a definição da personalidade do indivíduo e o condicionamento do seu comportamento e, por conseguinte, o seu controle.

Dentro do campo da crítica social, área, segundo Motta, não investigada por Weber, assinalou William Whyte a presença do

“organization man - homem cujos valores e crenças são os valores e crenças das organizações de que participa; é o homem cujo comportamento é condicionado pela organização, de forma a tornar mínima, senão inexistente, sua área de autonomia individual”. (Motta, 1991, p. 16).

Esse controle comportamental e sua conseqüente restrição criativa vai ao encontro do comportamento previsível desejado pela burocracia. No entanto, colide com a postura criativa de elaboração de soluções tão demandada pelos clientes, em razão das particularidades presentes em cada caso.

Nesse ponto, a teoria da qualidade colabora, reavivando os conceitos de *empowerment* ou delegação de autoridade e o de foco no cliente, que, se verás, incitam maior autonomia e liberdade aos funcionários. A internalização de tais conceitos favorece a ampliação de zonas de competência que, interligadas a outros setores e integradas aos processos da organização, procuram atender às necessidades dos clientes.

2.9 Os três pilares da estrutura burocrática

Procurar-se-á, aqui, desenvolver as dimensões citadas nas primeiras considerações deste trabalho: a hierarquia, a normatização e a especialização. Entende-se que o aparato burocrático é sustentado, principalmente, por esses três elementos. Ao analisar-se cada um fica mais fácil a tarefa de desenhar a organização visualizada pelos estudiosos.

Segundo Weber apud Nadler (1993) os elementos que compõe a teoria burocrática são:

“- as organizações devem ser construídas em torno de um sistema claro de relações hierárquicas, com maior iniciativa na tomada de decisão, à medida que se sobe na hierarquia, e com uma cadeia de comando estabelecida como o mecanismo principal de coordenação.*

- as organizações devem ser governadas por um conjunto claro e coerente de regras e procedimentos escritos, cobrindo todos os cargos, tanto operacionais como administrativos.*

- os ocupantes dos cargos devem ser qualificados para desempenhar as suas tarefas; portanto, a competência técnica deve ser a base para o preenchimento dos cargos e para a promoção” (p. 97).*

Max Weber, traçando um paralelo entre a mecanização da indústria e o aumento da forma burocrática de administrar, assinalou que “a organização burocrática enfatiza a ... eficiência através da divisão rígida de tarefas, supervisão hierárquica e regras e regulamentos.” (Weber apud Wood, 2000, p. 25; Weber apud Keinert, 2000, p. 98).

* Grifo do Autor.

Ao mesmo tempo em que se analisa esses elementos, procurar-se-á dotar o leitor de maior visibilidade quanto à possível ligação entre tais dimensões e a questão da impessoalidade, tratada por alguns autores como disfunção da burocracia.

2.9.1 Hierarquia

A estrutura organizacional da maioria das organizações segue um formato vertical/funcional. Quando verticalizada, essa estrutura parece apresentar um grau de inflexibilidade que direciona, com maior rigor, para o cumprimento dos papéis *especializados*, segundo as normas escritas e a autoridade da “chefia”. Esses vetores de administração — normatização escrita e autoridade — desenhavam áreas de restrita autonomia, delineando padrões de desempenho de valor desejado muito próximo ao estipulado pelas normas em vigor.

A subordinação hierárquica que se desenvolve no funcionalismo “moderno”, segundo Weber (1982), encontra paralelo no domínio feudal, onde a liderança, muito enérgica, sujeitava os funcionários ao senhor de forma absoluta, quando escravos ou empregados tratados como tal eram usados pela administração. Todavia, prossegue o autor, “*uma forte consciência estamental*.” (op. cit., p. 242) entre os funcionários (solidificada pela estrutura hierárquica e pela especialização)⁴ concorda com a disposição desses de se subordinarem ao chefe, sem manifestar qualquer vontade própria.

⁴ Nota do Autor.

Dentro desse ambiente, “*o aparato burocrático funciona com mais firmeza do que qualquer escravização legal dos funcionários.*” (op. cit., p. 242). Esse relacionamento “supervisor-subordinado”, além de tolher a criatividade em soluções, inibe uma comunicação franca e rica, impedindo que as informações provenientes dos clientes sigam o rumo natural de transformação em subsídios de planejamento.

A atribuição de autoridade de dar ordens para a execução dos deveres e a “*delimitação (evidenciação) dos meios de coerção*” (Weber, 1982, p. 229), como prática burocrática, limita o agir construtivo, não precisando o funcionário extrair e formular julgamentos, comportando-se, deterministicamente, de acordo com as “*regras objetivas da convivência*” (Ramos, 1989, p.54). Obtém, assim, a organização, apenas o cumprimento das tarefas por parte dos funcionários, sem a expressão de qualquer grau de comprometimento com o desenvolvimento organizacional.

A burocracia elege princípios hierárquicos, desenhando um sistema

“firmemente ordenado de mando e subordinação (...) onde a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição que lhe é exigido”. (Weber, 1982, p. 231).

A estrutura hierárquica das organizações e a autoridade nela distribuída tem por contrapartida uma subordinação também hierárquica. Está-se falando sobre uma relação não dialógica entre cargos — o que Weber chamou de *fidelidade ao cargo* (op. cit., p. 232)—, algo distante de trocas de experiências ou de desenvolvimento de soluções criativas. A obediência prestada pelo subordinado é, então, impessoal. Não

a fazem em consideração à pessoa de quem “determina” o que deve ser feito, mas a uma norma impessoal e só estão obrigados a obedecê-lo dentro da competência limitada, racional e objetiva (Weber, 1982).

Essa relação deturpa a comunicação, materializando o *filtro* presente nas relações burocráticas, onde “*o fato de ser o chefe quem pergunta tende a influir na resposta que o subordinado dá*”. (Juran, 1993, p. 103).

A relação formal, segundo Motta (1991), transforma-se em sacerdócio, que aplica as normas sem discutir, independentemente, do grau de mutação do ambiente externo e da validade da norma instituída. Tal *viseira normativa* induz o servidor a uma inflexibilidade, levando-o a esquecer que a “*qualidade primeira de qualquer organismo vivo é sua capacidade de se ajustar*.” (p. 60).

O funcionário dotado dessa postura imprime rigidez e inflexibilidade as relações, resultando, daí, ineficiência — fator gerador de mais burocracia. Desenha-se, assim, o círculo vicioso de Crozier.

2.9.2 Normatização

A busca dos objetivos organizacionais obedece a um raciocínio que procura transformar o *status quo* em um estado futuro desejado. Para tal, são delineadas políticas que servirão como orientações para que as ações possam ser desenvolvidas.

Entretanto, qual é a garantia que os membros da organização agirão dentro dos padrões idealizados?

O modelo burocrático, a fim de atingir o controle e a eficiência máximos, utiliza-se da normatização como forma de limitar o grau de variabilidade na execução das tarefas e procedimentos, discriminando os níveis de liberdade de ação e de especialização necessária, a fim de não comprometer a eficiência na busca dos resultados planejados.

A desejada previsibilidade comportamental encontra, assim, na normatização, base para fixar procedimentos e servir como referência funcional. Procura, assim, a burocracia, impedir que hajam desvios na execução.

As diversas situações que se apresentam são formatadas em contextos “*standard, comportamentos definidos*” (Motta, 1991) devidamente apoiadas por uma legislação, onde “*o agir conforme a norma confunde-se com bom desempenho.*” (Brown, 1996, p. 150).

Desenvolve-se, então, um conjunto situação-ação, onde o *trigger* é a norma. A gestão desse desenrolar de ações, comumente, atende a determinadas orientações, quase sempre, escritas.

Weber (1982, p. 230) coloca que a administração de um “*cargo moderno*” baseia-se em documentos escritos. O desempenho do cargo segue regras gerais. A redução do cargo a regras faz parte da própria natureza burocrática, uma vez que qualquer ação tem por base uma regra.

“A teoria da moderna administração sustenta que a autoridade para ordenar certos assuntos ³/₄ legalmente atribuída às autoridades públicas ³/₄ não dá a repartição⁵ o direito de regular o assunto através de normas expelidas em cada caso mas tão somente para regulamentar a matéria abstratamente.” (Weber, 1982, p. 231).*

As situações impregnadas de novas particularidades, encontram, nesse contexto, um conjunto de regras, normalmente obsoleto, incapaz de direcionar a uma solução satisfatória. Busca, então, o funcionário, orientação superior, pois, como de costume, *“os casos omissos serão resolvidos (sic.) por essa presidência ou diretoria”*. Como novas demandas sempre existirão e as normas e regulamentos, dificilmente, contemplarão todos esses casos, o recurso da consulta à autoridade superior será, possivelmente, sempre empregado, caracterizando o que Crozier (1982) chama de *círculo vicioso*. Dessa forma, sustenta o autor que as tensões entre os clientes, funcionários e autoridades superiores tendem a se exacerbar.

A redução das tensões entre subordinados e superiores poderia, por meio de regras, em tese, acontecer. As normas, ao orientarem a execução das tarefas, dispensariam o contato freqüente entre administrador e administrado. Entretanto, Crozier (1982) alerta que essas regras, longe de reduzirem, perpetuam as tensões, devidas, entre outras causas, *“à impossibilidade de dispor de normas aceitáveis por todos”* (p. 265), o que torna indispensável o recurso à subordinação.

⁵ Quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes (Weber, 1982, p. 230).

* Grifo meu.

A dependência de uma casa ou grupo legislativo para “legalizar” a norma é outro fator debilitante da normatização. A demora provocada pela necessária legitimação, enfraquece-a quanto à sua responsividade.

Em outra direção, a norma, ao ser positivada, ganha o cumprimento e favorece o controle, mas perde a flexibilidade, às vezes necessária, para atualizações, restringindo a autonomia de gestão. Pode, ainda, ocasionalmente, levar a conflitos oriundos do não acompanhamento da norma em relação às novas demandas.

Essa presença de normas escritas e “exaustivas”, uma das características da formalidade burocrática, tece, dentro do sistema racional, as relações de autoridade e, por conseguinte de hierarquia (Motta, 1991, p. 30). A contrapartida também é verificável, pois, quando se deseja estruturar um sistema, de acordo com cargos hierarquizados e com autoridades definidas, lança-se mão de normas escritas, com base funcional e em controle.

De acordo com essa normatização, o funcionário “já sabe” como agir, baseando-se nas diretrizes, nas normas organizacionais e disciplinares, nos métodos e rotinas, nos padrões previamente definidos. O comportamento de todos os participantes torna-se [em tese] muito mais previsível, muito mais preciso e muito mais controlável (Motta, 1991, p. 30-31).

Salienta Motta (op. cit.), porém, que a norma racional, embora tenda a ter esse caráter “exaustivo”, precisa ser atualizada constantemente, em razão da necessidade de adaptação a fatores novos, frutos do ambiente. Um sistema completamente

racional não pode efetivamente, ser posto na prática, a não ser que se acredite na existência de uma solução única e perfeita e, portanto normatizável, para cada problema que possa surgir (Crozier, 1981, p. 231).

Nadler (1993), ao analisar o *modelo da burocracia mecânica*, segundo Roethlisberger e Dickson (1939) e Argyris (1957), cita três problemas significativos. Entre eles, o fato de o modelo ter sido construído para a administração de situações relativamente estáveis e previsíveis. *‘Com a intensificação dos índices de mudança, as organizações baseadas nesse modelo tornaram-se menos eficientes.’* (Nadler, 1993, p. 98).

A ordenação por regulamentos e normas administrativas, segundo Weber (1982) traduz-se por normas imperiais, supremas, atingíveis somente por demasiado desgaste e passível de discussão ou questionamento somente por escalões superiores, exatamente os mesmos que se encontram distantes da própria execução. Assim, tais normas, que com o tempo distanciam-se dos ambientes modificados pela dinâmica natural das organizações, acabam por “congelar” procedimentos criativos. Pois, *“se o objetivo, tamanho e fronteiras de uma organização mudam, então a função dos componentes que levam a otimização (...) irão mudar”*. (Deming, 1990, p. 19).

Alguns desses fatores, entretanto, podem “desequilibrar” o controle previsto pela burocracia. Os administradores burocráticos, ao constatarem a dificuldade em se obter resultados, pressionam o sistema que, magnificando a importância dos documentos, responde com aumentos de autoridade e normas. Essa inflação normativa ditará mais regras, as quais serão cada vez menos acatadas (Crozier, 1997).

O excesso de normatização leva, também, a uma despersonalização do funcionário que, por ser impedido de tecer considerações sobre os fatos novos, abriga-se sob o *manto* dos regulamentos e da hierarquia. Esse fato, tende a produzir conflitos “*nos contatos do burocrata com o público ou clientela. Já que o funcionário reduz ao mínimo as relações pessoais e vale-se do recurso da categorização*”⁶, *as peculiaridades dos casos individuais são ignoradas*”. (Motta, 1991 p. 61).

Tais conflitos, nos momentos de interação dos clientes com o serviço público, demonstram até que ponto a cultura impessoal e despersonalizada extrapolou os limites do *balcão* e avançou sobre as relações entre os funcionários e a pessoa do cliente-cidadão. O presidente do TRF 1, Dr. Tourinho Neto, em uma entrevista⁷ colocou que “*a parte, quando procura a Justiça, quer ter um conflito solucionado. Se há demora nessa solução do conflito, outros conflitos surgirão em decorrência da não satisfação dos primeiros.*”

A teoria da qualidade, ao orientar um *aparamento* desse excesso normativo, sugere uma aproximação dos funcionários com as necessidades dos clientes por meio de uma liderança mais participativa e delegativa. Tal iniciativa procura estimular as pessoas quanto à necessidade de manterem-se ativas na percepção de sua importância na criação de soluções. Essa prática procura atenuar a alienação das pessoas e seus papéis dentro do sistema burocrático (Tragtenberg, 1977).

⁶ Prática que reduz pessoas e situações, segundo normas gerais e abstratas, a padrões de referência.

⁷ Entrevista dada ao autor, em 24.04.2001, em Brasília, quando tecia considerações sobre o projeto *wap* do Tribunal.

Desregular oferece maior poder de decisão aos verdadeiros operadores e permite que assumam responsabilidades, isto é, que cooperem na solução de seus conflitos (Crozier, 1997).

À burocracia, em princípio, não cabe questionar a validade da normatização, uma vez que sua construção administrativa sustenta-se sobre esse pilar. Todavia, há espaços em que se presencia práticas de ordenamento de ações com ausência de normas escritas. Tais práticas podem compor o quadro das que já se encontram estabelecidas pela administração burocrática.

Em determinadas situações militares, por não haver possibilidade de consulta a escalões superiores, seja por questões de distância, tempo ou necessidade de ação imediata, é empregado o que as forças armadas chamam de “conduta”. Tal conjunto de “procedimentos” fixa objetivos, mas não estratégias. Baseado nos valores organizacionais e conhecidos por todos, essa semi-autonomia busca a resolução das novas situações que, por serem imprevistas, não foram, ainda, disciplinadas.

Esse tipo de raciocínio também é encontrado na iniciativa privada: a Toyota não possui Manual de Procedimentos, ao contrário da GM, que atende a um de 700 páginas (Crozier, 1987).

Entretanto, a postura mais encontrada nas organizações burocráticas é a de que a instabilidade das regras... causa insegurança aos servidores e aos dirigentes⁸.

⁸ Expediente Administrativo N. 388/2001-MG, de um Juiz Federal, em auxílio à Corregedoria Geral, oferecendo parecer sobre procedimentos administrativos a respeito do controle de ponto de servidores.

Há, todavia, flashes de inovação gerencial, no que tange a um afastamento da rigidez normativa imposta pela burocracia. Recente expediente do TRF 1 trouxe em seu conteúdo “... tendo em vista a tônica moderna, na Administração Pública,... podem, todavia, ser flexibilizadas as normas em referência... a pedido das Diretorias de Foro”⁹.

Essa flexibilidade normativa interna pressupõe a possibilidade de aplicação similar aos clientes externos, apesar de estarmos cientes de que a burocracia normatiza sua gestão, no sentido de tornar previsível o comportamento dos funcionários, para que, eficientemente, se atinja os fins. Como a participação do público externo, na área pública, não determina o sucesso das organizações, por enquanto o grau de atenção na direção de uma flexibilização da norma de abrangência externa encontra-se, ainda, em seu estágio mais inicial.

2.9.3 Especialização

Conforme Keinert (2000), o modelo burocrático encontra suas origens na divisão do trabalho “que se tornou intensa e crescentemente especializada à medida que os fabricantes procuravam aumentar a eficiência, reduzindo a liberdade de ação dos trabalhadores em favor do controle exercido por máquinas e supervisores.” (p. 98)

⁹ Idem.

Ao tratar dos estágios do desenvolvimento da burocracia, Weber (1982) assinala que os reis e governantes, frente à crescente “*extensão qualitativa das tarefas administrativas ...não se satisfazem com a consulta ocasional a pessoas de sua confiança pessoal*” (p. 273), reconhecendo a indispensabilidade do conhecimento especializado.

O governante, que nas palavras de Weber (1982), cada vez mais é um “dileitante”, preocupa-se, ao mesmo tempo, em explorar esse conhecimento especializado, procurando “*enfraquecer o (seu) peso (poder) esmagador.*” (p. 273)

De forma aceitável, podemos depreender que esses peritos contribuíram para a formação do que, hoje, chamamos: especialistas. Seu corpo funcional, tratado, na época, por *colegiado*¹⁰ orientam o dirigente, por meio de aconselhamento técnico, a determinar com relativa precisão os rumos da organização.

Como produto desse aconselhamento, segue-se a tramitação “natural” e “*a questão, então, é solucionada por uma resolução*” (Weber, op. cit., p. 273), clarificando a relação especialização-normatização.

Essa relação especialização-norma é corroborada quando a burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. O cumprimento “objetivo” das tarefas significa,

¹⁰ Hoje, por *staff*.

primordialmente, um cumprimento de tarefas, segundo *regras calculáveis* (Weber, 1982) impessoais — uma “calculabilidade” de resultados.

Taylor já se utilizava desse recurso, quando em “sua” *administração científica* cita alguns princípios que se referenciam a “*especialização do trabalho em tarefas as mais limitadas possíveis... e eliminação de qualquer iniciativa e “trabalho cerebral” do pessoal operacional.*” (Nadler, 1993, p. 97).

No que tange aos setores *de linha*, a burocracia busca controlar a dinâmica organizacional, por meio de uma estrutura dividida. Reparte-a em *silos*¹¹ e esses, por sua vez, em outros, buscando, com essa prática, determinar áreas de responsabilidade, onde o tamanho dessas áreas é inversamente proporcional ao grau de controle e eficiência desejado. Como eficiência e controle são princípios da administração burocrática, esses *locus* especializados são cada vez menores.

Segundo esse sistema, para resolver problemas é necessário decompô-los em problemas menores que possam ser tratados de forma técnica pelas unidades especializadas (Crozier, 1997).

“Cada um defende duramente sua jurisdição e cuida para que outros não a invadam. Predomina toda uma cultura de moldes “feudais”. Ergue-se uma infinidade de “torres e pontes levadiças burocráticas” para impedir a entrada de estranhos.” (Kliksberg, 2001, p. 139)

¹¹ Nos estabelecimentos agrícolas, silos são depósitos impermeáveis, geralmente de estrutura vertical, para o armazenamento de cereais. Não possuem comunicação lateral. São alimentados pela sua parte superior e possuem uma saída em sua parte inferior.

Em razão, todavia, das constantes mudanças do ambiente externo às organizações, provocando novas e distintas demandas, necessidades e expectativas da sociedade, esse conjunto de silos, objetivando o controle total, vai se tornando cada vez mais complexo e ineficiente.

Em virtude de o modelo burocrático não primar pela disposição processual, essa distribuição de responsabilidades desenvolve uma superespecialização. Weber (1982, p. 237) assinala que um dos frutos da excessiva especialização é a falta de dependência entre as pessoas, caracterizando uma dissociação prejudicial ao “*join-up government*” (Symonds, 2000).

Crozier (1981, p. 264) ao tratar da *perícia*, um dos outros elementos do “tipo ideal” de Weber, coloca que a organização burocrática especializada fragmenta os papéis para tornar o perito *mais neutro e independente*. Todavia, essa independência reverte-se em interesses de *casta e tentações de aliança* ao redor dos papéis e não na direção de uma maior participação cooperativa, referente ao entendimento e solução das novas demandas.

Motta (1991, p. 23) salienta que qualquer sistema social elementarmente organizado — e as organizações são exemplos disso — tem por base a divisão do trabalho, a especialização das funções.

Além da divisão vertical da autoridade sob forma de hierarquia, a burocracia, segundo Motta (op. cit., p.32), divide a organização, ou seja, o seu macroprocesso, de

acordo com os objetivos intermediários¹², o que trata por *departamentalização*. Essa departamentalização materializa a estrutura de silos anteriormente apresentada.

2.10 A impessoalidade como resultante do modelo burocrático

Ao tratar dos estágios no desenvolvimento da burocracia, Weber (1982), remetendo-se ao princípio do século passado, fala sobre aspectos administrativos do governo de Frederico Guilherme I da Prússia. Interessante torna-se a colocação do autor, no que tange ao *ódio* que os departamentos burocráticos mantinham contra o gabinete do rei.

Sabiam os burocratas que, não raramente, assuntos que requeriam medidas *especializadas* eram tratados pelo gabinete. A norma histórica traduzia-se pela execução das medidas mais importantes por meio das pessoas de confiança pessoal. Essa pseudodescentralização ou “desprofissionalização” constitui exemplo da necessidade de fuga, até mesmo pelos governantes mais tradicionais, ao transformarem seus gabinetes “*em uma fortaleza pessoal (onde...) refugiavam-se frente à rotinização impessoal ... da administração*”. (Weber, 1982, p. 274).

Essa norma histórica possuía, ainda, como características: a autoridade não delimitada com precisão, deixando espaço ao que a qualidade chama, hoje, de *empowerment*, e a natureza temporária, dos que poderíamos chamar, hoje, de grupos de análise, equipes *ad hoc*. Arranjos criados para casos específicos, que, por meio de

¹² Por vezes, encontramos na literatura os chamados objetivos ou metas departamentais.

uma interdisciplinaridade, integravam-se para encontrar alternativas, gerenciar decisões ou dirigir projetos. Todavia, com a extensão das tarefas administrativas, tornou-se indispensável o conhecimento especializado. “*Ocorre que o senhor já não se satisfaz com a consulta ocasional a pessoas de sua confiança pessoal*”. (op. cit., p. 273). Nasceram os *colegiados* ou *células especializadas* (Crozier, 1997) que, formados por peritos, deliberam e resolvem em sessão contínua.

No ambiente da burocracia, as relações “interpessoais” se dão, mais comumente, de forma impessoal. A contradição se explica: as interações se dão por meio dos cargos especializados, cumprindo determinações contidas em normas ou expressas por superiores. A “dependência” que ocorre, ocasionalmente, parece caracterizar o modelo, segundo Weber (1982), como representação de estamentos.

Com os que se encontram “fora” dos limites organizacionais, observa-se somente débeis laços de atenção, ocorrendo um *natural* descredenciamento do público e dos clientes.

Iniciativas na direção da cooperação parecem não encontrar terreno fértil. Por tal razão, se havemos de progredir na construção de uma nova cultura de gestão pública, a primeira característica básica há de ser a capacidade em cooperar, de todas as pessoas, em todos os níveis operativos (Crozier, 1997).

Utilizando a mesma linha de raciocínio de Crozier, ao questionar os efeitos não previstos, nem desejados pela burocracia, Motta introduz a impessoalidade¹³, como uma *disfunção* do modelo estudado por Weber.

Tal disfunção, característica do caráter racional da burocracia, colabora para que se deixe de ver no funcionário “*um ser humano único*.” (p. 51). Os empregados, nesse sentido, são vistos como “*recursos descartáveis, sem personalidade, nem fisionomia*.” (Brown, 1996, p. 151).

Uma passagem do livro *The 100 Best Companies to Work for* pode exemplificar a força que tal elemento pode imprimir no comportamento dos indivíduos e, evidentemente, sobre suas ações. Os autores colocaram que “*se você entender a Marinha, entenderá a IBM...você tem que estar disposto a abrir mão de parte da sua identidade individual para sobreviver*” (Collins, 2000, p. 186).

Conforme Motta (1991, p. 57), tal efeito — *impessoalidade* — reflete a análise de Weber — abstrata e estática — que retira a dinamicidade característica das pessoas e, como consequência, não leva em consideração valores, crenças, sentimentos e necessidades. Essa despersonalização (op. cit., p. 61), característica da administração burocrática, somada a atenção aos regulamentos, colabora com a desatenção aos casos que requeiram um tratamento diferenciado fruto da constante mutação ambiental.

¹³ Tratada por Crozier como “impersonalidade”.

“Não importa que as condições circundantes tenham mudado. Não importa que uma série enorme de fatores indique que a norma não é mais válida, ou que se deve abrir uma exceção. O funcionário, com suas viseiras constituídas de regulamentos, permanece inflexível”. (Motta, op. cit., p. 59-60).

No que tange aos “clientes especiais”, a burocracia emprestou sua teoria à administração, segundo Pereira (1999), para que essa sustentasse um modelo que se contrapusesse à prática clientelista e aos desvios provocados pelo patrimonialismo.

O clientelismo possibilitava o oferecimento de determinadas condições mais favoráveis a alguns “clientes”, desamparando outros, com idêntica situação, ao sabor do pragmatismo burocrático e suas disfunções, como a impessoalidade e o mau atendimento.

A teoria da qualidade almeja a satisfação do cliente genérico. Não há, em tese, diferenciação no atendimento. Diferenças ocorrerão, entretanto, não pela “qualidade” do cliente, mas pela necessidade de proporcionar uma satisfação máxima, decorrente do atendimento das particularidades existentes em cada caso, extensíveis, no entanto, a qualquer outro cliente que necessitar de tal prestação.

A administração pública, todavia, ao buscar o afastamento pessoal dessa prática parcial, imprimiu uma imparcialidade no tratamento com os indivíduos, baseada em uma legislação que pregava *igualdade perante à lei*. Essa “igualdade”, entretanto, parece não atender uma outra máxima, a de tratar “*os desiguais na mesma proporção de suas desigualdades*” (Rui Barbosa - princípio da isonomia) ou um princípio de marketing — “*tratar diferentes clientes diferentemente*.” (Turban, 2000, p. 84).

A partir desse distanciamento ou fuga do clientelismo, segundo a ótica burocrática, Crozier (1981, p. 258) nos faz questionar se o sucesso das organizações racionais que atendem ao “tipo ideal” de Weber não se suportaria, exatamente, sobre a redução dos funcionários e/ou servidores a uma *standardização* e, por conseguinte, sobre os aspectos negativos da organização burocrática.

Nadler (1993), ao analisar os problemas do modelo weberiano assinala que, com o tempo, as organizações baseadas na burocracia sofreram a própria entropia, *“revelaram a tendência a se tornarem ...menos sensíveis, mais orientadas para si mesmas e menos flexíveis”*. (p. 98).

Deming (1990), ao tratar do tema, assinala que os administradores, no governo, agem, atualmente, na hipótese de que todas as pessoas são iguais. Para a maioria das organizações, *uma orientação na direção do cliente significa uma orientação na direção de um cliente típico: um cliente-média*. Entretanto, *a fim de se construir um relacionamento duradouro, a organização deve interagir, constantemente, com os clientes, individualmente*. (Turban, 2000, p. 84).

3 A QUALIDADE

Cabe a este capítulo proporcionar uma base conceitual, a fim de que o leitor tenha condições de relacionar aspectos da burocracia, já tratados, com referenciais da gestão pela qualidade.

Os tópicos a seguir tratam da revisão da literatura, considerada pertinente para a construção do arcabouço teórico necessário, bem como para suportar a hipótese formulada e a pesquisa a ser realizada.

Tratar-se-á, com mais cuidado, dos temas centrais: equipes de trabalho, *empowerment* e visão de processos.

Posicionamentos de alguns autores somaram-se, com o intuito de destacar pontos que pretendem incitar o leitor a posteriores reflexões. Outros tiveram uma presença maior, na medida em que possibilitaram uma melhor sustentação para a discussão da gestão de organizações. Entre eles, alguns foram destacados como *gurus*¹⁴ (Oakland, 1994), a fim de revelar posicionamentos, julgados importantes na compreensão e avaliação do tema.

No que diz respeito à teoria da qualidade, julgou-se importante a presença de Deming (1990) pois, ao apresentar a qualidade segundo seus fundamentos, complementa a teoria com aspectos do conhecimento conceitual. Afirma o autor, e essa base é discutida no decorrer deste trabalho, que “*a experiência de administrar não serve para melhorar o gerenciamento, a menos que estudada com o apoio de uma teoria*”. (p. 22).

¹⁴ Ver item 3.3.

Figura Juran (1993), em razão da importância que o autor atribui ao aspecto liderança. Acredita o autor que *“uma mudança tão fundamental deve ser precedida por uma clara compreensão de como pensar a respeito da qualidade”*. (p. 12). Adquire, dessa forma, um mérito singular o envolvimento dos dirigentes na compreensão da teoria e no suporte ao desenvolvimento dessa transformação.

Quando se desejou um referencial didático da teoria, principalmente, no que tange às dimensões tratadas: clientes, equipes, *empowerment* e processos, encontrou-se, em Oakland (1994), apoio suficiente para disciplinar o melhor caminho para a apresentação desses conceitos.

Amparou-se em Brown (1996) para se trazer à tona alguns alertas apontados pelo autor, a partir de seu estudo de levantamento dos pontos que, possivelmente, concorrerão para o acontecimento de falhas no processo de transformação cultural em direção à teoria da qualidade.

Como um processo evolutivo do próprio movimento de inovação em gestão, a qualidade pode ser entendida, didaticamente (Wood, 2000, p. 154), a partir de seis momentos, alguns quase simultâneos:

- *O da inspeção ¾ onde o foco era no controle do produto final, associado ao desenvolvimento do sistema de produção e consumo em massa.*
- *O surgimento do foco no processo, como coleção de técnicas estatísticas.*
- *O TQC – Total Quality Control (Controle da Qualidade Total), como a integração dessas técnicas em um modelo gerencial restrito.*

- *O TQM – Total Quality Management (Gestão pela Qualidade Total) – onde foram incorporados elementos comportamentais e novas práticas gerenciais.*
- *A expansão fora das fábricas no setor de serviços e nas empresas públicas.*
- *A tendência de transformação profunda do modelo e/ou sua difusão nas práticas gerenciais do dia-a-dia [mudança cultural]¹⁵.*

Quanto à performance, trata-se a qualidade como uma abordagem para melhorar a eficácia e a flexibilidade (Oakland, 1994). É uma maneira de planejar, organizar e compreender cada atividade.

Sob uma visão sistêmica, a qualidade orienta-se, segundo o envolvimento de todos os funcionários, fornecedores e clientes da organização, e enfatiza o aprendizado e a adaptação às mudanças como fator-chave para o sucesso organizacional (Becker apud Wood, 1994).

Deming (1990), em um resumo dos seus 60 anos de experiência, apresentou o que ele chamou de *System of Profound Knowledge* (Saber Profundo como Sistema). Nesse, evoca conceitos que balizam a qualidade: sentido de interdependência, quando todas as pessoas que trabalham na organização podem contribuir para a sua melhoria; o conhecimento, quando prega que nenhuma observação pode ser feita sem a preexistência de uma teoria; e o gerenciamento ou gestão, que decorre do entendimento das inter-relações.

¹⁵ Inclusão do Autor.

Becker (apud Wood, p. 155) conceitua qualidade como um sistema cujo objetivo é o incremento contínuo da satisfação do cliente.

Mears (apud Wood, p. 155) define qualidade como um sistema voltado para alcançar a satisfação do cliente.

Em alguns momentos, a qualidade é vista sob a forma de uma “gestão pela qualidade total”. Nesse particular, o conceito de *total* abrange o *ambiente externo* ^{3/4} como, por exemplo, as tendências econômicas e a falta de recursos, bem como o *cliente*.

O cliente adquire uma posição singular, pois

“não importa quão eficiente seja a organização. Zero defeitos só ocorrerão se os clientes (internos e externos) proverem detalhes necessários e precisos para fazer o processo da qualidade alcançar as suas necessidades e expectativas.” (Longo, 1997, p. 326).

Tal sistema (ideal) abrange todas as pessoas e processos, de modo a que qualquer *input*, informações serão geradas para estudo dos processos — e, se necessário, o seu *redesign*. A medição do nível de competência atual e a exigência de capacitação também derivam dessa relação.

No que tange à duração, Mears (apud Wood, 1994) define a gestão como o *manusear* de um sistema permanente e de longo prazo, voltado para alcançar a satisfação do cliente, por meio da melhoria contínua da qualidade dos serviços e produtos da organização.

Outros autores (Aggarwal apud Wood, 1994; Wood, 1994; Cortada 1994; Brown, 1996; Paladini 2000; Atkinson, 2000) apresentam qualificações complementares à qualidade, tais como a confiança do cliente e garantia de rentabilidade¹⁶ de longo prazo, relacionamentos cliente-fornecedor, envolvimento dos funcionários, autogestão, noção de perda ou não agregação de valor e gerenciamento pró-ativo.

3.1 A filosofia da qualidade

Um dos preceitos da qualidade é a absorção das necessidades e expectativas do cliente externo e transformação em subsídios de planejamento da gestão. Esse redirecionamento é enriquecido quando a linha de frente da organização dispõe de *empowerment* suficiente, transferido dos dirigentes a essas pessoas.

Tal responsabilidade decorrente de uma auto-direção ampliada, para a maioria das pessoas, é motivadora e, constantemente, mais eficaz. Como afirma Oakland (1994), se existe convicção sobre tais princípios, resta apenas discutir a parte técnica ou de que modo as competências necessárias à missão serão empregadas e desenvolvidas.

Aliada à maior autonomia, está a formação de equipes de trabalho, quase sempre associadas aos grupos que compõe os processos.

¹⁶ No caso das organizações públicas, esse conceito pode ser entendido como o de *accountability*, ou seja, o reconhecimento efetivo de seus clientes e da sociedade como um todo de que a organização atua com responsabilidade social.

Uma maior autonomia também repercute no modo pelo qual as pessoas enxergam os seus *vizinhos* dentro do processo. É uma visão resultante de que os processos estão, de uma forma ou de outra, interligados, onde a ação de cada grupo ou indivíduo repercute no *modus operandi* de outras pessoas ou de outras equipes.

A delegação de poderes, quando praticada, vem em socorro à postura mais comum de ser encontrada nas organizações, ou seja, a de que o medo de errar substitui o desejo de realizar. Isso impede a criatividade, bloqueia as mudanças necessárias e prejudica a organização, no sentido de que dificulta o provimento de novas atitudes e aptidões.

O *gap* que se forma perturba o fomento necessário à transformação cultural, tão importante para a organização, haja vista os crescentes níveis de mutação do ambiente externo e, obviamente, das demandas dos clientes.

3.2 Conceitos da qualidade

A literatura traz diversos conceitos de qualidade. Selecionou-se alguns, a fim de enriquecer a discussão aqui pretendida.

1. “*Atendimento das exigências do cliente*”. (Oakland, 1994, p. 15).

2. “*O total das características de um produto ou de um serviço, pelas quais esse produto ou serviço quando em uso, atenderá às expectativas dos clientes*”. (Feigenbaum apud Oakland, 1994, p. 15).

3. “A menor distância possível entre a expectativa e a percepção de produtos e serviços”. (Grönroos apud Longo, 1997)

4. “Conformidade com as exigências”. (Crosby apud Oakland, 1994).

5. “A totalidade dos aspectos e características de um produto ou serviço importantes para que ele possa satisfazer as necessidades exigidas ou implícitas”. (BS 4778, 1987 apud Oakland, 1994, p. 15).

6. As necessidades dos clientes e ausência de deficiência, ou, nas palavras de Juran (1993) *adequação ao uso*, apoiam o desenvolvimento da cultura pela qualidade, sendo preocupação da organização estender esse movimento em direção ao futuro (Deming apud Oakland, 1994).

7. Grönroos conceitua qualidade como “aquilo que os clientes percebem.” (1995, p. 89). Explica que falar de melhoria da qualidade sem definir o que isso significa, como é percebida pelos clientes e como pode ser melhorada ou realçada, tem um valor limitado.

8. Buzzell e Gale entendem ser a qualidade “qualquer coisa que os clientes afirmam ser, e a qualidade de um produto ou serviço, em particular, é qualquer coisa que o cliente perceba como tal”. (apud Grönroos, 1995, p. 47).

9. Crosby a explicita como “conformidade com as exigências”. (1994, p.15).

10. Longo (1997) expande o conceito, analisando repercussões no *planejamento* ^{3/4} ao criar uma visão, com base nos conceitos da qualidade, que dirigirão a organização a uma mudança cultural; no *design dos processos* ^{3/4} assinalando que, a fim de atender às expectativas dos clientes e atingir a visão da qualidade planejada, são necessários estudos e novos desenhos dos processos; e na *capacitação* ^{3/4} colocando que o sucesso de uma mudança cultural para a qualidade deve ser iniciada por um programa educacional que começa na alta administração, segue-se pela média e, por fim, abrange os funcionários.

Neste estudo, entende-se qualidade em serviços como uma forma de compreender um sistema de relações capaz de atingir os seus objetivos com reciprocidade, a partir do atendimento às necessidades e expectativas das pessoas, por meio de equipes, com autoridade suficiente para decidir sobre processos.

3.3 Os gurus da qualidade

Neste item do estudo, procurar-se-á trazer ao palco alguns estudiosos da qualidade e suas visões acerca do tema.

Wood (1994) aponta posturas de alguns, como ele os chama, *gurus* da qualidade:

Deming

O seu caráter revolucionário, subentendido em seus princípios, aponta para profundas transformações no relacionamento entre a organização e seus clientes, fornecedores e empregados. Alertava Deming quanto às dificuldades e a longa

duração necessária à implementação de suas recomendações, o que, na realidade, implica uma forte mudança cultural.

Crosby

O seu viés é mais pragmático, em razão de sua formação dentro de empresas. Instituiu a concepção do *zero defect* e popularizou o conceito de fazer certo da primeira vez. É o único que considera a qualidade como um conceito de razoável simplicidade.

Juran

Por meio de sua trilogia, para o autor, a administração da qualidade compreende três processos básicos: planejamento, controle e melhoria. Julga que as abordagens conceituais necessárias para a gestão dos três processos são semelhantes às empregadas na área financeira. Discorda de Crosby no que diz respeito à simplicidade do tema, mas também não acredita ser tão complexa como exposto por Deming. Conceitua qualidade como adequação ao uso; e *adequado*, o produto ou serviço que atende às necessidades do seu consumidor.

Feigenbaun

Deu origem ao conceito de controle da qualidade total e o tratou como questão estratégica, caracterizando, dessa forma, a importância do envolvimento de todos. Expressava-se na direção de uma qualidade como modo de vida para as empresas,

uma filosofia de compromisso com a excelência. Nesse ponto, Feigenbaun aproximava-se de Deming.

Pragmático, contudo, por meio da noção de custo, procura mostrar que os investimentos realizados em qualidade produzem retornos maiores que os realizados em outras áreas. Seu pensamento está condensado em 19 passos para a melhoria. *Total Quality Control* é a sua principal publicação.

Ishikawa

Foi o criador dos círculos de controle da qualidade. Além do CCQ, suas *sete ferramentas* constituem importante instrumental. Ishikawa acreditava que as sete técnicas possibilitariam qualquer trabalhador a desenvolver o controle da qualidade, diferentemente dos outros que julgavam importante a presença de um especialista. Redefiniu o conceito de cliente, para introduzir qualquer pessoa/unidade que recebe como insumo os resultados do trabalho executado por outra. Suas idéias foram colocadas em *What is Total Quality Control*.

3.4 A gestão pela qualidade

Tenciona-se, agora, trazer à discussão aquilo que os autores apontam como forma de “governar” pessoas, competências e processos. Essa gerência visa atingir os objetivos estabelecidos por ocasião da constituição da organização ou do processo de planejamento.

A gestão parte do encadeamento dos processos, do “mapeamento” dos valores culturais e da utilização dos recursos disponíveis.

“*Presa*” a uma formação resultante do processo de estruturação, característico de qualquer organização, a gestão é desenvolvida, sob a orientação da liderança. Cabe aos líderes espalhar os preceitos da qualidade dentro do cotidiano gerencial, buscando sempre utilizar os valores organizacionais/pessoais.

Tal movimento gerencial, que se inicia a partir de uma postura autocrítica, procura aproximar posicionamentos, no sentido de se buscar a melhoria desejada pelos membros do *workflow* organizacional, sejam eles clientes ou fornecedores; sejam provenientes do público interno ou externo.

Essa tentativa de injeção de novas teorias na cultura burocrática, presente nas organizações públicas, pode propiciar novos posicionamentos que aperfeiçoem a gestão segundo o atingimento dos seus objetivos. Parece plausível discutir-se uma hierarquia, onde seja possível a presença de líderes de equipes de processos; um conjunto de normas mais flexíveis integradas com delegação de autoridade e uma especialização que possibilite uma visão lateral — processual — que contribua com a funcionalidade característica dos modelos burocráticos atuais.

A ruptura com a rígida estrutura, ou com o tradicional “comando e controle” (Cortada, 1994), incapaz de propiciar um ambiente de desenvolvimento, facilita o exercício da liderança.

Os membros da organização, por sua vez, percebem que ao aumentarem a sua área de conhecimento, “invadindo” competências vizinhas, estabelecem a *integração* (Longo, 1997).

É de extrema importância a presença da alta administração, como “compradores” da qualidade. Eles devem dar irrestrito apoio, comprometendo-se e colocando-se sempre à frente do movimento pela nova visão da qualidade, como exemplos.

A participação das pessoas nesta proposta de “arejamento” institucional também é de suma importância, haja vista que estudos (Senge, 1990; Pedler et al., 1991; Jones e Hendrey, 1992; Jones, 1994 apud Ferlie, 1999) revelam o papel altamente comprometido e de “baixo para cima” na estimulação da inovação em unidades do setor público (Ferlie, 1999).

Tal movimento integrativo pode ser enriquecido pela delegação de poderes aos níveis inferiores — *empowerment*. Essa delegação de autoridade aos subordinados, para, dentro dos limites permissíveis, executarem o maior número possível de trabalhos, potencializa as ações, na medida em que descentraliza decisões de como atender melhor as necessidades e expectativas dos clientes.

As pessoas dotadas dessa nova autonomia, por si só, adquirem um senso de responsabilidade, orgulho e satisfação na execução de um melhor trabalho (Oakland, 1994), ao contrário do que se ouve: “*sabemos que esta não é a melhor maneira de fazer esse trabalho; porém, se é assim que a gerência quer que o façamos, assim o faremos.*” (Oakland, op. cit., p. 317).

A gestão pela teoria da qualidade possibilita que as pessoas interpretem a qualidade como valor, como julgam que isso seja nos momentos de interação. Esse julgamento leva em consideração as diretrizes e valores organizacionais (Falconi, 1999), mas, e, principalmente, a própria disposição cultural das pessoas em alinhar as suas ações, segundo a plenitude de suas competências, de maneira a alcançar resultados planejados de forma integrada.

Reagindo, rapidamente, às mudanças ambientais, com melhoria da competitividade¹⁷, eficiência, eficácia, e flexibilidade, as pessoas dotam a organização de um senso de sinergia, onde cada indivíduo e atividade afeta os outros e, por sua vez, é por eles afetada (Oakland, 1994).

A corrente de “excelência” dos anos 80, no que tange a *nova organização pública* (Ferlie, 1999), caminha para criar um ambiente questionativo, ou de aprendizagem — *organização que aprende* (Senge, 1990), onde gestores passam mais tempo orientando e menos, inspecionando ou dando ordens (Cortada, 1997).

3.5 Clientes – o referencial de reciprocidade

Apesar de Collins (2000) sustentar que a razão de ser da organização são os seus objetivos, a literatura é bastante concordante (Deming, 1990; Oakland, 1994;

¹⁷ No que tange a organismos públicos, a competitividade pode e deve ser praticada, segundo um *benchmarking*, ou seja, no sentido de buscar melhores referenciais, que tratem de processos semelhantes, em outros organismos públicos ou privados.

Brown, 1996; Cortada, 1994; Shiba, 1997; Nadler, 1993), no que diz respeito a um dos maiores referenciais da qualidade: os clientes (internos e externos).

Ao se tratar do tema *qualidade*, estamos, principalmente, no que tange ao setor de serviços, entrando na intangibilidade das relações. Tal momento de interação, que Carlzon chamou de *hora da verdade* (1994), adquire um aspecto interessante, pois, no que tange a área pública, há uma participação direta do cliente na prestação e, conseqüentemente, um imediato julgamento.

Deming (1990, p. 125) questiona: *quem é o juiz da qualidade?* Segundo ele, a qualidade só pode ser definida em termos de quem avalia. Juran (1993) adverte que descobrir dos clientes como eles avaliam requer que se determine que características do serviço eles consideram as mais importantes para atenderem suas necessidades.

No caso da Justiça Federal, não se trata de ajustar as leis aos contraventores, obviamente, mas procurar fazer com que os serviços prestados atendam também a uma ótica externa à organização. Que o planejamento e execução das ações prezem aquilo que os destinatários, os jurisdicionados, valorizam. Tais clientes julgam, também como juízes, a conveniência e a oportunidade para a sua satisfação como cidadãos.

Irwin Bross, em seu livro, *Design for Decision* (McMillan, 1953), citado por Deming, observa que o objetivo dos estudos sobre a satisfação do cliente é ajustar o serviço ao público e não o público ao serviço.

George Merck, fundador da Merck, na década de 1920, tinha por filosofia — *Remédios são para o paciente; não para os lucros. Esses são uma consequência* (Collins, 2000). Será que os dirigentes públicos poderiam, por analogia, dizer: *os serviços públicos são para os cidadãos; não para os burocratas. Esses são uma consequência?*

O *cliente*, ou juiz de Deming, *é qualquer um que recebe ou é afetado pelo serviço*¹⁸ *ou processo* (Juran, 1993, p. 18). Apresenta esse autor, ainda, um exemplo, no qual um órgão governamental de recolhimento de impostos, ao ser questionado “Quem são os clientes?” “descobre” que seus clientes incluem os contribuintes, o Departamento de Tesouro, o Congresso, a administração, os profissionais (contadores e advogados que preparam as declarações de renda), as cortes de justiça, o público e a imprensa.

Ocasionalmente, trabalhos são tidos como bem executados, quando “*produzidos de acordo com seu manual.*” (Shiba, 1997, p. 31). Esse esforço em produzir o que a organização considera bom — *product-out*¹⁹ — sugere que os clientes, segundo o autor, não sabem quais são as suas reais necessidades.

“Freqüentemente, as organizações com orientação product-out refutam uma queixa do cliente acerca de determinado produto [serviço]...Os trabalhadores, com freqüência, acreditam que sua função é apenas fazer o que está especificado no manual e nada mais.” (Shiba, 1997, p. 31)

¹⁸ Em algumas passagens de alguns autores, a palavra “produto” foi substituída pela palavra “serviço”, com o fim de adequar melhor este trabalho ao serviço público. Certo está-se de que tal substituição não alterará o valor expresso nas proposições.

¹⁹ No caso das públicas, algo como *service-out*.

Essa postura bitolada pode ser ampliada, segundo a teoria da qualidade, com a internalização do princípio *cadeia cliente-fornecedor*. Segundo este, todos os membros da organização são clientes e fornecedores. É realçada a noção de que, ora presta-se serviço a alguém, ora recebe-se essa prestação de outros. Quando essa prestação finaliza-se, temos o cliente final. Quando essa fase final ocorre no ambiente externo, temos o cliente externo.

O cliente, conforme a teoria da qualidade, deve ser entendido como qualquer outro membro pertencente à prestação dos serviços, deve ser percebido como parte do *workflow*. O trabalho é parte de um processo que está sempre focado no cliente e deve ser visto como um processo de acréscimo de *valor* aos serviços prestados (Nadler, 1993).

O cliente, naturalmente, projeta expectativas em relação ao serviço que será ofertado. A organização, por sua vez, deverá estar atenta para medir até que ponto essas expectativas foram e serão atendidas.

É muito importante a liderança avaliar se a organização pode atender as necessidades e expectativas do cliente, sempre o informando de suas possibilidades e impossibilidades, principalmente, as do setor público, onde o cidadão é o fim e cuja a relação, às vezes, é de monopólio. Orienta Turban (2000, p. 73) que satisfazer “os clientes²⁰ está se transformando no mais crítico fator de sucesso da maioria dos negócios”.

²⁰ Em relação à área pública, “reter os clientes” pode ser entendido como manter os cidadãos com um alto grau de satisfação em relação aos serviços prestados.

Durante a *hora da verdade*²¹, percepções da prestação do serviço serão gravadas na mente do cliente e representarão, até que sejam alteradas, quadros referenciais para futuras análises a respeito da qualidade dos serviços prestados por aquela organização/unidade.

A qualidade é avaliada pelo cliente e o resultado dessa avaliação é a “*qualidade total percebida*” (Grönroos, 1995). Nesse momento, às vezes único e, não raramente, de curta duração, seria possível a manutenção de uma relação biunívoca que caracterizasse um fluxo contínuo de prestação de serviços em contrapartida às necessidades externadas pelos clientes?

“... a organização deve ser capaz de mudar como seus serviços são prestados, baseados nas necessidades individuais dos clientes. Organizações “inteligentes” têm encorajado uma ativa participação dos clientes no desenvolvimento dos serviços e soluções configurados.” (Turban, 2000, p. 84).

O momento de *vinda* da informação, sua completa e fiel absorção e, quando necessário, seu endereçamento à *célula*, grupo *ad hoc* ou setor (“chefe”) de planejamento, bem como a resposta na realização e no atendimento das demandas, caracterizam a interação e a forma de atendimento com que as organizações públicas respondem aos cidadãos.

Os conflitos com o público externo ocorrem, em tese, exatamente, quando esse caminho, de duas vias, é bloqueado em uma delas — a de resposta — não se levando em consideração a figura do cliente.

²¹ Segundo Jan Carlzon (1994), esse momento caracteriza o instante em que acontece a

Parte desses conflitos pode ter por base a própria estrutura organizacional. Como se viu, a administração burocrática reage, quase sempre, segundo seus elementos característicos:

1. Por meio de uma hierarquia deveras autoritária que, por vezes, pune os que procuram atender ao cliente em situações não normatizadas, embora não ilegais;
2. Por meio do excesso normativo que, ao procurar regular todas as situações, acaba por imobilizar a tentativa de atendimento;
3. Por meio da especialização que, ao dotar o funcionário de “antolhos funcionais”, compartimentaliza seu campo de visão e dificulta a percepção da cadeia cliente-fornecedor.

Um quarto elemento, tratado pela literatura como disfunção (Motta, 1991), também pode contribuir com a geração de conflitos:

4. Por meio da impessoalidade, resultante do modelo burocrático, estabelece-se uma despersonalização, em prol da padronização, do controle e da eficiência.

Essa disfunção, porém, mecaniza o comportamento e estimula a neutralidade, em detrimento da sinergia.

interação entre um funcionário e um cliente.

Posicionamento contrário a esses conflitos é encontrado na literatura. Buck Rodgers — ex-vice-presidente de Marketing — ao tratar do *The IBM Way*, referia-se aos candidatos a funcionários da seguinte forma: “*se a nossa postura em relação aos clientes... for incompatível com a sua, cada um seguirá o seu caminho — e quanto mais rápido, melhor.*” (Collins, 2000, p. 187).

3.5.1 O front

As equipes “limítrofes”, o *front* da organização, hão de ter extrema atenção para perceber que tipo de expectativas guarda o cliente e que tipo de percepções ele leva do serviço prestado. Tal informação, ou distância entre expectativas e percepções, constituir-se-á em uma preciosa contribuição que servirá à liderança como subsídio para realimentar o planejamento da qualidade, auxiliando no *redesign* dos processos criticados.

Os empregados que interagem com os clientes vêem e sentem os sinais do ambiente externo e têm a oportunidade de ajustar-se de imediato e de forma flexível às demandas do cliente (Grönroos, 1995).

No setor público, no entanto, essas pessoas estão em posição de atender as demandas e desejos dos clientes, assim como de controlar a qualidade dos serviços prestados?

A teoria da qualidade orienta a importância de se desenvolver o *front*. Isso requer posicionamentos da alta direção, além das competências técnicas, as subjetivas (ou empáticas) e as sociais.

O grau de satisfação que o cliente demonstra, ou não, no atendimento de suas necessidades será um fator a desencadear ou não os conflitos citados.

É importante frisar que tal reposicionamento reclama por uma mudança cultural. Nesse ponto a qualidade pode oferecer uma possibilidade conceitual de crítica do modelo burocrático existente.

3.5.2 A autonomia

Essa constante troca com o ambiente externo e a necessidade de mudanças exige que os membros da organização estejam em permanente estado de alerta para um possível distanciamento entre expectativas e percepções. Para tal é recomendável que ocorra delegação de autoridade, a fim de que os membros sejam encorajados a aproximarem-se mais de seus processos e tomarem decisões, dentro de um limite permitido pelo líder, no exato momento em que sejam exigidas.

Algumas vezes, no entanto, posturas da qualidade chocam-se com posturas burocráticas, quando para resolver as situações imprevistas pela normatização há falta de autonomia. Neste caso, pode acontecer de se voltar ao estágio anterior, o de geração de conflitos.

A teoria da qualidade orienta migrar o foco de *comando-controle* para uma espécie de *liderança-delegação* que permite aos grupos pertencentes aos processos e ao *front* da organização mobilidade suficiente para o oferecimento de uma solução mais eficaz e profícua para ambos os lados.

3.5.3 O canal de comunicações

Para tal, sugere a qualidade que uma das metas da organização seja a de manter um canal de comunicações sempre muito ativo. É fundamental que o cliente, com comodidade, faça chegar, efetivamente, até o responsável pelo serviço, o seu grau de satisfação ou a sua crítica. É essencial, também, que a organização mantenha esse canal em constante interação com o cliente, a fim de mantê-lo a par dos processos de prestação de serviços, por eles demandados.

“Para serem inovadores e eficientes, os serviços [públicos] têm que depender de uma compreensão cabal $\frac{3}{4}$ que implica, verdadeiramente, saber escutar $\frac{3}{4}$ dos clientes potenciais e reais, o qual por sua vez é impedido pelo sistema de mando da burocracia.” (Crozier, 1997).

No caso do TRF 1, por meio de sua Corregedoria, estabeleceu-se, desde 18.04.2000, um canal permanente de comunicação. Em consequência dessa abertura, *“inúmeros problemas que se revelavam importantes para o desenvolvimento do serviço puderam ser solucionados, rapidamente, sem ‘burocracia’ e de acordo com o interesse público.”²²*.

²² Relatório de Atividades do TRF 1 – 2000, p. 125.

Deve ficar claro, portanto, que a aproximação cliente-fornecedor é fator crítico para o sucesso da organização, sendo, assim, subsídio especial para o planejamento, execução e avaliação da qualidade dos serviços prestados.

3.5.4 O “mapeamento”

Oakland (1994) orienta-nos a questionar cada unidade, setor ou área da seguinte forma:

- Quem são meus clientes?

Nesse momento, é importante que cada unidade aponte seus clientes internos e externos. É preciso que, por ocasião dessa reorientação, os responsáveis pelas unidades tenham bem definidos os seus processos de trabalho, uma vez que a identificação dos clientes está fortemente ligada com a execução desses processos. Assim, cabe o questionamento: o que e como devo realizar para que a pessoa em questão fique satisfeita e se possível emocionada?

- Quais são suas necessidades e expectativas?

Esse questionamento é pertinente, no sentido de se incitar a percepção dos gestores públicos e servidores, no que tange à clarificação do tipo de demanda que o público externo vem buscando. Procura-se gerar, dessa forma, outros questionamentos que apontem, sob foco mais apurado, a satisfação do cidadão.

Considerar-se-á, por exemplo, até que ponto a organização pública está apta a satisfazer tais necessidades? Nasceu a organização para atender que objetivos? Estão os processos alinhados com essas demandas? Estão as normas servindo como forma de atender a um cumprimento correto, mas flexível do papel público e ao mesmo tempo eficiente nessa prestação?

O degrau seguinte, que a teoria da qualidade trata por *expectativa*, procura retratar a ansiedade pré-existente, no interior de cada cidadão, ao dirigir-se a um órgão de competência pública.

- Como posso medir minha capacidade de atendê-los?

O fato de o cliente ter tido suas necessidades atingidas, não quer dizer que esteja satisfeito com o serviço. Essa característica é bem visível no Judiciário, onde o fato de ter sido prolatada uma sentença, não significa satisfação das partes, ou de, pelo menos, uma delas. Tal fato é percebido caso o processo em pauta tenha se estendido por um prazo que trouxesse desconforto ao reclamante.

Satisfação relaciona-se com expectativas. Um serviço de qualidade tem que, no mínimo, atingir um padrão de qualidade. Padrão esse que provém do próprio julgamento dos clientes frente aos serviços prestados, ou seja, tem origem externa e não interna, como se constata em ambientes de burocracia pública. Quando o serviço traduz-se em monopólio, essas questões costumam não ter um tratamento adequado.

- Será que disponho da necessária capacidade para atendê-los?

Ao serem descobertas as necessidades, expectativas e percepções, a organização procederá a uma análise de sua capacidade de atendimento e o nível em que deseja operar: qualidade padrão — o mínimo requerido pelo cliente ou qualidade⁺. Deve ser clara a noção de que a manutenção da qualidade padrão decorre de um fluxo orçamentário-financeiro constante em ações da qualidade, como educação, treinamento e tecnologia. A qualidade⁺ exigirá recursos extras em relação aos da qualidade padrão.

Caso a organização não esteja alcançando o nível mínimo, a teoria da qualidade orienta a que se exerça um planejamento, com base nas necessidades e expectativas dos clientes e em uma autocrítica, focada nos argumentos obtidos junto ao público atingido.

- Será que a organização e seus membros estão, continuamente, atendendo às necessidades e expectativas?

O contato estreito entre o cliente-cidadão e a organização pública — fornecedora dos serviços — e o uso de instrumentos de avaliação da satisfação do cliente possibilitará à prestadora de serviços (unidade ou organização) detectar em que nível encontra-se o seu atendimento.

O governo federal, por meio do Programa da Qualidade na Administração Pública – QAP (Brasil, 2000a), vem desenvolvendo e aplicando um instrumento de

avaliação que procura identificar, entre outras dimensões, a capacidade de atendimento das organizações públicas²³.

- Como poderia controlar as mudanças das necessidades e expectativas?

Sugere Oakland (1994) que seja observada a permeabilidade dos setores de frente — *front 3/4*, ou seja, a capacidade de absorver e transmitir *inputs* recebidos dos clientes, uma vez que a avaliação dos serviços, nesta interação, ocorre de forma mais intensa.

Os canais de comunicação, dessa forma, serão eficazes à medida que conduzirem apropriadamente esses subsídios aos grupos de planejamento. A esses grupos, formados por membros do macroprocesso e de hierarquia variada, competiria reanalisar os processos, redesenhando-os, se for o caso, de forma a permitir que as contribuições provenientes dos clientes possam impactar o desenvolvimento e execução dos trabalhos dirigidos, em tese, ao próprio cliente.

3.6 Dimensões da qualidade complementares aos elementos da burocracia

Neste item, buscar-se-á desenvolver uma discussão que possibilite um encadeamento de idéias, a fim de integrar conceitos da qualidade na teoria burocrática. Tentar-se-á aproximar conceitos, a priori, antagônicos, procurando

²³ O **Anexo B** traz um extrato da dimensão “Cliente”.

demonstrar a possibilidade de melhoria da gestão com o emprego harmônico das duas teorias.

Tratar-se-ão, um a um, os conceitos da qualidade — trabalho em equipes, *empowerment* e visão de processo — procurando estimular a reflexão de como tais referenciais podem vir a aperfeiçoar a administração pública. Pois, considera-se que tais conceitos possam fornecer interessantes questões, no que diz respeito a como uma organização pode “enxergar” melhor, a partir de uma cultura organizacional baseada na qualidade, o seu “público externo”. Essa postura pode aperfeiçoar a prestação dos serviços.

Governo não é a mesma coisa que empresa. Todavia, as idéias fundamentais da gestão pela qualidade — equipes e *empowerment* — substituindo inspeção por responsabilidade, são tão aplicáveis ao governo como às empresas (Main, 1994).

3.6.1 Equipes

A criação e o desenvolvimento de times de trabalho revela um alto grau de amadurecimento da qualidade. Quando áreas distintas integram-se a fim de alcançar resultados conjuntos, frutos de uma sinergia, demonstram a importância que depositam em cada contribuição individual.

Tais contribuições, coordenadas pelos líderes, fundem-se como visão de gestão em nome da qualidade, valor essencial (Collins, 2000) que poderia catalisar esforços em direção aos objetivos organizacionais. “*Mais de 45 anos de dados levam à*

conclusão de que reformular o ambiente de trabalho em torno de equipes autônomas permite obter saldos consideráveis de desempenho”. (Brown, 1996, p. 154).

Essa formação estimula a transparência das relações e possibilita que cada um conheça, perfeitamente, o nível de impacto que a sua performance causará nos resultados da organização.

O processo de mudança cultural tem como fator crítico um quadro de funcionários eficientes, envolvidos e cheios de energia, desenvolvidos por meio de um aprimoramento contínuo, liderados pelo exemplo e capazes de trabalhar cooperativamente (Atkinson, 2000).

As pessoas, ao adentrarem nas organizações, são posicionadas ao longo de processos, quer saibam ou não, quer *vejam* ou não. A impessoalidade presente, como já apresentada, induz essas pessoas a agirem de forma individual, uma vez que não há estímulo, na cultura burocrática, para a comunhão de contribuições e esforços. Todavia, por irônico que seja, as organizações se formam, em razão da impossibilidade de se realizar os trabalhos necessários de forma individual. A complexidade da maioria dos processos, nos serviços, faz com que seu controle esteja além das possibilidades de um só indivíduo (Oakland, 1994, p. 315).

Por que uma equipe? Juran (1993) sustenta que os principais problemas de qualidade são de natureza interdepartamental. Esse quadro parece corroborar com a impressão transmitida por Weber (1982), quando analisa a *falta de dependência entre as pessoas*, no modelo burocrático. A experiência tem mostrado, continua

Juran, que os mecanismos organizacionais mais eficientes para lidar com esse problema são as equipes interdepartamentais (Juran, op. cit., p. 57). Oakland (1994) coloca que

“a única maneira eficiente de atacar a melhoria de processos ou problemas complexos é por meio do trabalho em grupo” (p. 355), que dedicado ao melhoramento da qualidade transforma “independência em interdependência, por meio de livre trocas de idéias conhecimento, dados e informações”. (p. 316).

Esse grupo, na visão sistêmica estimulada pela ótica de processos, inclui o fornecedor dos *inputs* do setor público, o cliente-cidadão. Embora esteja “fora” dos limites tradicionais, ele faz parte do *workflow* organizacional, traz as novas demandas que permitirá o realinhamento dos processos, motiva a capacitação e possibilita uma oxigenação do sistema. Se é complicado e difícil a normatização de todos os fatos estranhos às normas, se o ambiente encontra-se em constante ebulição, se as pessoas estão mais dispostas a apoiar qualquer trabalho que do qual participam ou que ajudam a desenvolver (Oakland, op. cit.) e se as organizações necessitam transformar-se, parece coerente que *“o planejamento da ... qualidade deve ser feito por uma equipe multifuncional que inclua devidamente os clientes”*. (Juran, op. cit., p. 161).

3.6.2 Empowerment

Traduz-se por um processo de delegação de autoridade e responsabilidade. Esse novo *status*²⁴ possibilita a indivíduos e grupos o desenvolvimento de alternativas e soluções que propiciem o atendimento às necessidades dos clientes,

sem que, para tal, haja exigência do habitual percurso autorizativo a casos não normatizados.

Esse trânsito mais desenvolvido, por parte dos gestores e funcionários, permite um aumento natural da responsabilidade pelo processo ao qual pertencem e contribui para a participação na elaboração e na condução das políticas organizacionais. Esse maior grau de discricionariedade, por parte dos líderes dos processos ou unidades, possibilita uma melhor avaliação dos desempenhos, uma vez que tais pessoas serão julgadas pelos resultados obtidos e não porque se conformam e são obedientes (Crozier, 1996).

A gestão, nesse sentido, espraia a responsabilidade pelos resultados, possibilita a melhoria contínua dos processos — a fuga da *letargia causada pela satisfação do “chegamos lá”* (Collins, 2000, p. 148) — e contribui para uma redução de conflitos entre os funcionários e o público externo, gerando uma satisfação maior por parte dos clientes. Organizações pouco esclarecidas tentam implantar a qualidade *para* os funcionários e não *com* eles (Brown, 1996).

Ações, embora incipientes, nessa direção, podem ser detectadas. Ao se buscar a padronização e normatização do processo de controle de frequência, uma comunicação do Tribunal²⁴ assinala que “*tendo em vista a tônica moderna, na Administração Pública, no sentido da descentralização...deve ficar a cargo das Diretorias dos Foros... a opção pelo sistema de controle de frequência dos*

²⁴ Conjunto de direitos e deveres que caracterizam a posição de uma pessoa em suas relações com outras (Holanda, 2000).

²⁵ Expediente Administrativo N. 388/2001 – MG.

servidores”. Esse é o primeiro passo para que possamos solicitar aos diretores e gerentes uma postura crítica frente aos processos aos quais pertencem.

“No mundo de hoje, as coisas funcionam melhor se os funcionários públicos tiverem autonomia para tomar algumas decisões por conta própria, (...) permitindo que [essa] decisão seja tomada por escalões inferiores, livrando da tarefa o já esgotado e ineficiente centro de decisões.” (Tofler apud Osborne, 1995, p. 274).

Observa-se que a tão propalada delegação de autoridade — *empowerment* — só trará resultados substanciais na qualidade da vida profissional quando a administração estiver capacitada para tomar iniciativas com base nas sugestões. Caso contrário, fenecerão todas as esperanças da transformação gerencial (Deming, 1990).

Segundo Oakland (1994), há, nas organizações, um mau emprego das capacidades individuais. Cita o autor uma passagem, na qual comenta-se o desabafo de um funcionário: *“sabemos que esta não é a melhor maneira de fazer esse trabalho; porém, se é assim que a gerência quer que o façamos, assim o faremos”*. (p. 317).

A tentativa burocrática de normatização total, colabora com a inefetividade, quando não satisfaz as necessidades dos clientes e gera um segundo conflito²⁶. Se, por hipótese, o modelo burocrático reivindicasse que o atendimento dessas necessidades se realizasse por meio de normas, seria preciso, antes, que se refletisse a possibilidade de um mecanismo legal regulamentar todo um conjunto de

²⁶ O presidente do Tribunal, Dr. Tourinho Neto, em entrevista dada, em 24.04.2001, coloca que A Justiça é um serviço público. O valor da Justiça está em solucionar com rapidez e eficiência esses conflitos. A parte, quando procura a Justiça, quer ter um conflito solucionado. Se há demora nessa solução do conflito, outros conflitos surgirão em decorrência da não satisfação dos primeiros.

circunstâncias na mesma velocidade em que essas acontecem. Parece apresentar tal proposta um grau muito pequeno de exequibilidade.

A Justiça Federal, como utilizadora das legislações, por exemplo, precisa, a todo instante, verificar se a norma disponível atende ao fato apresentado. É necessário adaptar-se aos novos fatores novos que surgem no ambiente; pois, “*a lei estará sempre buscando normatizar o fato social*”²⁷.

Essa preocupação em *poder para agir* (Oakland, p. 317), no entanto, está presente, na teoria da qualidade, expressa no conceito de *empowerment* que visa dotar a organização de uma estratégia e as pessoas com autoridade suficiente para julgar e atender às necessidades que se apresentarem dentro de sua alçada. Nadler (1993), ao tratar dos problemas²⁸ da burocracia, salienta que, uma vez desenvolvida para ambientes “*estáveis e previsíveis, não funcionou em condições de incerteza e instabilidade, devido a incapacidade de reconfigurar e da falta de ênfase na iniciativa individual*”. (p. 98).

Brown (1996), exemplificando tal postura, apresenta um caso concreto:

“Imagine-se a turma de manutenção de rodovias defrontando-se com a água de um manancial que jorra através do leito de uma importante via expressa. Os integrantes da turma pretendem fechar a estrada para desviar a água, mas são informados de que não têm poder para tomar essa decisão. O supervisor da equipe é enviado ao local para avaliar a situação. Em seguida vai o chefe do supervisor...depois o chefe do chefe e, finalmente, o chefe do chefe do chefe. Quatro dias mais tarde, depois que uma boa parte da

²⁷ Trecho de uma entrevista com a juíza federal Jaiza Maria Pinto Fraxe, da Seção Judiciária do Amazonas, concedida em outubro de 2000.

²⁸ Citados no item 2.9.2 – Normatização.

estrada fora completamente destruída, a turma ¾ agora irritada e desanimada ¾ recebe permissão para agir. Será que o risco de se dotar, previamente, a turma do poder suficiente para agir por iniciativa própria poderia vir a custar tanto como quatro dias de vazamento, o envolvimento de quatro níveis de gerência, o descontentamento de toda uma equipe e a destruição de parte considerável de uma importante via expressa?” (Brown, op. cit., p. 151)²⁹.

A hierarquia burocrática e sua normatização pode, se rígida e extensa, respectivamente, dificultar a criatividade dos servidores. Essa limitação advém da noção de que as normas que já existem são suficientes por si só, o que nos remete aos já tratados conflitos.

Esse viés normativo traz em seu bojo a noção de que a criatividade, na direção de satisfazer uma necessidade não especificada pelos regulamentos, pode ser entendida como fora das normas e, portanto, fora da lei. Pois, *qualquer pessoa que se situe fora dos limites calculados atribuíveis ao sistema está fora do sistema* (Deming, 1990, p. 86).

Poder-se-ia dizer que com o processo de delegação mais normas teriam que ser escritas para regular-se a delegação. Entretanto, sob a cultura da qualidade, o sentido da gestão não se entende a partir de uma excessiva normatização, mas, segundo um maior grau de permissibilidade e, por conseguinte, de poder.

²⁹ Outros casos de delegação são apresentados no Anexo C.

Se o líder mais eficiente for um líder permissivo, não será a organização mais racional, no sentido weberiano, que obterá os melhores resultados (Crozier, 1981, p. 262)

A resposta da organização ao ambiente mutante parece ser a de se autotransformar em uma organização mais dinâmica, quer dizer, aquela na qual os subordinados sejam mais induzidos a participar nas decisões que eles terão que cumprir (op. cit. p. 262).

Quando a habilidade dos empregados é utilizada, eles se sentem responsáveis pelos resultados de suas ações. *“Responsabilidade e prestação de contas promovem orgulho e satisfação na execução da tarefa e melhor trabalho.”* (Oakland, 1994, p. 317). É o que a teoria da qualidade chama de *gestão participativa, envolvimento* (Deming, Juran, Oakland, op. cit. e Brown, 1996) ou o que o presidente do Tribunal trata por gestão compartilhada.

Embora saibamos que há o risco de a pessoa tratar de sua própria estratégia, como diz Crozier (1981), e a gestão compartilhada tornar-se o compartilhamento de gestões (individuais) parece que os resultados na aposta do *empowerment* têm sido mais eficazes do que o modelo burocrático com a sua centralização de poder.

Apesar de algumas correntes sinalizarem que a Escola de Relações Humanas, ao “fugir” do binômio taylorista *comando-controle*, manipula as pessoas,

“é absolutamente necessário admitir que os membros de uma organização não estão apenas movidos por motivações de ordem afetiva, senão que atuam como agentes autônomos, de acordo com sua própria estratégia.” (Crozier, 1981, p. 267).

Na tentativa de gerir todas as ocorrências, a administração burocrática busca aumentar o controle. Por meio de um aumento da autoridade hierárquica sobre os servidores para evitar os desvios. Por meio de uma normatização mais extensa em prol da *standardização* de procedimentos. Por meio de uma divisão maior do trabalho para a constatação menos onerosa das falhas. Entretanto, esses aumentos, não raramente, são contestados pelos indivíduos. O controle desestabiliza-se e a burocratização aumenta. É a constatação do círculo vicioso de Crozier.

A teoria da qualidade busca um caminho distinto, ao orientar uma maior autonomia dos “níveis inferiores”, a fim de que, por meio da autoridade delegada, resolva as situações, realmente os processos e aumente a satisfação dos clientes. Se a administração burocrática tenciona manter mais firmemente o controle e “*reduzir o âmbito de decisão dos administradores subordinados*”... (Motta, 1991, p. 30) “*paradoxalmente, quanto mais os gerentes partilham o seu poder, mais poderosos se tornam.*” (Brown, 1996, p. 151).

3.6.3 Visão processual

Historicamente, a partir da primeira metade do século XX, evoluíram as organizações, de oficinas com trabalhadores agrupados, para *organizações altamente compartimentalizadas* (Shiba, 1997, p. 20). Tal arquitetura organizacional possibilitou a produção de alguns produtos padrão com grande eficiência.

Na segunda metade desse século, no entanto, a compartimentalização deixou as organizações “*incapazes de responder às necessidades da qualidade; assim, um processo de reintegração começou*”. (op. cit.). Essa nova estrutura organizacional procurou recorrer à visão da organização como processo — ou coleção de processos (Wood, 1994).

Assim, a organização nasce e existe para atender, basicamente, a necessidades e expectativas dos que demandam seus serviços.

Na lógica privada, a organização, com base naquilo que ela sabe e pretende fazer, procura em seu ambiente externo, que varia de tamanho, conforme a sua visão, investigar, pesquisar se aquele para qual ela vai nascer — o cliente em potencial —, concorda, aceita e estimula-se com a sua existência. Tais referenciais desenharão os processos a serem implantados e gerenciados.

Na lógica pública, as organizações “não precisam” do aval do *cliente*. A máxima empregada é a de *chefe feliz* e não *clientes felizes*. Embora a evolução dos conceitos, principalmente no que tange à gestão pública, dirija-se para a quebra desse paradigma, esse movimento requer o estudo da estrutura presente: a burocracia.

Os processos nascidos da necessidade do “comando e controle” (Drucker, 1997), sob uma forte hierarquia e presa a uma regulamentação rígida, distingue-se daqueles gerados segundo necessidades e expectativas dos clientes. “*As burocracias*

aperfeiçoaram a arte de fingir o cumprimento de ordens e normas com as quais não estão de acordo”. (Osborne, 1995, p. 314).

A qualidade sugere que as organizações públicas redesenhem a forma com que elas desempenham as suas atividades. Seria interessante que se questionassem se o seu trabalho, as suas competências e, por conseguinte, os seus processos, estão integrados com a satisfação dos seus clientes.

Os clientes precisam dizer, sinalizar, informar, interagir e apontar onde os serviços públicos não atendem. As organizações têm que criar e manter canais de comunicação, a fim de escutar, dialogar, receber, analisar e implementar tais contribuições ou responder ao cliente e para toda a sociedade por que deixou de atender essas necessidades. *“Para obter uma cultura orientada para o cliente, em qualquer organização, seja pública ou privada, é preciso que tenhamos como objetivo principal a satisfação das exigências de nossos clientes*”. (Atkinson, 2000, p. 209).

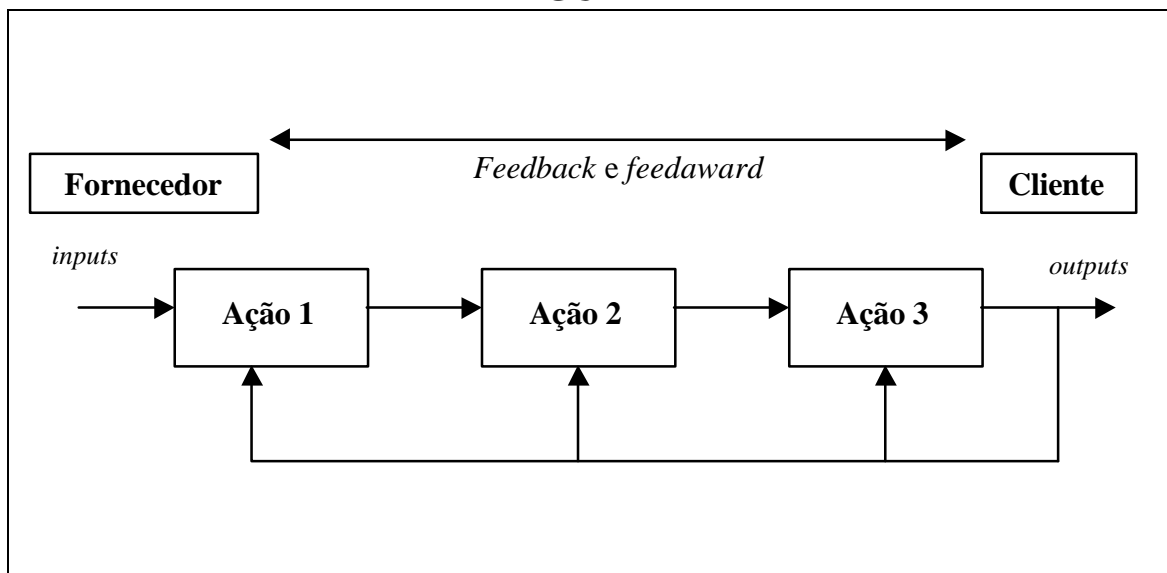
Sempre que essas novas informações chegam à organização, relativas à forma como são executados os serviços, elas atuam nos processos de realização desses serviços. O que o cliente enxerga, principalmente em organizações prestadoras de serviço, além das pessoas, são os processos.

Processo, segundo Oakland (1994), é a transformação de um conjunto de *inputs* ³/₄ que no caso da JF traduzem-se em informações (petições, por exemplo) — em *outputs*, isto é, saídas do sistema (decisões) que satisfazem, ou devem satisfazer,

as necessidades e expectativas do cliente, na forma de produtos, informações, serviços ou, de modo geral, resultados.

Cada trabalho que executamos é um processo. Portanto, em cada área ou função de uma organização existem muitos processos em andamento. O esquema 1, a seguir, mostra de forma esquemática esta disposição.

FIGURA 1



Faz parte do entendimento do processo que os resultados — *outputs* — devem atender às necessidades do cliente. Uma vez alteradas as necessidades ou quando se deseja satisfazer as expectativas desse cliente, alterar-se-ão, também, as ações que compõe o processo, isto é, o processamento. Por conseguinte, os *inputs* do processo deverão modificar-se. Por tal motivo desenha-se a organização como um sistema, se se age sobre o primeiro elo, o último, da mesma forma, sofrerá conseqüências e vice-versa.

Quando o cliente ou mesmo os próprios membros da organização contribuem com sugestões ou críticas para a melhoria do processo, um *output* altera o processamento, que altera o seu *input*, que ocasiona mudanças no seu fornecedor e no fornecedor deste e assim por diante em toda a organização.

Ressalta-se que a complexidade das organizações e seus ambientes externos requerem um cuidadoso estudo, no momento do desenho (ou redesenho) dos processos, uma vez que, segundo a Teoria do Caos, pequenos *inputs* podem gerar grandes perturbações que, em determinadas configurações, podem não ser absolutamente absorvidas. (Wood, 2000)

O planejamento organizacional, tradicionalmente, inclui a formulação da missão, o estado futuro desejado (metas, objetivos e visão) e as estratégias a serem adotadas. Implícita na missão, estão as competências e os fatores críticos do sucesso que, segundo os estrategistas, se não forem atendidos, trarão um enorme desconforto à organização. Os processos, por sua vez, estruturam-se, segundo essas competências, a fim de garantir o perfeito atendimento aos referidos fatores.

Para Juran (1993), o processo é uma “*série sistemática de ações direcionadas para a obtenção de uma meta.*” (op. cit., p. 126). Se apresentado em sua forma mais tradicional, o processo constitui-se de insumos ou *inputs*, de uma fase de transformação (desse *input*) e de um resultado ou *output*. Esse conjunto de ações, procedimentos e rotinas, criados e desenvolvidos segundo valores organizacionais, visa, por meio do exercício das competências, atingir os objetivos para os quais se criou a organização.

Essa noção de integração — fornecedor-cliente — destoa da já citada *falta de dependência entre as pessoas* caracterizada por Weber em sua análise do modelo burocrático. Quando essa “independência” ocorre em relação aos clientes e, conseqüentemente, às suas necessidades e expectativas, compromete-se o desenvolvimento dos processos e, conseqüentemente o planejamento da qualidade (Juran, 1993).

Na Justiça Federal, os insumos tratam-se de reclamações de direitos. O processamento, de somar informações, verificando a exatidão dessas informações, o amparo legal e a formação de juízo sobre a lide. A saída refere-se ao *decisum* prolatado pelo juiz. Trata-se, portanto, de um processo de transformação de informações.

A participação da teoria da qualidade pode adicionar à visão organizacional que o sentido da prestação de serviços públicos e as metas a serem atingidas não tem por referencial a satisfação somente das demandas internas, mas, também, das necessidades externas. Aquelas provenientes das mesmas pessoas que, direta ou indiretamente, garantem ou proporcionam a existência da estrutura pública.

A visão de processo favorece, ainda, a um sentido holístico, uma vez que, conforme Deming (1990), todo serviço deve ser encarado como parte de um todo, segundo o trabalho em equipe e de acordo com uma compreensão das necessidades do cliente e das formas em que interage com os serviços.

No que diz respeito às avaliações da performance dos processos ou as determinações reais relativas aos seus desempenhos, a teoria da qualidade orienta

que tais avaliações, no que tange ao “público” interno, devem ser feitas pela parte mais baixa da hierarquia. “*Sob esse arranjo ideal, os trabalhadores tornam-se juízes [os mesmos evocados por Deming]: não há necessidade de funcionários adicionais (verificadores, inspetores ou supervisores).*” (Juran, 1993, p. 168).

A determinação da conformidade do processo baseia-se na comparação dos *resultados alcançados* com as *metas planejadas*. Juran assinala que “*essa decisão é quase universalmente delegada aos funcionários operacionais.*” (op. cit., p. 168), a citada baixa hierarquia.

Alguns questionamentos, no entanto, parecem ter uma significativa relevância, no que diz respeito a essa conformidade:

1. Há metas estabelecidas?
2. Caso afirmativo, as metas foram planejadas com base em informações do cliente?
3. Os funcionários operacionais — a baixa hierarquia — detêm o entendimento de que o que deve ser feito não é somente uma conformidade com o modo certo, mas também se a conformidade garante que o que se está fazendo é o certo?

Coloca o Dr. Cloves Barbosa de Siqueira, Juiz Federal da 5ª Vara, em entrevista, que: “...fazemos o que tem que ser feito da maneira certa, mas não

sabemos se o que fazemos é o certo. Por exemplo: na Vara de Execuções Fiscais, cuja missão é resgatar patrimônio para saldar um crédito, possuo, dos 25 mil processos, uma quantidade deveras relevante sem condições de penhora, ou seja, de nada serve o processo se o que o cliente (parte) deseja ele não terá. O cliente, nesse caso, deseja dinheiro, então recorre aos serviços da JF, mas a JF sabe que não há bens para penhorar, então por que continuar com o processo se o cliente não será satisfeito? Os servidores tratam o processo com muito esmero, pedem vistas, carimbam e cuidam da sua guarda. Todavia, se a razão principal dele [o processo judicial] existir é a satisfação de um desejo que sabemos de antemão que não será realizado, por que continuamos a agir da mesma forma? Sua visão não extrapola os limites que o separam do público externo. Tratamos melhor do papel do que do ser humano.”

“A teoria da qualidade, que traz o cliente como um dos focos de suas ações, poderia contribuir para esse alargamento de visão, uma vez que as decisões, referentes a conformidade, devem ser feitas por pessoas com informações necessárias a respeito da satisfação do cliente”. (Juran, op. cit., p. 172).

No que tange à visão de processo, a teoria da qualidade orienta a que se veja os objetivos e as metas como um somatório de resultados. Esses resultados são expressões ou *outputs* de processos que, por sua vez, compõe os macroprocessos. Todavia, como salienta Juran, (1993, p. 204) “os macroprocessos são multifuncionais e não se encaixam nitidamente na estrutura hierárquica”. Tal interfuncionalidade vai contra à máxima especialização pregada pela teoria burocrática que, ao compartimentalizar segmentos do macroprocesso, desfaz a sinergia necessária a integração organizacional.

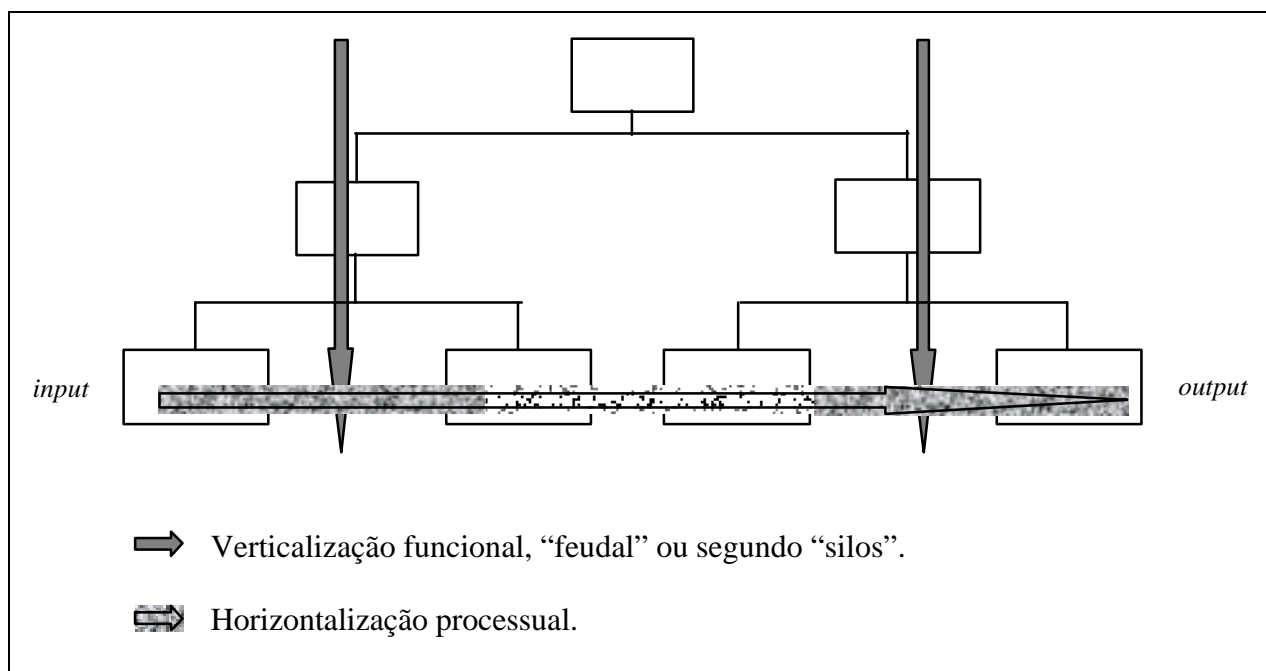
A teoria da qualidade orienta para uma horizontalização da estrutura (esquema 2), uma vez que *enxerga* a organização de acordo com o seu macroprocesso: *input* — processamento — *output*. Esse conceito traz embutido a questão do líder e da equipe que compõe o processo e, por conseguinte, outro conceito, o de dependência das pessoas. A verticalização, consequência da estrutura hierárquica, segmenta o processo em áreas de especialização, criando “feudos” de poder e limitando a troca lateral de informações.

“Na maioria dos órgãos governamentais, fragmentados, ...em um clima de fragmentação, as pessoas andam em direções diferentes, sem consciência do que as outras pessoas estão fazendo. Elas não têm nenhuma chance de trabalhar pelo melhor para a organização, nem pelo melhor para si, e têm poucas chances de se desenvolver.”
(Deming, op. cit., p. 336).

“A administração deve ajudar os empregados a compreender que eles são uma parte importante da atividade geral da organização.”
(Deming, op. cit., p. 144).

As inovações estimuladas pela teoria da qualidade, no Japão (Shiba, 1997), resultaram na integração das várias partes da organização e seus ambientes. Segundo o autor, o padrão de integração tem se alternado entre a integração vertical — melhor conexão entre seções superiores e inferiores — e a integração horizontal — melhor conexão entre diferentes funções.

“Uma das razões básicas para a ineficiência do setor público $\frac{3}{4}$ burocracia $\frac{3}{4}$ é que, enquanto os departamentos são verticalmente organizados, muitos dos serviços a serem prestados requerem uma complexa colaboração entre os funcionários e os departamentos.”
(Symonds, 2000)

FIGURA 2

4 TIPO DE PESQUISA

Tendo por base o critério de classificação de pesquisa proposto por Vergara (1990), temos que a metodologia empregada abrangeu os seguintes aspectos:

4.1 Quanto aos fins

Tratou-se de uma pesquisa **descritiva**, uma vez que se expôs as características das teorias da burocracia e da qualidade, e **explicativa**, quando apresentou relações conceituais - entre as referidas teorias - que desenham uma nova gestão de organizações.

4.2 Quanto aos meios

Tratou-se de um **estudo de caso**, haja vista que a pesquisa circunscreveu-se a um órgão público – a Justiça Federal do Estado do Amazonas. Tal estudo foi apoiado por uma **pesquisa bibliográfica**, onde foram estudadas várias obras relativas aos temas — burocracia e qualidade e por uma **pesquisa de campo**, onde se procurou identificar, na organização-amostra e com base em questionários fechados, parâmetros da teoria da qualidade.

4.3 Universo e Amostra

O universo da pesquisa foi a Justiça Federal do Estado do Amazonas. Essa Seccional possui 152 servidores distribuídos em quatro níveis hierárquicos: Juízes, Diretores, Supervisores e Servidores sem função. Esses quatro níveis, em vários

momentos, reduzem-se a três, em virtude de vários supervisores não possuírem servidores sob sua supervisão.

TABELA 1
COMPOSIÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA DO
UNIVERSO

FAIXA ETÁRIA	PÚBLICO EXTERNO				PÚBLICO INTERNO				TOTAL	
	M	%	F	%	M	%	F	%	T	%
< 30	7	4,6	15	9,87	3	1,97	5	3,29	30	19,74
30 – 40	35	23,03	28	18,42	12	7,89	11	7,24	86	56,58
> 40	13	8,55	5	3,29	14	9,21	4	2,65	36	23,68
TOTAL	55	36,18	48	31,58	29	19,08	20	13,76	152	100

TABELA 2
COMPOSIÇÃO POR GÊNERO E FAIXA ETÁRIA DA
AMOSTRA

FAIXA ETÁRIA	PÚBLICO EXTERNO				PÚBLICO INTERNO				TOTAL	
	M	%	F	%	M	%	F	%	T	%
< 30	4	4,55	11	12,50	2	2,27	5	5,68	22	25,00
30 – 40	22	25,00	17	19,32	5	5,68	7	7,95	51	58,95
> 40	5	5,68	1	1,14	7	7,95	2	2,27	15	17,05
TOTAL	31	35,23	29	32,95	14	15,91	14	15,91	88	100

4.4 Seleção dos sujeitos

Os sujeitos da pesquisa foram os magistrados e servidores da Justiça Federal do Estado do Amazonas. A seleção abrangeu diretores e não-diretores, distribuídos pelas áreas fim (judiciária) e meio (administrativa)³⁰.

4.5 Coleta de dados

Os dados foram coletados por meio de:

- Pesquisa bibliográfica em livros, revistas especializadas, teses, dissertações, textos e matérias expostas na Internet que tratem, com relevância, do tema em pauta.
- Pesquisa de campo com os servidores indicados no item 4.3 *Universo e Amostra* 4.4 *Seleção dos Sujeitos* e por meio de questionários fechados.

4.6 Tratamento dos dados

A pesquisa bibliográfica possibilitou a comparação entre as orientações apontadas por pesquisadores nos temas — burocracia e qualidade — e as informações colhidas por ocasião da coleta e tratamento de dados.

³⁰ Por ocasião da pesquisa, os questionários tratarão esses públicos como “externo” e “interno”, PE e PI, respectivamente.

A pesquisa documental objetivou reunir argumentos que apontassem a existência das dimensões da teoria da qualidade: *foco no cliente*, *equipes*, *empowerment* e *visão processual*.

Os questionários procuraram validar ou não a hipótese apresentada, respondendo a pergunta-problema expressa no item 1.2.

4.7 Limitações do método

Limitou-se a metodologia *quanto aos meios*, em razão de um acervo bibliográfico reduzido, quando se trata de apontar áreas de contato entre a burocracia e a qualidade, quanto à incerteza na devolução dos questionários, bem como na franqueza dispensada às respostas.

Um outro fator limitativo seria o de a organização escolhida pertencer ao poder judiciário federal que exclui visões da órbita estadual, bem como dos poderes legislativo e executivo. Todavia, parece interessante colher, nesse *locus* em particular, uma outra visão da qualidade dos serviços públicos, principalmente quando está em tela outro tema de bastante espaço — o da reforma do judiciário — que empresta a este estudo um sentido bem especial.

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta parte do trabalho, procurar-se-á inferir, a partir da pesquisa realizada, que tipos de referenciais estão ou não presentes e em que níveis, no que diz respeito as ações conduzidas na JF-AM pelos seus servidores.

As perguntas foram formuladas, tendo por base as “questões a serem respondidas”, item 1.3.2, que, ao serem elaboradas, pretenderam guiar esse estudo na direção do seu objetivo final: *“identificar até que ponto referencias da teoria da qualidade podem servir como parâmetros para a gestão burocrática pública.”*

É importante que se frise que o Judiciário e suas organizações são peculiares. Tal fato resulta de que uma parte relevante do processo judiciário segue uma legislação produzida pela Casa Legislativa Federal e, portanto, de modificação complexa e demorada.

Todavia, esta pesquisa, levando em consideração tal fato, procura analisar, no que independer de atualização legislativa, até que ponto os referenciais da teoria da qualidade: clientes, trabalho em equipe, *empowerment* e visão processual são levados em consideração, por ocasião dos procedimentos processuais.

Uma vez detectada a existência de tais referenciais pode-se, razoavelmente, sustentar que a gestão divide a sua conduta com outros parâmetros que não somente os burocráticos: hierarquia, normatização e especialização. Tal constatação possibilita o planejamento e o desenvolvimento de ações que visem alteração e/ou

flexibilização da própria gestão, no sentido de atender a necessidades e expectativas dos cidadãos, o público externo que demanda os serviços da JF, entre eles pessoas físicas e jurídicas.

As questões 1 e 2 (ver Anexo D) buscam confirmar, com base no atendimento à hierarquia e às normas, que a Justiça Federal enquadra-se como uma organização burocrática.

O caráter de *especialização* dos serviços, embora presente nas discussões deste trabalho, não foi avaliado diretamente, uma vez que a própria distribuição de funções, observável no organograma da Seccional — Anexo A — já possibilita essa conclusão. A questão 3, no entanto, procura revelar se essa especialização compromete a sinergia organizacional.

As questões de 4 a 9 objetivam trazer à tona possíveis evidências, relativas a figura do cliente externo, que possibilitem avaliar-se até que ponto esse referencial influencia na prestação dos serviços.

A questão 10 procura identificar se os trabalhos ocorrem em ambiente de grupos de trabalho.

O quesito 11 parte na direção de medir o grau de autonomia proporcionado aos servidores.

Os de números 12 e 13 pretendem esclarecer se o servidor se percebe como elo de uma corrente de *inputs*, ações e *outputs*, característica de organizações onde uma arquitetura horizontal, processual, se faz presente.

Os questionários — Anexo D — foram elaborados para analisar dois públicos. O primeiro, tratado por Público Externo - PE, abrange os servidores que interagem diretamente com o cliente externo — partes, advogados e representantes de outras pessoas jurídicas, como o Ministério Público, Procuradoria da Fazenda Nacional, OAB, entre outros. Dentre eles estão os que trabalham nas Varas, no Protocolo, na Contadoria, na Biblioteca, na Central de Mandados e na Central Telefônica. O segundo questionário refere-se ao Público Interno - PI, que engloba os servidores que atuam na área administrativa, mais especificamente, de apoio às Varas.

Na parte inicial dos questionários consta uma pequena introdução, com o propósito de alertar os pesquisados quanto aos objetivos da pesquisa.

Para ambos os públicos, os questionários foram entregues em mãos e recolhidos pessoalmente pelo pesquisador.

Por ocasião da entrega foi esclarecido pelo pesquisador que a palavra “desenvolvimento”, no quesito 5, tem a conotação de execução. No quesito 7, tem o significado de aprimoramento.

Tratar-se-á, em alguns momentos, o grupo de servidores que votou pelas opções *não* e *poucas vezes* como “pouco envolvidos”. Os que optaram pelas respostas *muitas vezes* e *sempre* se referenciará por “muitos envolvidos”.

5.1 Relatório sobre os questionários do PE

Para o público PE foi entregue um total de 100 questionários. Destes, 60 foram devolvidos preenchidos, resultando em um percentual de retorno de 60%.

QUESTÃO 1	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
A subordinação ao superior hierárquico determina o modo pelo qual as suas atividades são desenvolvidas?	9	13	25	13	60
	15%	21,7%	41,7%	21,7%	100%

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Percebe-se que há uma concentração — 38 servidores de 60 — na direção da subordinação hierárquica — 63,33%. A amostra, assim, indica que a maior parte dos servidores acredita que “*muitas vezes*” ou “*sempre*” o desenvolvimento de suas atividades depende da interpretação do superior hierárquico.

QUESTÃO 2	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
As normas e as legislações determinam o modo pelo qual as suas atividades são desenvolvidas?	0	6	19	35	60
	-	10,00	31,67	58,33	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

No que diz respeito às normas, uma forte inclinação — 54 dos 60 servidores da amostra (90%) —, optaram por dar um peso considerável à normatização.

QUESTÃO 3	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
A necessidade de conhecimento profundo na área de atuação torna você alheio ao funcionamento dos demais setores?	27	16	17	0	60
	45,00	26,67	28,33	0	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Não obstante ser a JF uma organização burocrática, 71,60% da amostra concentra-se em *não* e *poucas vezes*, identificando que há um conhecimento das atividades que são desenvolvidas em setores distintos do que o servidor labuta.

Em contrapartida, 28,33% (índice de isolamento) ainda está compartimentalizada em seus “biombos” funcionais.

A partir da questão 4 até a questão 9, procurar-se-á avaliar o peso que a figura do cliente externo e suas necessidades possui junto aos servidores e as possíveis repercussões dessas necessidades sobre os seus métodos de trabalho.

QUESTÃO 4	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
A sua relação profissional com o público externo leva em consideração as circunstâncias ou particularidades desse público?	12	8	24	15	59*
	20,34	13,56	40,68	25,42	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Apesar de haver uma concentração em considerar as peculiaridades do cliente — *muitas vezes* e *sempre*, 65%, há um expressivo grupo de servidores — 20% da amostra — que *não* leva em consideração as particularidades do público externo no momento de sua relação pessoal com este. Tal relação é caracterizada no momento do atendimento a este cliente.

Se a esses somarmos os que levam em consideração *poucas vezes*, teremos 33,33%, ou seja um terço do número de servidores que tratam diretamente com o cliente.

QUESTÃO 5	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
As necessidades do público externo são levadas em consideração, quando possível, no desenvolvimento das suas atividades?	1	5	36	17	59*
	1,69	8,47	61,02	28,81	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

* 01 servidor não respondeu a este quesito.

* Idem.

No que trata sobre as necessidades do público externo, 88,33% da amostra consideram *muitas vezes* ou *sempre*, por ocasião da execução de seus trabalhos.

Merece registro que um percentual relativamente expressivo — 10% — *não ouve* ou *ouve poucas vezes* o público externo.

QUESTÃO 6	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
Em sua relação profissional, você <i>ouve</i> o seu público externo?	4	12	29	14	59*
	6,78	20,34	49,15	23,73	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Nesse quesito, 71,66% (*muitas vezes* e *sempre*) da amostra revelou *escutar* o cliente nos momentos em que haja interação servidor-cidadão. Interessante torna-se o fato de que 16,66% (88,33 – 71,66%) parecem levar em consideração as necessidades do público externo sem ouvi-lo diretamente.

Aqui, observamos que aumenta o percentual dos servidores “pouco envolvidos”. Dizem *não* ou *poucas vezes* escutar o cliente 26,66% da amostra. 1 a cada 4 servidores que tratam com os clientes parece não abrir o canal de comunicações com o público externo.

* 01 servidor não respondeu a este quesito.

QUESTÃO 7	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
As necessidades, expectativas e/ou sugestões do público externo servem como subsídios para o desenvolvimento de suas atividades?	7	18	27	7	59*
	11,86	30,51	45,76	11,86	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Percebe-se, nessa questão, que 56,66% da amostra utilizam as informações provenientes do cliente para aprimorar os seus procedimentos, apesar de 71,66% terem-no escutado.

No que tange ao planejamento e execução das atividades com base nas necessidades, expectativas e sugestões, o percentual de “pouco envolvidos”, novamente, sofre um acréscimo: de 26,66% (questão 6) para 41,66%.

Nessa questão, podemos observar ainda um relativo equilíbrio entre os “muito” e os “pouco envolvidos”.

Outro fato interessante é o de que, apesar de 71,66% escutar o cliente, somente 56,66% utilizam essas informações como subsídios para os seus trabalhos. Há, em tese, uma perda de 15% das informações provenientes do cliente externo.

* 01 servidor não respondeu a este quesito.

QUESTÃO 8	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
Você costuma levar as necessidades, expectativas e/ou sugestões do público externo ao seu superior?	4	18	30	8	60
	6,67	30,00	50,00	13,33	

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Apesar de 71,66% escutar o cliente (questão 6), somente 66,33% levam essas informações ao escalão superior. Em princípio, ocorre um “desvio” de 8,33% das informações provenientes do cliente externo.

Parece admissível depreender, também, que 88,37% dos que escutam o cliente levam os seus *inputs* ao escalão superior. Tal registro nasce do fato de que 38 servidores “muito envolvidos” representados nesta questão submetem a apreciação superior os assuntos relativos aos clientes, dos 43 “muito envolvidos” observados na questão 6 que disseram *ouvir* o público externo.

O percentual de “pouco envolvidos” permanece, relativamente, estável: 41,66% (questão 7) e 36,66% nesta questão. Parece coerente: se a informação não é entendida como subsídio para melhoria, não deve ser apreciada pelo chefe.

QUESTÃO 9	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
O seu setor altera os procedimentos, quando é possível, com base nas necessidades do público externo?	6	25	25	4	60
	10,00	41,67	41,67	6,67	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Neste quesito houve uma distribuição bastante homogênea.

Comparando com os resultados obtidos na questão 6, dos 71,66% que ouvem os clientes, somente 48,33% parecem alterar seus procedimentos (*sempre e muitas vezes*).

Coube aos 51,66% restantes da amostra posicionarem-se como “pouco envolvidos” no processo de levar em conta as necessidades do público externo, por ocasião de mudanças nos procedimentos.

Cabe, ainda, uma outra pesquisa no sentido de se determinar por que os outros 23,33% — a diferença entre os 71,66% que *ouvem* os clientes e os 48,33% que alteram os procedimentos — não refletem alterações.

QUESTÃO 10	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
Você se sente integrante de uma equipe de trabalho?	3	8	20	29	60
	5,00	13,33	33,33	48,33	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Um percentual expressivo — 81,66% —, representa o grupo de servidores “muito envolvidos”. Os servidores da amostra posicionam-se como favoráveis a trabalhos em equipes.

QUESTÃO 11	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
É delegada a você autoridade para tomada de decisões?	16	20	22	2	60
	26,67	33,33	36,67	3,33	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Já quando se trata de *empowerment*, percebe-se um deslocamento expressivo para uma “pouca delegação”, onde se tem 36 servidores da amostra, o que equivale a 60%.

QUESTÃO 12	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
O seu trabalho depende do trabalho de outros?	3	9	33	15	60
	5,00	15,00	55,00	25,00	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

No que trata do entendimento de pertencer a fluxo de trabalho, onde todos ora são clientes, ora são fornecedores, a mostra apresentou um percentual de “muito envolvimento” de 80%.

QUESTÃO 13	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
O trabalho de outras pessoas depende do seu trabalho?	2	13	30	15	60
	3,33	21,67	50,00	25,00	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Quando o servidor deixa de ser cliente e se coloca na posição de fornecedor, que é a sua real posição, nota-se uma migração de “muitas vezes” para “poucas vezes” em 5%. Parece que alguns servidores sentem-se mais confortáveis como clientes.

Todavia, mantém-se, aproximadamente, o mesmo percentual apresentado na questão 12. Essa medição corrobora a análise praticada na questão anterior: os servidores, em sua maioria, 75%, entendem-se como parte de um *workflow*.

5.2 Relatório sobre os questionários do PI

Trata-se esta parte da pesquisa sobre servidores que não têm contato direto com os clientes da JF. Basicamente, têm esses servidores como cliente os servidores lotados nas Varas Judiciárias.

Foi entregue um total de 35 questionários, sendo devolvidos 28, assinalando uma taxa de retorno de 80%.

Procurar-se-á, aqui, fazer um paralelo entre o PE e o PI, a fim de se contrastar as características de gestão, até agora, trabalhadas: hierarquia, normatização, especialização, cliente, equipes, *empowerment* e visão processual.

QUESTÃO 1	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
A subordinação ao superior hierárquico determina o modo pelo qual as suas atividades são desenvolvidas?	5	10	11	2	28
	17,86	35,71	39,29	7,14	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

A hierarquia, na área administrativa, é mais branda que na área judiciária.

“Muito dependentes” da hierarquia, 46,42%; contra 53,57% de “Pouco dependentes”.

Em relação ao PE, temos que 46,42% assinalam que *muitas vezes* ou *sempre* suas atividades são determinadas pelo superior, contra 63,33% do PE.

QUESTÃO 2	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
As normas administrativas e/ou legais determinam o modo pelo qual as suas atividades são desenvolvidas?	0	0	10	18	28
	0	0	35,71	64,29	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Percebe-se que 100% da amostra está muito vinculada às normas. Em comparação ao PE, onde 90% apontaram a mesma dependência, depreende-se que há um alto grau de normatização conduzindo os trabalhos, tanto judiciários como de apoio.

QUESTÃO 3	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
A necessidade de conhecimento profundo na área de atuação torna você alheio ao funcionamento dos demais setores?	15	6	6	1	28
	53,57	21,43	21,43	3,57	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Em relação aos setores administrativos - PI, percebe-se 75% não estabelecem barreiras funcionais que levem a um isolamento especializado. Comparando-se com o PE, temos há um posicionamento semelhante, haja vista que 71,60% da amostra caracteriza esse não-afastamento.

Da pergunta 4 a 9, buscou-se avaliar o posicionamento dos servidores administrativos quanto a figura de seus clientes — os servidores de outros setores da Seccional — principalmente, os das Varas.

QUESTÃO 4	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
A sua relação profissional com as outras seções leva em consideração as circunstâncias ou particularidades dessas seções?	0	3	15	10	28
	0	10,71	53,57	35,71	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Ficou evidente que 89,28% da amostra encontram-se “muito envolvidos”, no que tange as particularidades dos outros setores. Comparando com o posicionamento do PE frente aos clientes externos temos que apenas 65% atestam tal envolvimento.

QUESTÃO 5	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
As necessidades das outras seções influenciam o modo pelo qual você desenvolve as suas atividades?	2	7	15	4	28
	7,14	25,00	53,57	14,29	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Nesse quesito, observa-se que 67,85% encontram-se “muito envolvidos”.

Comparando-se com a taxa apresentada pelo PE, 88,33%, pode-se perceber uma atenção maior quanto a “presença” do cliente na execução dos trabalhos.

QUESTÃO 6	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
Em sua relação profissional, você <i>ouve</i> as outras seções?	0	2	17	9	28
	0	7,14	60,71	32,14	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Conclui-se, aqui, que 92,85% encontram-se “muito envolvidos” em apresentarem-se como ouvintes para servidores de outras seções. A amostra referente ao PE mostra que, embora seja uma taxa considerável — 71,66% —, dista cerca de 20% da que figura para o PI.

QUESTÃO 7	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
As necessidades, expectativas e/ou sugestões das outras seções servem como subsídios para o desenvolvimento de suas atividades?	1	1	22	4	28
	3,57	3,57	78,57	14,29	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Depreende-se, nesse quesito, que 92,85% consideram-se “muito envolvidos”. No público PE, tal taxa foi estabelecida em 56,66%. Parece que a área administrativa encontra-se menos reativa, quando se trata de aprimorar os serviços com base nas particularidades dos setores internos.

QUESTÃO 8	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
Você costuma levar as necessidades, expectativas e/ou sugestões das outras seções ao seu superior?	0	8	13	7	28
	0	28,57	46,43	25,00	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Apesar de 71,43% encontrarem-se “muito envolvidos”, percebe-se uma elevação do número de “pouco envolvidos” — 28,57%. Parece que há uma retenção de informação entre os níveis hierárquicos. Tal retenção é menor que a detectada na área jurídica, 36,66% da amostra.

QUESTÃO 9	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
O seu setor altera os procedimentos, quando é possível, com base nas necessidades das outras seções?	2	4	17	5	28
	7,14	14,29	60,71	17,86	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Parece que a área administrativa, tratando-se de cliente interno, é mais sensível a alterações de procedimentos, uma vez que apresenta um índice de 78,57% de “muito envolvimento”.

Na área judiciária, esse mesmo quesito exibiu um percentual de somente 48,33%. Deve-se levar em conta, entretanto, que internamente, a área administrativa pode sofrer pressão hierárquica para atender à demanda de um determinado setor. Tal prática seria menos provável na área judiciária.

QUESTÃO 10	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
Você se sente integrante de uma equipe de trabalho?	0	5	8	15	28
	0	17,86	28,57	53,57	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

No que diz respeito a trabalhos em grupo, há uma distribuição semelhante, tanto no público PE como no PI. Respectivamente, a pesquisa indicou que 82% e 82,14% sentem-se como membros de grupos de trabalho.

QUESTÃO 11	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
É delegada a você autoridade para tomada de decisões?	4	14	10	0	28
	14,29	50,00	35,71	0	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

A análise desse quesito permite concluir que 64,28% sentem que não possuem autonomia para tomada de decisões. Esse quadro repete-se, quando se trata do PE, onde 60% demonstraram “pouca capacidade” de execução independente.

QUESTÃO 12	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
O seu trabalho depende do trabalho de outros?	0	5	14	9	28
	0	17,86	50,00	32,14	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Na análise da participação no fluxo de trabalho, as taxas expressas: 82,14% para o PI e 80%, no PE — assinalam que a amostra como um todo entende-se como cliente.

QUESTÃO 13	RESPOSTAS				
	N	PV	MV	S	TOTAL
O trabalho de outras pessoas depende do seu trabalho?	0	3	20	5	28
	0	10,71	71,43	17,86	100,00

N - Não PV - Poucas Vezes MV - Muitas Vezes S - Sempre

Nota-se, nessa questão, que 89,28% do PI entendem-se como fornecedores. Isso corrobora com as suas posições, pois, dentro da JF, o PI “funciona” mais como fornecedores, principalmente da área judiciária, do que como clientes.

Em relação ao PE, 75% desse público manifestam, também, essa posição. Todavia, em outro momento, seria interessante se avaliar se as pessoas que

dependem dos trabalhos figuram como servidores de outros setores ou como clientes externos.

Aqui, faz-se um quadro resumo

Questão	Índice	PE%	PI%
01	Hierarquização	63,33	46,42
02	Normatização	90	100
03	Alienação	30	25
04	Atendimento ao Cliente	65	89,28
05	Execução dos Serviços com base no Cliente	88,33	67,85
06	“Audição” em relação ao Cliente	71,66	92,85
07	Aprimoramento dos Serviços a partir dos Clientes	56,66	92,85
08	Comunicações Verticais	71,66	71,43
09	Mudança	48,33	78,57
10	Conjunto	82	82,14
11	<i>Empowerment</i>	40	35,72
12	Posição no <i>workflow</i> como cliente	80	82,14
13	Posição do <i>workflow</i> como fornecedor	75	89,29

6 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA

A partir do quadro proporcionado pelos resultados apontados pelas questões 1 e 2, em ambas as amostras, pode-se deduzir que os membros da JF-AM atendem a um modelo de organização com base na hierarquia e normas.

A questão 2 parece indicar que a norma tem mais peso que a hierarquia, mostrando que descumprir uma norma é mais perigoso do que não atender ao chefe. “Chefes”, provavelmente, não reclamam de subordinados que cumprem as regras.

Essa ligação — comportamento/normatização/hierarquia — confirma o que a literatura coloca, como se viu: a hierarquia e a regra atuam como fortes componentes de controle sobre o comportamento dos indivíduos, pois, como se viu, ambas o determinam.

A partir dessa avaliação, parece coerente tratar a JF-AM como uma organização burocrática.

A questão 3 leva a crer que a especialização requerida pelos trabalhos afasta, de forma tênue, os servidores. “Poucas vezes” os membros da JF-AM tornam-se alheios aos serviços executados por outros setores.

Não obstante ser a JF uma organização burocrática, 71,60% da amostra concentram-se nas respostas *não* e *poucas vezes*, identificando que há um

conhecimento das atividades que são desenvolvidas em setores distintos do que o servidor labuta.

Tal quadro suaviza o que os autores assinalaram a respeito de uma das disfunções da burocracia — a impessoalidade. Na amostra, 71, 60% posicionaram-se contrários à proposição de que há um alienamento, no que diz respeito aos trabalhos desenvolvidos por outros servidores.

No que tange à importância do cliente externo, cujo panorama foi apresentado pelas respostas às questões de 4 a 9, a sua figura repercute dentro da organização de maneira positiva. No momento de interação, na execução e no aprimoramento dos serviços, na atenção dada pelo servidor como ouvidor de suas particularidades e na continuidade dada a esse fluxo para que a informação atinja os níveis hierárquicos superiores, a pesquisa demonstrou que a figura do público externo está presente nos trabalhos desenvolvidos pela JF-AM. Tal constatação possibilita, de forma plausível, aceitar que a introdução de princípios e conceitos que tomem por base o público externo contará com níveis reduzidos de reação.

Todavia, no que diz respeito à alteração de seus procedimentos, os servidores sinalizaram com um envolvimento de apenas 48,33%.

Esse quadro parece caracterizar uma baixa motivação à realização de mudanças. Tal resultado tende a realçar o que os autores sinalizaram a respeito dos efeitos da hierarquia, normatização e baixa autonomia.

As respostas apresentadas no quesito 7 parecem apontar para o fato de que quanto mais penetramos na área das mudanças, mais aumenta o percentual de reação. Nesta questão, há um maior equilíbrio entre os “pouco envolvidos” e os “muito envolvidos”.

Ainda há muito que se caminhar para que a organização demonstre uma disposição clara de que procura o aperfeiçoamento de seus processos com base nas necessidades, expectativas e sugestões do público externo.

A partir dos resultados obtidos na questão 8, permite-se concluir, de forma admissível, que a menor dependência hierárquica, detectada no público PI, possibilita um maior fluxo de informações sobre o cliente para o superior.

No que diz respeito à capacidade de alteração dos procedimentos com base nas demandas do público externo — questão 9 — onde, dos 71,66% que ouvem os clientes, somente 48,33% alteram seus procedimentos, mais um vez é plausível aceitar que a mudança de procedimento reflita uma mudança cultural.

Entender a contribuição do cliente, daquele que utiliza efetivamente os serviços da JF é, em princípio, aceitar que a aprovação dos serviços é uma dinâmica que tem lugar fora da organização. Isso requer uma nova forma de pensar a administração pública.

O quesito 10 apresenta uma avaliação que indica que, apesar de a burocracia estimular a impessoalidade, seja por forte atendimento à hierarquia e às normas ou pela compartimentalização decorrente da especialização, 82% da amostra sentem-se como membros de um grupo de trabalho.

Tal formação é, como se viu, característica de organizações com estilo de gestão diferenciado do burocrático.

Esse resultado parece apontar para uma possível anuência dos servidores para programas e projetos que requeiram ou tenham por pré-requisito a formação de grupos de trabalho.

Um detalhe interessante que merece um outro estudo é o fato de se saber até que ponto os servidores que se sentem integrantes de equipes de trabalho, dentro de suas unidades de trabalho já estabelecidas, também se sentiriam confortáveis na medida em que houvesse a necessidade de formação de equipes interunidades.

Apesar de as Varas cíveis e criminais apresentarem a mesma estrutura, especialização e tratarem das mesmas matérias, não se tem notícia, desde as suas criações, de grupos “intervaras” formados pelos especialistas de cada área³¹, integrando o mesmo conhecimento e procedimentos especializados.

³¹ Área Cível: ações de FGTS, Imóveis, Mandados de Segurança e Cautelar. Área Criminal: Inquéritos, Ações Penais e *Habeas Corpus*

Os resultados da questão 11 possibilitam questionar até que ponto é possível implantar melhorias, onde os graus de hierarquia e normatização são altos e baixo é o nível de *empowerment*. Essa pouca autonomia pode dificultar a elaboração de soluções aos clientes e propiciar a geração de conflitos.

Na comparação entre PE e PI, temos que a implementação de novos modelos de gestão que reduzam o grau de hierarquia, baseados, por exemplo, em equipes, *empowerment* e processos oferecerão menos reação na área administrativa, onde a dependência à hierarquia é menor que na área judiciária.

As normas exercem um peso considerável nos serviços prestados, tanto para o cliente externo como para o cliente interno. Tal postura pode bloquear idéias e sugestões que estejam fora das normas previstas, mesmo que venham a trazer benefícios para o cliente.

No que tange às normas de caráter especializado, um atendimento muito restrito pode levar a uma reação a inovações.

Parece ainda ser plausível que, para se obter uma autonomia maior na JF-AM, deva-se atenuar o impacto da normatização.

Dessa forma, procurou-se demonstrar, por meio deste estudo, que a JF-AM, como organização burocrática, torna explícito, por meio da pesquisa, que seus

servidores labutam em um ambiente que, apesar de hierárquico e normativo, não os aliena em micro-espacos funcionais.

Os servidores sentem-se grupados como equipes e, embora tenham demonstrado dificuldade em alterar os procedimentos, revelaram-se cientes da presença de clientes externos e de outros setores como partes de sua estrutura e do processo de prestação jurisdicional.

Identificou-se a presença dos referenciais da qualidade: clientes, equipes, *empowerment* e visão processual, em diferentes percentuais. Tal constatação parece assinalar, de forma aceitável, que os citados referenciais estão inseridos na cultura da organização, apresentando uma resposta ao problema formulado no item 1.2.

No que tange a novas pesquisas ligadas ao tema tratado, sugere-se a exploração, frente a valores tipicamente burocráticos – como os aqui analisados ou outros - de outras dimensões presentes na teoria da qualidade, tais como:

1. de que forma o *planejamento da qualidade* do serviço é “recebido” e conduzido pelo escalão da burocracia, responsável pelo “planejamento das ações organizacionais”?
2. até que ponto os Ouvidores/SAC’s – Serviço de Atendimento ao Cliente – subsidiam o planejamento com dados e informações provenientes do cliente-cidadão?
3. até que ponto representa um *benchmark* ou ameaça o fato de outro setor/órgão ter uma melhor performance?

4. até que ponto a impessoalidade, como foi tratada pelos autores que discutiram a burocracia, cria ou desenvolve, no servidor ou funcionário, uma postura apática e distante das necessidades do cliente-cidadão?
5. até que ponto a formação de equipes ameniza a autoridade hierárquica?
6. até que ponto o *empowerment* diminui a normatização?
7. até que ponto a visão processual aumenta o grau de integração entre os diversos setores do *workflow*?

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel. Projeto Conviver em Duque Bacelar. In: **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

ARAUJO, Luis César Gonçalves. **Mudança Organizacional na Administração Pública Federal Brasileira**. São Paulo: Tese de Doutorado em Administração. Fundação Getúlio Vargas, 1982.

ATKINSON, Philip. **Criando Mudança Cultural**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação Executiva do QPAP. **Instrumento de Auto-avaliação da Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento. 2000a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação Executiva do QPAP. **Orientações para a Implantação da Transformação Gerencial nas Organizações Públicas**. Brasília: Ministério do Planejamento. 2000b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação Executiva do QPAP. **Termo de Referência**. Brasília: Ministério do Planejamento. 2000c.

BROWN, Mark Graham, HITCHCOCK, Darcy, E., WILLARD, Marsha, L. **Por Que o TQM Falha e Como Evitar Isso**. São Paulo: Nobel – Fundação Carlos Alberto Vanzolini, 1996.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n. 2, p.30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC: Controle da Qualidade Total**. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 1999.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura Organizacional do Setor Público Brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 2, p.133-146, mar./abr. 2000.

CARLZON, Jan. **Hora da Verdade**. Rio de Janeiro: Cop, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração cap. 11 - Teoria Burocrática**. São Paulo : Mackron Books, 1994.

CHURCHILL, Gilbert A., PETR, J. Paul. **Marketing: criando valor para a o cliente**. São Paulo : Mackron Books, 1994.

COLLINS, James C., PORRAS, Jerry I. **Feitas para Durar**. 9. ed. São Paulo : Rocco, 2000.

CORTADA, J. W., QUINTELLA, H. M. **TQM - Gerência da Qualidade Total**. São Paulo : Atlas, 2000.

CROZIER, Michel. **O Fenômeno Burocrático**. Brasília: UnB, 1981.

_____. **La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública**. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Caracas, n. 7, jan. 1997. [acessado em 15/04/2001]. Disponível em <http://www.clad.org.ve>.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: A Revolução da Administração**. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva. 1990.

DRUCKER, Peter F. Avanço Rápido. In: _____. **O Surgimento da Nova Organização**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise et al. **A Nova Administração Pública em Ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: _____. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UnB: ENAP, 1999.

FERRETTI, R. **Consultores do Programa da Qualidade do Governo Federal ¾ QPAP ¾ como fomentadores de grupos autônomos**. Rio de Janeiro : FGV, Cadernos EBAP, n.º 101, p. 49-55, out/2000.

FURASTÉ, Pedro. **Normas técnicas para o trabalho científico, que todo mundo pode saber, inclusive você**: Explicitação das Normas da ABNT. 8. ed. atual. e ampl. 2000.

GRAHAM JR., Cole Blease. **Para Administrar a Organização Pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GRÖNROOS, Christian. **Marketing: gerenciamento e serviços**. Rio de Janeiro : Campus, 1995.

HEEKS, Richard. **Reinventing government in the information age: international practice in IT – enabled public sector reform**. New York : Routledge, 1999.

HOFSTEDE, Geert. Spotlight on Geert Hofstede. **Emerald Now** [On Line]. julho. 2001.[Acessado em 16/07/2001]. Disponível em <http://www.emeraldinsight.com/now/spotlight.htm>.

JURAN, J. M. **Liderança pela qualidade: um guia para executivos**. São Paulo : Pioneira, 1994.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

- KLIKSBERG, Bernardo. Como Reformar o Estado para Enfrentar os Desafios Sociais do Terceiro Milênio. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 35, n. 2, p.119-51, mar./abr. 2001.
- LONGO, Carlos R. J. Total Quality Management in Financial Services: beyond the fashion the reality has to take off. **Total Quality Management**, Londres, v. 8, n. 6, p.323-333, 1997.
- MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de, CHAMONE, Sérgio G. R. **Total Quality Strategies in Industry: the experience of two multinationals in Brazil**. Revista QMJ, abril 1994, p. 57-78.
- MAIN, Jeremy. **Quality Wars**. New York : The Free Press, 1994.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações**. São Paulo: Atlas. 1994.
- MAZZOTTI, Alda Judith Alves, GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**. São Paulo: Pioneira. 1998.
- MORENTE, Manoel García. **Fundamentos de Filosofia: lições preliminares**. 8. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1980.
- MOTTA, Fernando C. Prestes, PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- NADLER, David A., GERSTEIN, Marc S., SHAW, Robert B. e Associados. **Arquitetura Organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- OAKLAND, John. **Gerenciamento da Qualidade Total**. São Paulo: Nobel, 1994.
- OSBORNE, David e Ted Gaebler. **Reinventando o Governo**. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade**. São Paulo: Atlas, 2000.

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. In: _____. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UnB: AP, 1999.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- RODRIGUES, Laura Dionísia do Monte. **Implicações do Controle de Qualidade Total (TQC) sobre o Significado da Criatividade no Trabalho: Um Estudo Comparativo na CELESC**. Florianópolis: Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.
- RUA, Maria das Graças. Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação. In: _____. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UnB: ENAP, 1999.
- SARAIVA, Luiz Alex Silva, CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. **A Nova Administração Pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing**. Revista de Administração Pública, **Rio de Janeiro**: FGV, v. 34, n. 2, p.59-78, mar./abr. 2000.
- SCHEINOWITZ, A. S. **A Descentralização do Estado**. Brasília: Brasília Jurídica, 1993.
- SENGE, Peter M. **A Quinta Disciplina**. 12. ed. São Paulo: Best Seller, [s. d.].
- SHIBA, Shoji, GRAHAM, Alan, WALDN, David. **TQM: quatro revoluções na gestão da qualidade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- SYMONDS, Matthew. The next revolution. **Economist.com**. [On-line]. 22.06.2000. [Acessado em 06.08.2001]. Disponível em <http://www.economist.surveys>.

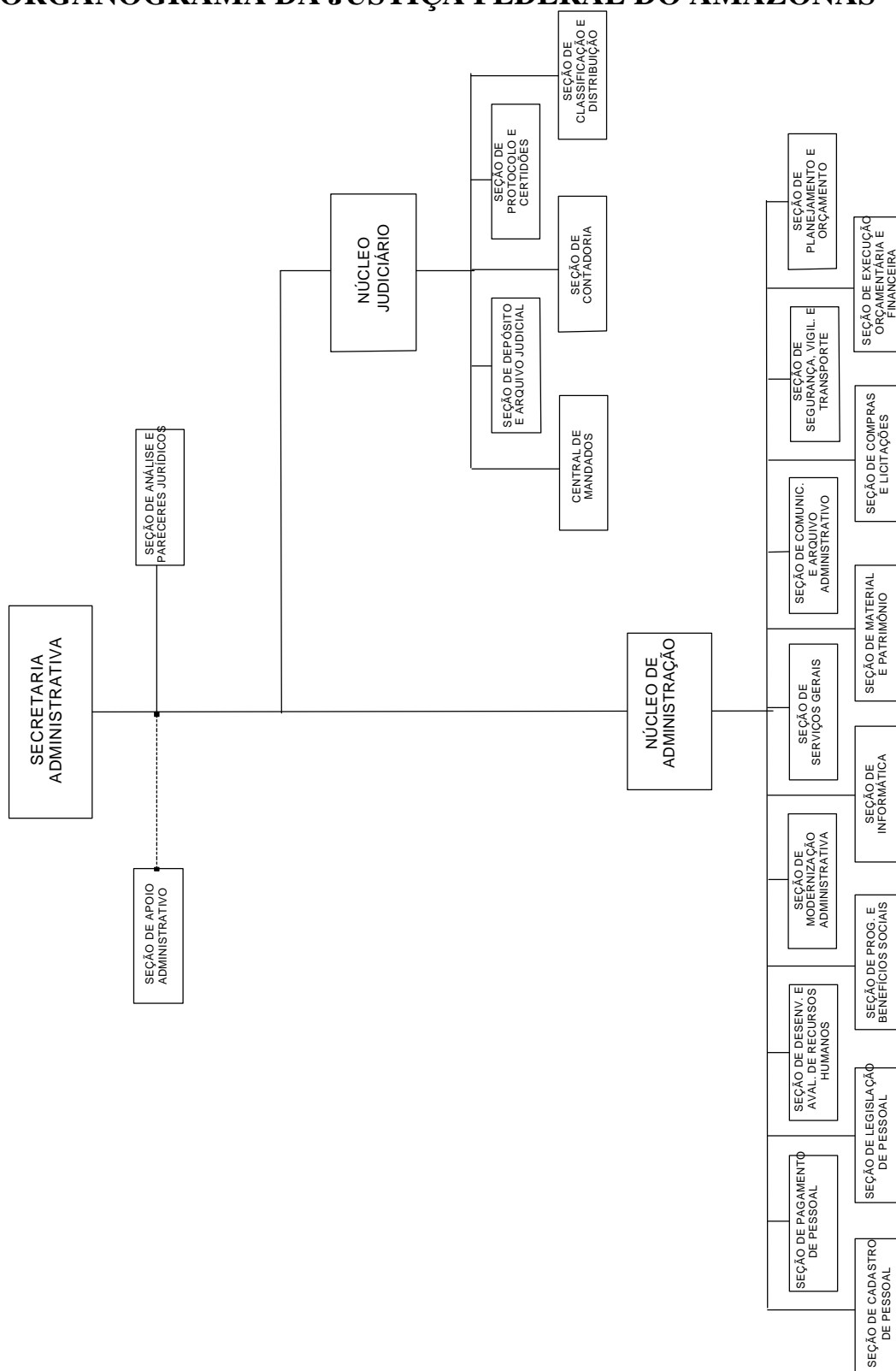
- TEIXEIRA, Hélio Janny, MARTELANC, Roy, SANTANA, Solange Maria. Avaliação de Desempenho no Setor Público. In: _____. **Remodelando a Gestão Pública**. São Paulo: Edgard Blucher, 1995.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Weber e a Burocracia**. Revista do Serviço Público, Brasília: v. 109, n. 4, p.79-88, out./dez. 1981.
- _____. **Contém Qual(dialogic)idade?**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1994. Mimeo. Apresentado no Curso de Mestrado de Gestão Pública. Manaus, ISAE/FGV, nov/1999.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia, cap. IV**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1977.
- TURBAN, Efraim, LEE, Jae, KING, David, CHUNG, H. Michael. **Eletronic Commerce**. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice-Hall, 2000.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998.
- WEBER, Max. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 229-282.
- WEBER, Max. Sociologia da Dominação. In: **Economia e Sociedade**. Brasília, DF: UnB, 1999. Vol. 2, p. 187-233.
- WILSON, James Q. **Bureaucracy**. USA: Basic Books, 2000.
- WOOD, Thomaz. **Mudança Organizacional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANEXOS

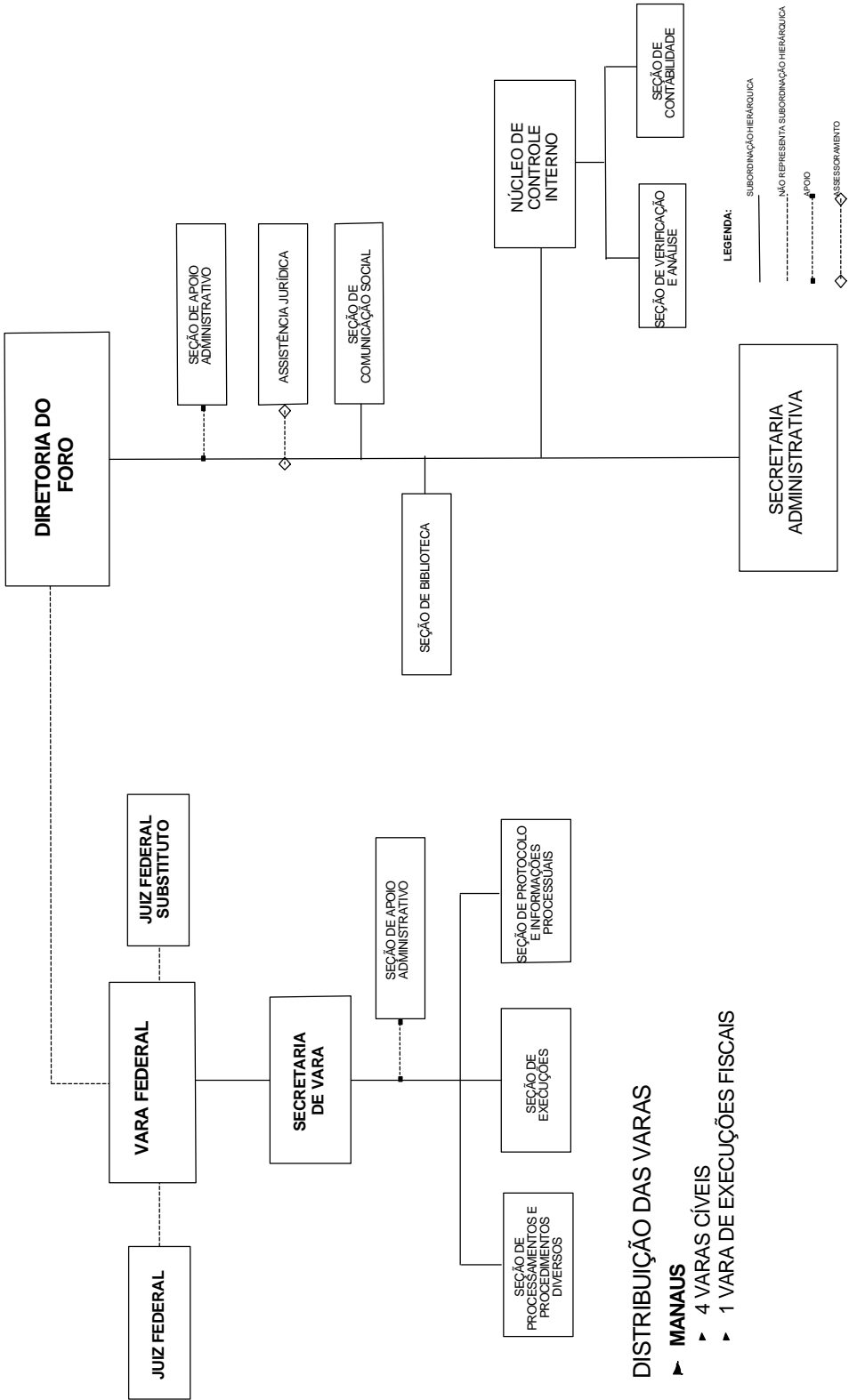
ANEXO A

ORGANOGRAMA DA JUSTIÇA FEDERAL DO AMAZONAS

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS



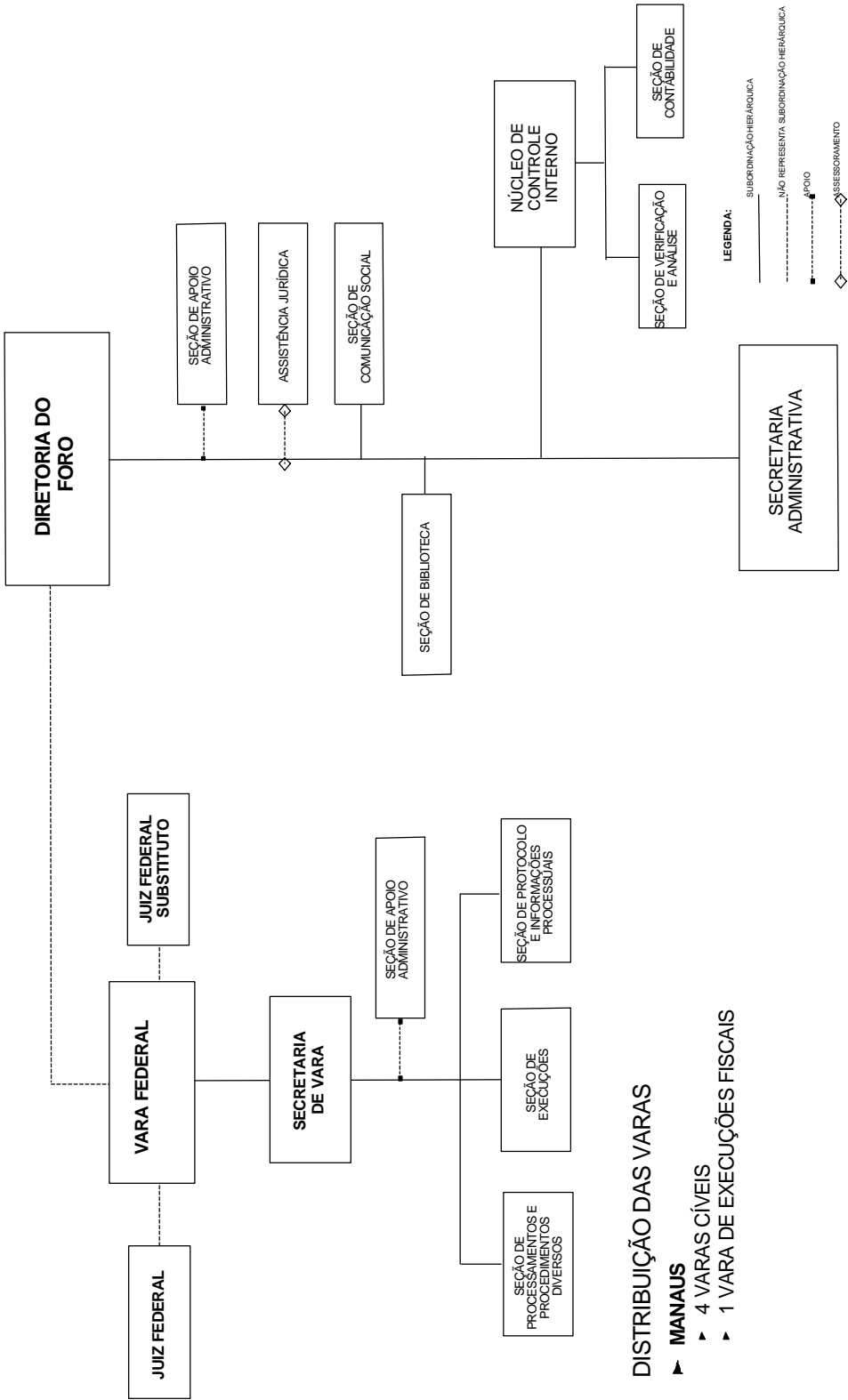
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAPÁ



DISTRIBUIÇÃO DAS VARAS

- ▶ **MANAUS**
 - ▶ 4 VARAS CÍVEIS
 - ▶ 1 VARA DE EXECUÇÕES FISCAIS

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS



DISTRIBUIÇÃO DAS VARAS

- ▶ **MANAUS**
 - ▶ 4 VARAS CÍVEIS
 - ▶ 1 VARA DE EXECUÇÕES FISCAIS

ANEXO B
ALGUMAS ORIENTAÇÕES DO PROGRAMA DE QUALIDADE
DO GOVERNO FEDERAL - QAP
INSTRUMENTO DE AUTO-AVALIAÇÃO - CICLO 2000

Critério 3
Foco no Cliente

Requisitos globais:

O Critério Foco no Cliente examina como a organização identifica e entende os seus clientes e suas respectivas necessidades, antecipando-se a elas, no cumprimento das suas competências institucionais. É também examinado como divulga seus serviços/produtos e ações visando a reforçar a sua imagem institucional. O Critério examina como a organização estreita seu relacionamento com os clientes e mede e intensifica a sua satisfação. Também é examinado como as práticas relativas ao conhecimento mútuo e ao relacionamento com o cliente são avaliadas e melhoradas.

3.1 Conhecimento mútuo

a) A organização conhece claramente seus clientes e possui métodos para identificar as respectivas necessidades e expectativas para os diferentes tipos e grupos de clientes quanto aos serviços/produtos que oferece?

A organização utiliza informações obtidas junto aos seus clientes para definir os atributos dos seus serviços/produtos?

3.2 Relacionamento com o cliente

- a) Os pedidos de informações, as sugestões e as reclamações recebidas dos clientes são gerenciados de forma a garantir a sua pronta e satisfatória resposta e o seu aproveitamento pelas unidades da organização para melhorar a qualidade dos seus serviços/produtos e a satisfação dos clientes?
- b) A organização possui padrões e normas de atendimento a serem observados pelos servidores com contato direto com os clientes, visando garantir a qualidade dos serviços prestados?
- c) A organização possui métodos para avaliar a satisfação de seus clientes, identificando os fatores que geram a insatisfação?
- d) Existem mecanismos para identificar e estabelecer parcerias com os clientes e/ou com a sociedade para fortalecer o seu relacionamento com a organização?

ANEXO C

CASOS CONCRETOS DE DELEGAÇÃO

1. a Divisão de Equipamentos Motorizados da Prefeitura de Madison recebia muitas queixas quanto à qualidade dos serviços. Detectou-se que as reclamações derivavam do tempo que as viaturas de recolhimento de lixo ficavam inoperantes por avaria. Os empregados que já haviam detectado o problema provaram ao Prefeito que uma peça que custou U\$ 3.200 foi adquirida, em razão de que 16 molas de U\$ 1,50 não foram substituídas preventivamente, por falta de um plano de manutenção que os próprios mecânicos sabiam e poderiam realizar. (Deming, 1990, p. 182-183)

2. Fim do controle centralizado da London Transport – organização que controla o sistema de transporte público. Os 5.500 ônibus foram divididos em oito distritos, cada um ficou responsável pela parte financeira, manutenção preventiva e corretiva e reclamações. O número de quilômetros percorridos aumentou em 10% e o número de ônibus fora de circulação caiu de mais de 500 para 150. (Deming, 1990, p. 262)

ANEXO D QUESTIONÁRIOS

QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AO PÚBLICO EXTERNO ³/₄ PE

- I. Modelo do questionário dirigido aos servidores da área judiciária, bem como aos da área administrativa que mantêm contato com o público externo — Biblioteca, Contadoria e Protocolo.

PESQUISA PARA CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA – FGV

Segundo alguns autores, a impessoalidade é uma das conseqüências do esforço da burocracia na busca da eficiência e da racionalização dos trabalhos. Entende-se por impessoalidade uma atitude que consiste em tratar as pessoas em geral, independentemente de qualquer circunstância ou particularidade que apresentem. Todavia, não raramente, em nome dessa impessoalidade, ocorrem problemas de relacionamento e/ou geração de **conflitos entre os funcionários públicos e os usuários ³/₄ o público externo.**

Dessa forma, este questionário visa colher dados para o estudo da teoria burocrática, frente a uma nova dimensão proveniente da teoria da qualidade — o foco no cliente. Tal estudo procurará verificar até que ponto uma maior atenção para com o público externo pode aperfeiçoar a gestão pública e diminuir os conflitos existentes.

1. A subordinação ao superior hierárquico determina o modo pelo qual as suas atividades são desenvolvidas?

Não	Poucas vezes	Muitas vezes	Sempre

2. As normas administrativas e/ou legais determinam o modo pelo qual as suas atividades são desenvolvidas?

3. A necessidade de conhecimento profundo na sua área de atuação torna você alheio ao funcionamento dos demais setores?

4. A sua relação profissional com o público externo leva em consideração as circunstâncias ou particularidades desse público?

5. As necessidades do público externo são levadas em consideração, quando possível, no desenvolvimento das suas atividades?

6. Em sua relação profissional, você *ouve* o seu público externo?

7. As necessidades, expectativas e/ou sugestões do público externo servem como subsídios para o desenvolvimento de suas atividades?

8. Você costuma levar as necessidades, expectativas e/ou sugestões do público externo ao seu superior?

9. O seu setor altera os procedimentos, quando é possível, com base nas necessidades do público externo?

10. Você se sente integrante de uma equipe de trabalho?

11. É delegada a você autoridade para tomada de decisões?

12. O seu trabalho depende do trabalho de outros?

13. O trabalho de outras pessoas depende do seu trabalho?

QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AO PÚBLICO INTERNO ¾ PI

II. Modelo do questionário dirigido aos servidores da área administrativa.

Tais servidores não mantêm contato, de forma direta e constante, com o público externo. Em razão de as perguntas de números 1, 2, 3, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 serem idênticas ao destinado aos servidores que interagem com o cliente externo, são aqui apresentados somente os itens de números 4 a 9.

PESQUISA PARA CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA – FGV

Segundo alguns autores, a impessoalidade é uma das conseqüências do esforço da burocracia na busca da eficiência e da racionalização dos trabalhos. Entende-se por impessoalidade uma atitude que consiste em tratar as pessoas em geral, independentemente de qualquer circunstância ou particularidade que apresentem. Todavia, não raramente, em nome dessa impessoalidade, ocorrem problemas de relacionamentos e/ou geração de **conflitos entre os funcionários dos setores de atividade-fim e os de atividade-meio.**

Dessa forma, este questionário visa colher dados para o estudo da teoria burocrática, frente a uma nova dimensão proveniente da teoria da qualidade — o foco no cliente. Tal estudo procurará verificar até que ponto uma maior atenção para

com o servidor que solicita os serviços pode aperfeiçoar a gestão pública e diminuir os conflitos existentes.

4. A sua relação profissional com as outras seções leva em consideração as circunstâncias ou particularidades de cada uma dessas seções?

5. As necessidades das outras seções influenciam o modo pelo qual você desenvolve as suas atividades?

6. Em sua relação profissional, você *ouve* as outras seções?

7. As necessidades, expectativas e/ou sugestões das outras seções servem como subsídios para o desenvolvimento de suas atividades?

8. Você costuma levar as necessidades, expectativas e sugestões das outras seções ao seu superior?

9. O seu setor altera os procedimentos, quando é possível, com base nas necessidades das outras seções ?