

# Qualidade na administração pública\*

Maria do Socorro Macedo Vieira de Carvalho\*\*  
Helena Correa Tonet\*\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. Qualidade — o que é? 3. Cultura organizacional e a questão da qualidade; 4. Propostas para gerar um estado de qualidade na administração pública; 5. Conclusões.  
Palavras-chave: administração pública; cultura; qualidade.

Esforço sistemático, por parte do governo, de modernização de agências, objetivando melhorar padrões de qualidade e produtividade.

Cultura organizacional como obstáculo à implantação de programas de melhoria da qualidade.  
Propostas para criação de estado de qualidade na administração pública.

## Quality in public administration

The crucial crisis confronted by Brazilian public administration, in which the annihilation of essential services is one of the largest dimensions, requires from the government a systematic effort toward its organs' modernization, with a view at improving the quality and the productivity of the public sector.

No compromise and lack of responsibility as concerns attention to the needs of its clientele are the non-values prevailing in the public service and such a state of affairs constitutes a serious obstacle to the enforcement of programs for quality improvement. The low qualification of the personnel, the models of authoritarian management, the use of obsolete technologies and an absence of professional patterns at high managerial levels are also barriers to be overcome, if one more competent — and consequently more democratic — public administration is to be built up.

So, here are presented propositions envisaging the creation of a state of quality in public services, with an emphasis in the change of behavioral standards of the public agents.

## 1. Introdução

A crise em que se encontra a administração pública brasileira, com o sucateamento dos serviços essenciais, evidencia a necessidade de um esforço sistemático de melhoria desses serviços, através da implantação de uma nova filosofia de trabalho em que o compromisso com a qualidade seja um dos pilares básicos.

A adoção dessa nova filosofia pressupõe um esforço significativo de mudança nos padrões culturais vigentes na administração pública, de forma a viabilizar a introdução de práticas de trabalho mais eficientes e de modelos de gestão mais democráticos no serviço público.

Tal esforço de mudança deverá ser alicerçado numa visão sistêmica da organização, privilegiando, igualmente, tanto a modernização de métodos e processos de trabalho como o desenvolvimento das pessoas. Sem essa "otimização conjunta" não se poderá esperar

\* Artigo recebido em nov. 1993 e aceito em mar. 1994. Trabalho premiado em primeiro lugar no Concurso de Monografias, promovido pelo IDR/CEB/BRB, sobre o tema Qualidade na Administração Pública.

\*\* Professora da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas.

\*\*\* Consultora. Professora convidada da EBAP/FGV.

mudanças significativas e duradouras nos padrões de desempenho das organizações públicas.

Os padrões de comportamento evidenciados pela cultura organizacional do serviço público brasileiro precisam ser questionados na busca de outros mais compatíveis com o momento democrático que vive o país.

A implantação de programas de qualidade deverá ser precedida de uma profunda análise sociológica para identificação dos elementos da cultura e do clima organizacional prevalentes. Tal análise contribuirá para que os programas de educação e treinamento, bem como os de racionalização e melhoria de procedimentos, sejam mais bem orientados, contribuindo para uma alteração positiva no quadro comportamental das organizações públicas.

Há um consenso de que as organizações se constroem ou se destroem pelo desempenho das pessoas que nelas trabalham. Tal crença tem levado muitas organizações a investirem em programas de treinamento para a qualidade, sem considerarem outras variáveis de vital importância para a organização. Não há dúvida de que o preparo para o desempenho é fundamental, mas só isso não basta para se obter a qualidade.

Instalar um “estado de qualidade” na administração pública exigirá ações sistêmicas, contínuas, muito bem planejadas, centradas no cliente ou usuário dos serviços públicos.

Neste artigo pretendemos discutir a questão e sugerir estratégias que viabilizem mudanças desejáveis que levem a administração pública brasileira, hoje tão criticada, a apresentar a qualidade que dela já vem sendo demandada pela sociedade e que se afigura como condição básica para o seu desempenho futuro.

## 2. Qualidade — o que é?

A palavra qualidade, do latim *qualitas*, tem muitos significados. Nicola Abbagnano aponta:

- a) hábitos ou disposições que distinguem um ser de outro;
- b) capacidade ou incapacidade natural.<sup>1</sup>

No mundo industrializado a qualidade tem sido considerada um atributo das empresas, associado a questões de custo, produtividade e competitividade. As empresas com tradição de qualidade em seus produtos estão em condições de obter melhores resultados. Qualidade tem a ver com redução de custos na medida em que evita o retrabalho e contribui para eliminar o desperdício e o refugo. Com o crescimento da demanda por maior e mais diferenciada oferta de serviços, a qualidade antes percebida como desejável nos produtos passou a ser exigida como imprescindível, considerada fator diferenciador e inerente ao processo de atendimento a toda e qualquer expectativa de clientes, usuários e cidadãos.

A competitividade no mundo dos negócios está associada não só às questões de preço, mas também à questão da qualidade. A qualidade de produtos é medida pela satisfação do

---

<sup>1</sup> Abbagnano, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo, Mestre Jou, 1970. p. 471.

cliente. A visão moderna do marketing empresarial coloca como objetivo principal da empresa o atendimento às demandas do consumidor.

Do ponto de vista mercadológico a qualidade dos produtos e serviços é considerada uma vantagem competitiva capaz de garantir o sucesso da empresa na luta por mercados ou clientes. Há uma tendência crescente no sentido de privilegiar a qualidade e a confiabilidade do produto/serviço.

A qualidade contribui igualmente para incrementar a produtividade, entendida esta como taxa de valor agregado.<sup>2</sup> O quociente entre o faturamento e os custos (diretos e indiretos de produção) constitui o índice de produtividade, que apresenta a vantagem de incluir o comportamento do cliente, já que esse indicador declinará à medida que ele não queira comprar o produto, apesar da eficiência apresentada durante a sua produção.

Na área da administração pública a preocupação com a qualidade está relacionada com a questão de cidadania. A função da administração pública é prover a sociedade dos bens e serviços de que necessita. Os cidadãos, que mantêm a máquina do governo através do pagamento de impostos, taxas e contribuições, esperam, em contrapartida, receber serviços públicos de qualidade equivalente à contribuição feita.

Nas sociedades democráticas o fortalecimento da cidadania tem levado as pessoas a abandonarem a posição passiva em relação às ações do governo e a se organizarem para exigir maior eficiência/eficácia da administração pública. Evidencia-se no seio da sociedade brasileira um movimento nesse sentido. A população clama por mais e melhores serviços públicos e cobra melhor gestão dos recursos e do patrimônio públicos. Para tanto se faz necessária a adoção de programas governamentais voltados para a melhoria das agências prestadoras desses serviços.

A palavra qualidade aparece com freqüência no discurso dos dirigentes públicos. Fala-se em melhorar a qualidade do ensino, da saúde, dos transportes, da segurança. Debate-se, inclusive, a responsabilidade do governo de preservar, através de políticas ambientais, a qualidade de vida das populações presentes e futuras. Proliferam no país os cursos, seminários e encontros com o objetivo de preparar gerentes e profissionais para trabalhar com os princípios e as ferramentas da gestão da qualidade.

Retornam ao cenário técnicas administrativas tradicionais — como identificação e resolução de problemas, diagramas de causas e efeitos — e são criados comitês de qualidade nas empresas e em algumas repartições públicas.

Assiste-se à implantação de programas de qualidade cujos focos são bem diferenciados e vão desde o preparo de mão-de-obra por intermédio de programas intensivos de treinamento até a modernização de métodos e processos mediante a normalização de procedimentos. Também se busca a implantação de programas para definir a chamada “cultura da qualidade”.

Como se pode observar, a busca da qualidade é hoje um objetivo nacional.

Por que essa “febre de qualidade”?

Que fatos explicam a ênfase dada a essa questão no momento político e econômico brasileiro?

Sabemos, não é de hoje, que as organizações eficientes/eficazes têm um compromisso permanente com a manutenção de padrões de qualidade elevados nos seus bens e serviços.

---

<sup>2</sup> Campos, Vicente Falconi. *Gerência da qualidade total*. Escola de Engenharia da UFMG/Fundação Cristiano Ottoni, 1989. cap. 1.

Já no início do século, Frederick W. Taylor,<sup>3</sup> ao propor os princípios da chamada administração científica, buscou conscientizar as empresas para adotarem métodos de análise do trabalho com o objetivo de encontrar a melhor forma de realizá-lo (*the one best way*). Com tal procedimento, a eficiência das empresas aumentaria e haveria ganhos de produtividade.

Estamos retornando ao modelo taylorista de administração ou apenas tentando recuperar os métodos eficientes de trabalho que parecem estar presentes nas modernas empresas e nas instituições governamentais de prestígio internacional?

O uso dos instrumentos da administração científica garante a qualidade dos bens e serviços? Ou há outros fatores determinantes da qualidade?

A literatura disponível sobre o assunto parece indicar que os métodos utilizados pelas empresas na busca da qualidade total inspiram-se nas idéias tayloristas, humanistas e sistêmicas. Ao mesmo tempo em que se enfatizam o estudo das tarefas, os controles estatísticos e os planos de melhoria crescente, busca-se envolver os empregados da empresa mediante técnicas de sensibilização, motivação e participação no esforço global de melhoria dos processos de trabalho, enquanto se articulam estratégias de transação com o meio ambiente maximizadoras de resultados.

Seria a qualidade um novo modismo em administração? Um novo rótulo para velhas idéias? Uma nova forma de gastar dinheiro público? Ou um movimento na direção da sobrevivência da organização num mundo em constante mutação?

As chamadas teorias modernas da administração, entre as quais se inclui a abordagem sistêmica, sugerem uma nova direção no trato das questões organizacionais. A visão sistêmica da organização pressupõe o tratamento integrado de todas as dimensões da empresa, métodos, processos, tecnologia, pessoas, mercado etc.

Isso talvez explique o conceito de gestão da qualidade total: uma busca contínua da melhoria de todos os elementos do sistema organizacional como forma de garantir sua sobrevivência e seu crescimento. Admitindo-se que a qualidade depende de todos os componentes do sistema e do ambiente da empresa, busca-se gerenciar a qualidade das entradas, dos processos, dos produtos e das relações da empresa. O gerenciamento não se exerce apenas sobre pessoas e processos, mas também sobre as relações existentes entre eles, culminando nos resultados. Assim, o *Total Control Quality* (TCQ), introduzido pelos japoneses, caracteriza-se pelo envolvimento de todos os altos dirigentes com a questão da qualidade, baseando-se na consideração de todos os aspectos que intervêm na questão e também no treinamento para gerenciamento da qualidade extensivo a todos na empresa.<sup>4</sup>

Com a implantação dos Círculos de Controle da Qualidade (CCQ), os japoneses criaram as condições necessárias para a participação dos empregados no processo de análise e solução dos problemas ligados ao trabalho, o que tem demonstrado ser muito eficiente como gerador de uma consciência voltada para a qualidade.

A participação — variável de análise predominante nos estudos da corrente humanística da administração — desempenha, ao que tudo indica, um papel importante na melhoria da qualidade dos produtos japoneses. A participação contribui para elevar o moral dos empregados, despertando-lhes a motivação e o compromisso para realizar um trabalho bem feito. A busca do “erro zero” constitui um dos princípios básicos da qualidade total.

<sup>3</sup> Taylor, F. W. *Princípios de administração científica*. São Paulo, Atlas, 1970.

<sup>4</sup> Parente Filho, José. Qualidade e produtividade no gerenciamento de organização do setor público. *Revista de Recursos Humanos*, 1 (2), jan./abr. 1992.

Fazer bem feito da primeira vez evita o retrabalho, poupando energias do empregado e eliminando custos desnecessários.

Até que ponto as técnicas gerenciais japonesas podem ser transferidas para o contexto brasileiro e, mais precisamente, aplicadas nas instituições governamentais?

Já na década de 60, quando a idéia dos CCQ foi introduzida no Brasil, as empresas brasileiras começaram a dar mais atenção à questão da qualidade. Muitas delas criaram grupos de planejamento e revisão, equipes de melhoria etc., com o objetivo de repetir o sucesso japonês.

Na área pública, os modelos da qualidade total passam a ter maior impacto a partir da década de 90, com a criação pelo governo do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Embora o PBQP tenha privilegiado o setor privado, cujo desenvolvimento era vital para o programa neoliberal do presidente Collor, a área pública também foi contemplada com recursos do programa, até porque as agências governamentais muitas vezes funcionam como entraves burocráticos ao desenvolvimento do setor privado.

Como decorrência do PBQP, vários ministérios, autarquias e empresas estatais iniciaram programas de qualidade. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap), por exemplo, começou a divulgar amplamente, em seus cursos e seminários, a filosofia e os instrumentos disponíveis para a gestão da qualidade. No Distrito Federal, o Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IDR) já realizou vários eventos sobre o tema e vem dando suporte a todas as secretarias e órgãos do governo local objetivando preparar os servidores para desempenhos compatíveis com as exigências de maior qualidade nos serviços públicos.

A implantação de programas de qualidade no setor público pressupõe, como primeiro passo, um esforço orientado para o conhecimento e análise da cultura organizacional predominante, visando a redimensionar seus elementos para a obtenção de maior compromisso das organizações com sua clientela.

### 3. Cultura organizacional e a questão da qualidade

Cultura é uma dimensão que se refere ao homem, que “sempre operou transformações do ambiente em função das suas exigências... É o conjunto de noções, codificadas de forma coletiva e social, que permitem a certo grupo humano enfrentar e resolver os problemas de vida...”<sup>5</sup>

As organizações, como grupamentos sociais, desenvolvem culturas próprias que simultaneamente moldam o agir de indivíduos e grupos e incorporam características resultantes da influência por eles provocadas sobre o ambiente.

Cultura organizacional é o conjunto de pressupostos norteadores da forma como as pessoas agem para administrar as demandas decorrentes da missão, dos objetivos e dos procedimentos definidos para a organização, aprendidos e repassados de umas para as outras. Uma vez que tais pressupostos configurem um paradigma suficientemente bom para explicar a realidade, serão ensinados aos demais como sendo a maneira correta de perceber, analisar e tratar os problemas existentes.

---

<sup>5</sup> Pinkus, L. *O mito de Maria*. São Paulo, Paulinas, 1991. p. 19.

Para Schein, “a cultura é diretamente proporcional à estabilidade do grupo, ao tempo que ele tem de convivência e à intensidade da aprendizagem gerada”.<sup>6</sup> É composta de vários elementos, entre os quais se destacam, pela importância que assumem, os valores, as crenças, os ritos, os tabus, os mitos, as normas, a comunicação formal e informal. Todos esses elementos condicionam e direcionam o desempenho das pessoas, que por sua vez irá condicionar e direcionar o desempenho das organizações. A cultura organizacional é um “poderoso mecanismo de controle, que visa a conformar condutas, homogeneizar maneiras de pensar e viver a organização”.<sup>7</sup>

Valores referem-se a definições sobre o que a organização considera importante preservar ou realizar para alcançar ou manter a imagem e o nível de sucesso desejado. “Em geral, as empresas definem alguns poucos valores que resistem ao teste do tempo, os quais são constantemente enfatizados.”<sup>8</sup> Existe a tendência de os valores defendidos guardarem relação com os valores pessoais dos dirigentes que estão no comando, ou dos “heróis” da organização, o que lhes confere um caráter personalístico. Apesar disso, os valores defendidos por muitas organizações tendem também a apresentar características comuns, tais como: destacar a importância da satisfação do usuário ou cliente, valorar a qualidade do serviço prestado e do produto oferecido, perseguir altos padrões de desempenho, reconhecer a importância das pessoas e do espírito de equipe.

Crenças referem-se às postulações defendidas como verdadeiras na organização. Geralmente estão ligadas à busca de eficiência, ou ao reconhecimento de que a motivação é resultante de estímulos intrínsecos e extrínsecos ou de que a participação pode gerar adesão e compromisso das pessoas. É bom deixar claro que existe uma grande diferença entre a crença e o “discurso ou rol de intenções”. A crença é praticada, pode ser sentida no comportamento das pessoas nas organizações; resulta em decisões que são tomadas e em ações concretas ou que levam a resultados concretos.

Ritos são as formas como as crenças, as ações planejadas ou as metas perseguidas são praticadas no dia-a-dia. Os ritos ou “cerimônias” denotam a cultura organizacional e, justamente por isso, variam de um grupo para outro. Constituem expressões tangíveis da cultura. São exemplos de ritos: a orçamentação ou forma como a organização planeja e procede à liberação de recursos financeiros; a realização de licitação ou carta-convite para efetuar compras; procedimentos usados para a introdução de um novo empregado; a oferta de distintivo aos funcionários que completam 10 anos de permanência na organização; a oferta de placa ou bandeja de prata quando a pessoa completa 25 anos no emprego; a promoção funcional baseada em avaliação de mérito pessoal; a emissão de elogio funcional quando o funcionário deixa um cargo de confiança; a maneira como as pessoas se “vestem” para uma solenidade; a forma como as pessoas se comportam em diferentes situações, como troca de dirigentes, celebrações natalinas, falecimentos, casamentos e tantas outras.

Tabus referem-se às situações ou fatos aceitos tacitamente, às proibições impostas aos membros da organização e às orientações tidas como inquestionáveis. São exemplos de tabus nas organizações: a afirmação de que a chefia não deve perceber salário inferior ao dos subordinados; a percepção de que o chefe sempre deve “saber mais” do que os subordinados, mesmo em assuntos técnicos; o entendimento de que a diretoria deve fazer

---

<sup>6</sup> Schein, Edgar. *How culture develops forms and changes*. São Francisco, Jossey-Bass, 1985.

<sup>7</sup> Freitas, M. E. Cultura organizacional: grandes temas em debate. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, jul./set. 1991. p. 73-82.

<sup>8</sup> Id. *ibid.*

as refeições em salas *vip* e não junto com os empregados ou funcionários, no restaurante da organização; a contagem do tempo como indicador de maior experiência; a atribuição de tarefas de acordo com o sexo; a definição de alguns limites de idade para o desempenho de funções; a concepção de que a capacidade de contribuição profissional cessa com a aposentadoria do indivíduo.

Os mitos organizacionais diferem das “estórias” ou narrativas de fatos ocorridos no passado longínquo ou próximo. São gerados pela cultura existente e se apresentam como expressões conscientes da mesma. Não são sustentados por fatos, como as narrativas, mas guardam relação com as crenças e os valores professados. “Os elementos arquetípicos de um mito são construídos numa expressão formal, que se liga ao consciente coletivo cultural.”<sup>9</sup> São exemplos de mitos: a organização vista como uma grande família, algumas lideranças carismáticas, o conceito de que “em time que está ganhando não se mexe”, a “infallibilidade” do fundador ou do técnico mais idoso, que impede o questionamento daquilo que dizem ou fazem, e outros semelhantes.

Normas são o conjunto de regras escritas ou não que balizam a forma como as ações devem ocorrer e como as pessoas devem proceder para que a organização alcance seus objetivos e apresente os resultados esperados. Tendem a ser aceitas e sancionadas pelo grupo quando coerentes com suas expectativas e aspirações. Pode ocorrer que se transformem em óbices aos objetivos, caso deixem de ser continuamente revistas e atualizadas frente às razões que justificaram sua existência. Chegam mesmo a ser utilizadas por alguns em benefício próprio, ou como escudo e proteção, quando o seu cumprimento isenta o cumpridor de responsabilidades indesejadas.

As comunicações formal e informal ocorrem através de uma vasta rede de relações e papéis, que formam a cultura organizacional e, simultaneamente, dela recebem influências marcantes, configurando e dando o caráter com o qual se apresentam.

A comunicação formal é a comunicação sistemática entre a organização e o ambiente externo e interno, expressa ou não pelos meios de comunicação de massa, feita através de comunicados, entrevistas, memorandos, ofícios, textos técnicos, reuniões de serviço, despachos com e entre diretorias, chefias e outras posições hierárquicas.

A comunicação informal ocorre de forma assistemática, inter e intrapúblico externo e interno, sem que possa estar sujeita a qualquer forma efetiva de controle ou direcionamento. É induzida por relações de ajuda, simpatias, compadrios, conspirações e conchavos, boatos e outras semelhantes. A “rádio corredor” é conhecida pela rapidez com que repassa fatos e percepções, sendo comum o hábito de se procurar ouvir as vozes do elevador, da copa, da secretaria como forma de obter ou acelerar a posse de informações.

Considerando que os elementos da cultura organizacional condicionam o comportamento das pessoas e grupos, qualquer tentativa de mudança deverá ser precedida do questionamento dos valores e crenças predominantes na organização. Muitas pessoas são céticas quanto aos resultados de muitos programas visando à melhoria da qualidade na administração pública, exatamente porque não consideram a cultura existente. O quadro costumeiro reflete uma situação de descompromisso, despreocupação e baixa motivação dos servidores, geralmente creditada a uma política de pessoal perversa sem, contudo, aprofundar a análise sobre as causas determinantes desse estado de coisas.

---

<sup>9</sup> Franz, M. L. *A interpretação dos contos de fadas*. Rio de Janeiro, Achiamé, 1981.

Como reverter esse quadro? É possível mudar o comportamento dos servidores? Que estratégias poderiam ser utilizadas para infundir no serviço público o compromisso democrático com a qualidade na prestação de serviços?

#### 4. Propostas para gerar um estado de qualidade na administração pública

A constatação da necessidade de se imprimir qualidade nas ações realizadas pela administração pública conduz à questão de como proceder para tornar possível o intento.

Entre as estratégias possíveis, algumas se apresentam como imprescindíveis para o que se pretende. São elas: criar cultura propícia ao estado de qualidade; adquirir e usar tecnologia adequada e avançada; investir na formação de quadros para a gestão pública; implantar novos modelos de gestão com ênfase na participação; investir na melhoria do desempenho das pessoas.

##### *Criar cultura propícia ao estado de qualidade*

O que faz as organizações serem diferentes entre si é a cultura que permeia o tecido organizacional. As mudanças de base pelas quais passam as organizações são conseqüências das alterações ocorridas na cultura organizacional. Por mudança de base entendem-se os processos que demandam redirecionamento na forma de as pessoas perceberem e tratarem a realidade e na motivação que as impulsiona para resultados.

Qualquer intervenção visando a provocar mudanças organizacionais relevantes tenderá ao insucesso se não houver uma contrapartida de mudança na cultura. "Nas organizações, há crenças profundamente arraigadas acerca da forma pela qual o trabalho deve ser organizado, a forma como a autoridade deve ser exercida, as pessoas recompensadas e controladas."<sup>10</sup>

Criar cultura nova significa romper com valores, crenças, tabus e com os demais elementos da cultura organizacional que permeiam o passado e o presente, substituindo alguns, reforçando outros, fazendo despontar expectativas e verdades até então desconhecidas e até indesejadas.

A cultura existente no serviço público é certamente o maior entrave à instalação da qualidade que a sociedade reclama do governo, de forma ainda passiva, mas que, pouco a pouco, vem sendo intensificada, permitindo antever em futuro próximo reações agressivas, caso persista a desconsideração com que tem sido tratada.

A ausência de uma filosofia e de uma *praxis* que reconheçam como valores a serem perseguidos a satisfação do cidadão, bons níveis de desempenho, o desenvolvimento do potencial humano e a prestação de serviços com qualidade elevada tem contribuído para o *status quo* da administração pública.

Acomodação, falta de compromisso, morosidade e descrédito são presenças constantes no comportamento dos funcionários públicos, resultantes da falta de perspectiva de carreira, dos baixos salários, do conhecimento do seu papel organizacional, das tarefas limitadas e repetitivas, da ausência de oportunidades de participação nas decisões que

---

<sup>10</sup> Handy, C. B. *Como compreender as organizações*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p. 202.



envolvem suas tarefas, da falta de sistemas ou práticas que avaliem e estimulem o desempenho e a produtividade individual e grupal, da prática do apadrinhamento, do compadrio, do prevalecimento de interesses pessoais ou de pequenos grupos sobre os desejos e demandas da sociedade. Tudo isso são reflexos de crenças, ritos, tabus e mitos que, juntamente com as práticas administrativas, perpassam a cultura do serviço público.

A criação de nova cultura é processo que demanda tempo. Na melhor das hipóteses, poder-se-á esperar a médio prazo uma cultura com novas feições. O rompimento com a cultura antiga pode ser processado a partir de mudanças planejadas, envolvendo o maior número possível de pessoas, principalmente aquelas que detêm algum tipo de liderança sobre as demais. Devem ser criadas oportunidades para que os valores existentes na cultura sejam reconhecidos, repensados e redefinidos e para que novos valores sejam discutidos e avaliados quanto a pertinência e desejabilidade de internalização pelo grupo.

As crenças praticadas devem ser revistas. Por que certas coisas ou certas tarefas são feitas de determinada maneira? Por que algumas atitudes são aceitas e estimuladas e outras são repudiadas? Por que A ocorre antes de B? Por que Y sucede a X? O questionamento aberto e sem cerceamentos é a chave mágica para a identificação e revisão das crenças existentes na organização. O culto da eficiência tem levado muitos a persistirem na execução de rituais, às vezes longos e dispendiosos, sem sequer se questionarem quanto à necessidade ou importância daquilo que fazem.

Numa proposta de mudança de cultura, os rituais praticados na prestação dos serviços deverão passar por acurada revisão. A prática de se fazer orçamento-programa ao invés de programa orçamentário — ou seja, elaborar o orçamento sem considerar o planejamento das atividades nas quais os recursos financeiros serão investidos — é exemplo de ritual que merece revisão. As políticas financeiras, de compras, de pessoal, de saúde, de habitação, de educação, de financiamento, de exportação, todas as políticas públicas, de uma forma geral, registram grande número de processos ritualísticos que devem ser revistos dentro de um projeto sério de busca da qualidade.

A geração de um estado de qualidade desejável para o serviço público impõe abandonar práticas obsoletas, introduzir procedimentos, obter padrões diferentes e sensivelmente melhores para o desempenho das pessoas e das organizações, mudar as relações entre pessoas e entre estas e a organização, rever papéis e responsabilidades, redefinir conceitos e concepções.

Associada à criação de uma nova cultura está a mudança, que certamente se fará acompanhar de sentimentos de perda e de dor e que, devido a isso, precisará ser cuidadosamente tratada. É bom lembrar que tende a sentir mais aquele que se percebe mais atingido pela mudança. Isso talvez explique o fato de as áreas especializadas serem as mais resistentes à introdução de novos procedimentos organizacionais, pois quanto maior o grau de especialização alcançado, maior o sentimento de perda diante da situação atual que deverá ser alterada, refeita e às vezes até abandonada em decorrência da nova situação. Alteração do modelo de gestão, redefinição de cargos ou linhas de comunicação, revisão de normas e procedimentos, redução ou ampliação de quadros funcionais são exemplos de mudanças que provocam reações defensivas. É comum o caso de unidades de consultoria ou assessoria jurídica, por exemplo, oferecerem forte oposição à implantação de sistemas de controles gerenciais informatizados. Já as áreas que se utilizam de conhecimentos mais genéricos, de uso comum a várias situações, tendem a aceitar e a se envolver com maior prontidão nos processos de mudança, como ocorre nas áreas de

atendimento direto a clientes, secretarias administrativas e outras unidades de registros e controles de caráter geral.

Participação, alargamento e enriquecimento de funções, delegação e responsabilização por novas tarefas, acompanhamento e discussão sobre o desempenho, definição conjunta de objetivos de trabalho, treinamento para a tarefa e desenvolvimento de potencial são soluções com alto poder para estimular a adoção de valores, crenças, tabus e mitos, já por demais conhecidos, mas ainda muito pouco ou quase nada praticados no serviço público.

### *Adquirir e usar tecnologia adequada*

Tecnologia pode ser definida como um conjunto de práticas sociais que transformam os conhecimentos científicos em *know how* utilizado na produção. Além de máquinas e equipamentos, inclui o conjunto de conhecimentos necessários para a produção dos bens e serviços demandados pela sociedade.

Há muito o tema do sucateamento do serviço público freqüenta a mídia. O país toma consciência do estado precário da administração pública às voltas com máquinas obsoletas, equipamentos emperrados e conhecimentos ultrapassados. Paralelamente, o noticiário se esmera em ressaltar a eficiência dos serviços públicos em países do Primeiro Mundo, estimulando um “efeito demanda” crescente, ou seja, expectativa da população em ter acesso também a serviços comparáveis aos divulgados.

A exigência de maiores e diferentes padrões de qualidade está intimamente ligada à qualidade disponível e passível de ser consumida na sociedade. Apesar de o Brasil ainda ser, de uma forma geral, carente nesse ponto, os meios de comunicação têm contribuído para elevar o nível de informação e desejo de mudança da população, no sentido de poder dispor de recursos tecnológicos avançados. “O ser humano tem uma tendência intrínseca de utilizar os resultados do conhecimento científico e tecnológico para melhorar suas condições, consumir e inovar. Com o desenvolvimento dos meios de comunicação e da dificuldade de isolar povos de inovações, o consumismo de bens de alta tecnologia se transformou em importante fonte de dividendos para as nações...”<sup>11</sup>

Vários segmentos sociais brasileiros já estão conseguindo operar com tecnologias apropriadas, resultando em sensível melhoria da qualidade dos serviços ou produtos entregues ao mercado — como acontece, por exemplo, com as telecomunicações, os serviços bancários, a indústria petrolífera e alguns centros avançados de geração de tecnologia médica. Não há quem não se espante com o sucesso dos programas brasileiros de cirurgia cardiovascular ou de transplantes. Paradoxalmente, porém, não se conseguem resultados expressivos no controle da mortalidade infantil, no combate à fome ou na eliminação de doenças como o cólera. A agricultura brasileira conseguiu avanços destacados, resultantes de uma política de investimento acentuado tanto em pesquisa quanto na formação de pesquisadores, que durante algum tempo norteou o desempenho da Embrapa. Infelizmente, nos últimos anos a empresa deixou de receber do governo o montante de recursos necessários para a continuidade de seus programas.

---

<sup>11</sup> Silveira, Ayrton Ribeiro da. *Ciência e tecnologia: aquisição, geração, utilização*. Rio de Janeiro, Finep/CNPq, 1985. p. 61.

É por demais sabido que falta ao país um programa sério de desenvolvimento científico e tecnológico, capaz de eliminar ou pelo menos atenuar o atraso em que nos encontramos. Embora possamos localizar ilhas de excelência — como o Instituto do Câncer e o Hospital Sarah Kubitschek, centro de referência em medicina — poucas agências governamentais podem dispor de tecnologia adequada que as ajude a prestar um serviço de melhor qualidade.

Além do mais, como tecnologia se transfere de mente para mente, é imprescindível lembrar a quase inexistência de programas de formação e desenvolvimento que contemplem os profissionais do serviço público, de forma a que possam adquirir conhecimento ou *know how* e alcançar altos níveis de competência e de desempenho. Segundo Edson Fregni, “tecnologia é conhecimento, é saber. O conjunto do conhecimento dos brasileiros é a tecnologia brasileira”.<sup>12</sup> Da mesma forma se poderá afirmar que o conjunto do conhecimento dos servidores públicos é a medida da tecnologia disponível no serviço público.

Um dado a considerar é o do objeto da tecnologia, que não deve ser vista apenas segundo uma ótica, mas em todas as dimensões que a caracterizam. Enquanto um processo voltado para a maximização de lucros, está ligada à valorização do capital e condicionada ao interesse de grupos de pressão. Por outro lado, exerce um papel marcante na vida humana, podendo contribuir para o desenvolvimento ou para a estagnação da sociedade. Cabe ao governo, como representante das aspirações populares, definir políticas que contemplem essas aspirações. Na questão da qualidade e, em especial, da qualidade da própria administração pública, a ausência de políticas visando a esse objetivo tem comprometido a aquisição e o desenvolvimento autóctone de tecnologias adequadas.

Um estudo recente comparou o desempenho de empresas brasileiras a alguns padrões internacionais, chegando a resultados assustadores. Em alguns aspectos nossas empresas não chegam a atingir 1% do padrão mundial. Por exemplo, o número de peças rejeitadas no controle de qualidade: o Brasil apresenta 26 mil rejeições por milhão, enquanto o padrão internacional marca apenas 200. Outro estudo, realizado para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de São Paulo, chegou à conclusão de que o setor produtivo apresenta uma defasagem média de 10 a 15 anos em relação aos países industrializados.<sup>13</sup>

Investir em tecnologia significa dotar as agências governamentais dos conhecimentos, equipamentos, materiais e estratégias de que necessitam para prestarem, com a necessária qualidade, os serviços que delas são esperados. Omitir-se em relação a esse aspecto resultará na manutenção de um estado já por demais questionado e reconhecido como indesejável pelos brasileiros.

A insuficiência tecnológica sempre foi apontada como uma das principais causas da nossa vulnerabilidade econômica e social. Não se poderá aspirar a um “estado de qualidade” na administração pública sem que antes seja solucionada de forma conveniente a questão da tecnologia implícita nos processos de oferta de serviços e bens públicos.

---

<sup>12</sup> Fregni, Edson. Objetivos de uma política tecnológica. *Dados e Idéias*. São Paulo, ago. 1993. p. 72-5.

<sup>13</sup> Félix, Antonio. Pesquisa mostra os pontos fracos da indústria do país. *O Estado de S. Paulo*, 9 dez. 1990. Caderno de Economia.

## *Investir na formação de quadros para a gestão pública*

As ações e estratégias do governo no campo da administração pública mostram a existência de uma cadeia de erros sucessivos. Inúmeras foram as propostas de reformas e de modernização, todas elas apresentando sempre o mesmo resultado melancólico.

O serviço público enfrenta questões gerenciais complexas e de características específicas. Uma análise superficial evidencia a necessidade de substituir procedimentos arcaicos por uma abordagem gerencial voltada para a solução dos problemas que desafiam o governo, tais como: excesso de controles do processo e inexistência de avaliações de resultados; sonegação; morosidade; insuficiência de serviços básicos prestados pelo governo, ao lado de outros, por este assumidos, alheios à sua responsabilidade; baixa qualidade em todos os serviços prestados.

O governo sempre se preocupou em proceder a normalizações e regulamentações administrativas, dando pouca atenção aos aspectos da gerência. Os quadros gerenciais geralmente são fracos e despreparados; carecem de habilidades que lhes permitam visualizar o todo da organização para a qual trabalham, os papéis do governo, as expectativas e necessidades da sociedade; não sabem como agir ante cenários mutáveis, que exigem flexibilidade e rapidez; não estão preparados para reconhecer e obter a qualidade que está sendo solicitada das organizações que dirigem.

A definição de prioridades e a conseqüente valoração correta de questões vitais são outras fragilidades da administração pública, decorrentes da inadequabilidade da atuação dos gestores públicos. Estas, como as demais fragilidades já conhecidas e por demais apontadas, podem ser transformadas em pontos fortes, se devidamente tratadas. A solução que se propõe — investir na formação de quadros para a gestão da administração pública — não é nova, não é mágica, mas as ações nesse sentido ainda estão aquém do desejável. Embora o governo federal disponha de uma instituição especialmente criada para a formação de gestores públicos — a Enap —, sua atuação tem sido insuficiente para formar os quadros gerenciais na quantidade que seria necessária para atender ao gigantismo da máquina pública. Será necessário um esforço no sentido de construir uma rede da qual poderão fazer parte instituições universitárias e de pesquisa, para subsidiar o esforço de formação.

Os investimentos no treinamento dos gestores têm sido freqüentemente centrados na aquisição de conhecimento ou informações técnicas. Muito pouco tem sido feito visando a desenvolver habilidades e atitudes necessárias ao desempenho do papel gerencial. Se a evidência empírica às vezes demonstrou que alguns gerentes se fizeram sozinhos, demonstrou também, no decorrer do tempo, que muitos sobram no caminho, levando consigo a eficiência e a eficácia de muitas organizações.

O grande desafio da administração pública é desenvolver competências individuais e organizacionais que permitam ao governo atender à sociedade em suas demandas, e isso somente será possível se os gerentes e administradores das organizações públicas estiverem, primeiro, convictos de que a eles cabe sensível parcela de tal encargo e, segundo, preparados para fazê-lo.

As práticas gerenciais vigentes nas organizações públicas brasileiras ainda guardam traços do autoritarismo que sempre predominou nas relações entre o Estado e a sociedade, decorrentes do grau de colonização a que fomos submetidos. Algumas características do modelo autoritário de gestão, como a excessiva centralização administrativa, o patrimonialismo e o clientelismo exacerbado, ainda predominam na administração pública, dificultando a implantação de práticas gerenciais de cunho mais democrático.

Como afirma Alexis Stepanenko, “a gestão dos negócios públicos tem pouco compromisso com os conceitos de eficiência, produtividade, qualidade, resultados e adequação às várias realidades do país. Por outro lado, ainda não existe uma consciência forte do cidadão-contribuinte, que deveria fiscalizar mais a aplicação dos recursos públicos e ser menos fiscalizado pelo Estado”.<sup>14</sup> Tal quadro demonstra a necessidade de se repensar as relações Estado/sociedade, de forma a fazer prevalecer a hegemonia da sociedade.

Numa sociedade democrática, espera-se da administração pública uma ação mais compatível com o ideal de bem servir. Assim a gestão da coisa pública far-se-á predominantemente pelo critério do interesse público. Somente quando se implantar no serviço público a orientação para o cliente/usuário/cidadão e se criarem no seio da sociedade civil mecanismos capazes de coibir os abusos na gestão pública, será possível pensar em excelência na prestação dos serviços.

Por outro lado, é preciso não esquecer o gigantismo da máquina do Estado — uma característica que intervém na eficiência dos serviços prestados pelo governo à sociedade. É possível afirmar, sem erro, que uma das causas da baixa qualificação dos serviços públicos é a incapacidade da máquina do governo em responder ao volume de demandas que chegam ao aparelho estatal.

Uma das saídas apontadas pelos estudiosos da administração pública tem sido a de se buscar, através de amplo processo de descentralização, a transferência para os estados e municípios de atribuições hoje afetas à área federal.

Sugere-se, também, o envolvimento do cliente/usuário dos serviços públicos no processo decisório das organizações governamentais, visando a garantir maior transparência nas ações do governo.

O envolvimento da sociedade e das organizações não-governamentais nos programas e propósitos do governo é outro aspecto a considerar. Acredita-se que a audiência de diferentes segmentos e a “parceria” entre organizações públicas e privadas viabilizariam uma execução mais efetiva e mais desejável em muitas situações, dividindo os encargos ou responsabilidades e ampliando os resultados.

Nessa linha de raciocínio começam a ser experimentados no âmbito da administração pública brasileira novos modelos de gestão, onde a participação assume lugar de relevo. Alguns contratos de gestão já celebrados por agências governamentais parecem ser um caminho adequado para implantar a filosofia da qualidade no serviço público.

Claro está que a implantação de novos modelos de gestão pressupõe a eliminação de barreiras, entre as quais vale citar: a falta de políticas públicas claramente definidas; a descontinuidade administrativa, que interrompe ações em andamento e dificulta o processo decisório; o despreparo dos quadros funcionais, notadamente os de nível gerencial; a

---

<sup>14</sup> Stepanenko, Alexis. *Marketing em serviços públicos: desafios e soluções*. Brasília, IDR, 1991. mimeog.

tendência à concentração do poder, que resulta em centralizações excessivas; a visão reducionista da realidade, que leva a centrar no governo federal as decisões sobre uma gama infinda de problemas da competência dos estados e municípios.

A implantação de novos modelos de gestão implica a existência de filosofias que valorizem o servidor público e o seu trabalho no governo. Implica resgatar a dimensão comportamental, já que o envolvimento e o compromisso das pessoas serão imprescindíveis para o sucesso de qualquer medida visando à modernização do serviço público e à excelência dos serviços prestados. "A adesão pessoal é resultante do senso de identificação com os objetivos e a maneira de agir da empresa, que faz o empregado perceber a existência de um paralelismo entre suas expectativas e o que a empresa se propõe fazer."<sup>15</sup>

A adoção de modelos de gerência com base em princípios holísticos parece ser uma rota a seguir pelos gestores públicos que tenham compromisso com a ética, a democracia e a modernização do setor público.

Enquanto as organizações públicas se constituírem em depósito de pessoas apáticas e incompetentes, gerenciadas por autocratas despreparados, pouco se obterá em termos de melhoria da qualidade.

A legitimidade da administração pública depende do atendimento das necessidades da sociedade. Se esse atendimento não for de qualidade, abre-se um espaço para o questionamento da razão de ser do próprio governo.

A busca da qualidade na prestação dos serviços constitui um traço de maturidade organizacional. Representa a consciência da cidadania e a compreensão de que o governo, através de sua administração, não poderá ficar alheio às transformações ocorridas na sociedade e às mudanças no comportamento e expectativas dos cidadãos.

### *Investir na melhoria do desempenho das pessoas*

O advento da qualidade como um valor a ser perseguido tem demonstrado que são as pessoas que fazem a qualidade.

Inúmeros autores têm escrito sobre a importância do desempenho humano para que as organizações possam atingir altos níveis de qualidade. Peters & Waterman Jr., que realizaram extensa pesquisa sobre as razões de algumas empresas serem mais bem-sucedidas do que outras, concluíram que as empresas de alto padrão eram, acima de tudo, brilhantes nas coisas básicas e elementares. Nelas, os instrumentos não substituíam o pensamento e a reflexão, e os empregados recebiam toda a atenção e eram tratados como adultos.<sup>16</sup>

Lee Iacocca, empresário contemporâneo, de grande sucesso, aponta o acompanhamento e a estimulação do desempenho dos empregados, especialmente dos gerentes, como vital para que a organização obtenha bons resultados. Defende que as pessoas devam realizar tarefas que as empolguem ou, pelo menos, que não as desagradem. Diz serem importantes o respeito e a atenção de uns para com os outros, na realização das tarefas comuns, para que exista o espírito de equipe.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Tonet, Helena. *Valorização e profissionalização de recursos humanos*. Brasília, IDR, 1991. mimeog.

<sup>16</sup> Peters, T. J. & Waterman, Jr. R. H. *Vencendo a crise: como o bom senso empresarial pode superá-la*. São Paulo, Harp & Row, 1983.

<sup>17</sup> Iacocca, Lee & Novak, W. *Iacocca. Uma autobiografia*. São Paulo, Cultura, 1985.

Nos países do Primeiro Mundo — e mesmo no Brasil, nos meios já despertados para o assunto — existe consenso sobre a afirmação de que “são as pessoas que fazem a qualidade”.<sup>18</sup> O primeiro passo para que esta ocorra é a vontade da pessoa — o querer produzir qualidade. O segundo passo é “estar, cada uma, preparada — saber como fazer qualidade”.<sup>19</sup> Por isso se torna necessário investir nas pessoas quando se pretende elevar o padrão da qualidade da administração pública. Melhor desempenho é resultante de melhores e diferentes atitudes, habilidades e conhecimentos. É preciso investir em políticas adequadas, que são o melhor caminho para gerar atitudes de adesão, iniciativa e compromisso pessoal. Investir na qualificação das pessoas, desenvolvendo conhecimentos e habilidades para o emprego de instrumental teórico e prático, necessário para gerar e manter o estado da qualidade, é, sem dúvida, uma estratégia inteligente e eficaz.

## 5. Conclusões

A cultura brasileira, de uma forma geral, e a do serviço público, em particular, têm tabus e mitos que desempenham um papel muito forte no comportamento da administração. O folclore brasileiro é rico em imagens e procedimentos simbólicos, que têm lugar de destaque como elementos históricos e denotadores das características do povo. O folclore da administração pública também registra um vasto acervo desses elementos.

No caso da sociedade, como um todo, estão sendo percebidas atitudes que denotam a preocupação em mudar uma realidade que já não oferece as respostas que as pessoas solicitam. Há algum tempo o “levar vantagem em tudo” era sempre mencionado como um valor. Hoje percebe-se que a chamada “Lei de Gerson” vem sendo repudiada por grande parte da população, inclusive publicamente pelo próprio “ator” que lhe emprestou o nome. O fenômeno “caras pintadas” simboliza outra reação da sociedade a fatos perante os quais antes nada fazia. Esses são exemplos de mudança da cultura da sociedade brasileira.

As organizações públicas existem para atender demandas da sociedade, que, ao sofrer mudanças em suas expectativas e comportamentos, acarreta conseqüências e também provoca mudanças naquelas.

Povo dócil e cordato, que aguarda passivamente numa fila de vários metros a sua vez de ser atendido, que se contenta com serviços precários e sorri de forma humilde, desculpando o atendimento grosseiro recebido de um funcionário mal-humorado, não é povo que exige qualidade. Essa, felizmente, é uma imagem já em mutação. O povo brasileiro já está deixando de ser passivo quando desrespeitado em seus direitos.

Conseqüentemente, as organizações públicas também mudarão. Será lógico, portanto, que se antecipem, planejando as mudanças que delas serão exigidas e sem as quais não sobreviverão.

Da mesma forma que na sociedade, também nas organizações as mudanças ocorrem a partir de alterações na cultura existente.

Foi dito anteriormente que cultura organizacional é o conjunto de pressupostos norteadores da forma como as pessoas agem para administrar as demandas decorrentes da missão, dos objetivos e dos procedimentos definidos para a organização, aprendidos e

---

<sup>18</sup> Tonet, Helena. As pessoas fazem a qualidade. *Revista de Recursos Humanos*. Brasília, IDR, set./dez. 1992. p. 43-8.

<sup>19</sup> Id. *ibid.*

repassados de umas para as outras. Qualquer mudança pretendida deverá considerar os pressupostos existentes e promover as correções necessárias para redirecionar o caminho anteriormente seguido.

Implantar “qualidade” na administração pública demandará que os pressupostos existentes sejam revistos e reavaliados segundo uma nova ótica. Quanto mais esta for coerente com as expectativas dos cidadãos, maior a probabilidade de a administração pública cumprir o seu papel.

Essa é a primeira proposta apresentada neste estudo. Trabalho árduo, mas sem o qual nada será possível fazer. A mudança da cultura surge a partir da consideração de valores diferentes. Conforme foi exposto, os valores referem-se a definições sobre o que a organização considera importante preservar ou realizar, para alcançar ou manter a imagem e o nível de sucesso desejado. A “qualidade” é, certamente, um valor diferente a ser cultivado na administração pública.

A alteração de tabus e mitos processa-se a partir da introdução de novas formas de perceber e tratar a realidade. Surge a partir da abertura de espaços para novas ações e novos comportamentos. Decorre da estimulação de atitudes diferentes, da aquisição de habilidades básicas para a geração de posturas, pessoais e profissionais, adequadas e desejáveis em uma nova realidade.

Todos os elementos da cultura organizacional do serviço público, bem como as formas através das quais se manifestam no quotidiano da administração, precisarão ser revistos, repensados, redimensionados, como parte de uma estratégia para obtenção de “qualidade” nos serviços prestados pelo governo.

Nesse contexto, a aquisição e o desenvolvimento de tecnologias adequadas emergem como condições básicas, precipitadoras de um novo estado em que a qualidade se faça presente. Isoladamente pouco adiantariam, mas, se ausentes no conjunto acarretarão prejuízos incalculáveis. A elas segue-se o investimento na formação dos quadros de pessoal, com domínio para o nível gerencial, contudo sem descuidar do preparo de todas as pessoas. Novos modelos de gestão, que incorporem delegação de autoridade, desconcentração de tarefas e descentralização de poder, modelos que permitam, valorizem e estimulem a participação das pessoas em todos os níveis de decisão e de execução, políticas que valorizem a contribuição e a adesão das pessoas, que estimulem o crescimento e a satisfação pessoal e, principalmente, que sirvam como disparadores para a conscientização de todos quanto à importância da satisfação do cliente/usuário ou cidadão, a quem se destina, em última análise, toda a ação das organizações públicas.