PBQP

A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Valeria Alpino Bigonha Salgado
Ano 1995

1. O PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

1.1. CONTEXTO HISTÓRICO

A formulação de uma política de governo voltada para a internalização da Gestão da Qualidade Total foi introduzida no Brasil em março de 1990, como parte da estratégia desenvolvimentista do Governo Collor.

As tendências neo-liberais do Governo de 1990 resultaram na alteração do modelo de política industrial de substituição de importações - que vinha sendo adotado pelo País desde 1930, na era Getulista, alcançando o seu apogeu na década de 70, durante os governos militares - para o modelo de interação competitiva - que buscava implantar uma economia de mercado em lugar da economia fortemente controlada pelo Estado. Foi lançada uma nova Política Industrial e de Comércio Exterior, baseada, fundamentalmente, na reestruturação competitiva da indústria brasileira, através da modernização industrial e da inovação tecnológica.

A intenção era de que o esforço para a superação das dificuldades econômicas e sociais fosse norteado pela necessidade de integração competitiva à economia mundial, numa relação de aprofundamento da relação comercial e produtiva com o resto do mundo, possibilitando investimentos que capacitassem tecnologicamente o parque industrial brasileiro, e deixassem emergir o novo, a partir da crise do velho.

A estratégia era, de um lado, promover a abertura da economia, desregulamentando, desburocratizando, privatizando, reduzindo alíquotas de importação, e de outro promover a reestruturação econômica do País, através da introdução de novos e modernos métodos de gestão da qualidade e produtividade.

Nesse contexto, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade-PBQP, juntamente com o Programa de Capacitação Tecnológica-PACTI, foram lançados como os principais instrumentos da nova política.

A melhor definição do PBQP é a de que ele foi criado para introduzir no País uma tecnologia modernizante, que é a Gestão da Qualidade Total, capaz de produzir mudanças qualitativas (mudanças de valores e atitudes), por meio de um processo reeducacional, viabilizando a plena assimilação e uso das tecnologias avançadas de operações.

O entendimento era de que, sem a absorção de uma tecnologia modernizante, o País não conseguiria superar a estagnação industrial que os 50 anos de protecionismo estatal ajudaram a estabelecer, e alcançar competitividade frente à concorrência do mercado externo. A simples busca da inovação tecnológica, orientada e incentivada pelo PACTI, nesse caso, não se configuraria em estratégia suficientemente adequada, porquanto o "salto de desenvolvimento", impulsionado pela inovação tecnológica, só é possível em organizações com mecanismos de gestão plenamente desenvolvidos.

O lançamento oficial do PBQP ocorreu no dia 07.11.90, em solenidade presidida pelo ex-Presidente Collor. Na ocasião, foi instituído o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade (Decreto nº 99.675, de 07.11.90), responsável pela administração do Programa, presidido pelo Secretário-Geral da Presidência da República, Marcos Coimbra.

Cumpre ressaltar que as novas políticas introduzidas pelo Governo Collor não representaram novidade no País. O processo de abertura ao exterior foi iniciado pelo Governo Sarney, tendo no BNDES o órgão responsável pelo desenvolvimento das bases do programa de interação competitiva.

De igual forma, a Qualidade Total, desde meados da década de 80, já vinha despertando o interesse de universidades e do setor privado, contando, inclusive, com apoio governamental, que mantinha, desde 1984, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT funcionando no âmbito do extinto Ministério da Indústria e Comércio, assim como o ProQP-Programa da Qualidade e Produtividade, estruturado também junto ao MIC e a importantes segmentos do setor produtivo, no qual integravam-se diversos instrumentos de apoio à gestão da qualidade e à infraestrutura dos serviços tecnológicos (metrologia, normalização, qualidade industrial, propriedade industrial, transferência de tecnologia e informação tecnológica industrial).

De igual forma, a criação do PEGQ-Projeto de Especialização da Gestão da Qualidade, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e principal responsável pelo financiamento de programas de qualidade na iniciativa privada e órgãos públicos, data de 1987.

O lançamento oficial do Programa, em 1990, veio consolidar as ações já empreendidas, concedendo ao movimento da qualidade brasileiro uma moldura oficial, tornando os esforços de internalização da Gestão da Qualidade Total, mais que um movimento isolado de setores da sociedade, **um Programa de Governo**.

O contexto do lançamento do PBQP apresentou uma importância singular, visto que assegurou o continuísmo das ações empreendidas no seu âmbito, apesar das diversas mudanças organizacionais e de dirigentes públicos, ocorridas após a sua criação, e do pouco apoio político conseguido nos 2 últimos anos.

Constitui registro interessante a opinião de alguns especialistas da Qualidade, que afirmam que o Brasil já é considerado, atualmente, a 2ª nação do mundo em esforço para internalização da GQT, perdendo apenas para o Japão.

1.2. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS

A filosofia do PBQP é a de mobilizar toda a sociedade brasileira para a qualidade e produtividade. Para tanto, foi concebido como um programa de execução descentralizada, baseado na parceria entre Governo Federal, Governos Estaduais, Empresários e Trabalhadores, na consecução de seu objetivo: "apoiar o esforço brasileiro de modernização através da promoção da qualidade e produtividade".

O Programa possui uma estrutura matricial (Anexo I), composta por sete subprogramas gerais, de natureza temática, e cinco subprogramas setoriais, que representam os diversos segmentos produtivos do País. Esses subprogramas interagem entre si, sob a coordenação de um colegiado (coordenação-executiva), com representantes de todos as subcomissões, dos empresários, trabalhadores e consumidores; e orientação estratégica de um comitê nacional, presidido pela Presidência da República.

Uma importante orientação estratégica foi de que houvesse, no princípio, uma presença intensa do Governo que, na medida da criação de competências externas, fosse sendo substituída pela presença da iniciativa privada na

responsabilidade pela condução das ações. Essa estratégia tem sido observada desde então, tendo sido promovida, gradativamente, a retirada do Governo das coordenações dos subprogramas, a partir do momento em que verificada a possibilidade de alguma entidade privada passar a exercer a coordenação das ações.

O PBQP não possui dotação orçamentária própria, ou seja, não aloca recursos diretamente. O que existe são linhas de apoio ao Programa (PEGQ, RHAE, LAGQ) nas diversas agências financeiras e de fomento (FINEP, BNDES, CNPq), que são utilizadas na complementação do esforço dos vários agentes econômicos envolvidas no processo. A maioria absoluta dos recursos financeiros aplicados no PBQP provém da iniciativa privada.

Para o apoio às ações dentro do setor público, existe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, como órgão coordenador do subcomitê, um plano de trabalho, com recursos orçamentários destinados à capacitação técnica e implementação de programas da qualidade, que funciona nos moldes do PEGQ.

1.3. ESTRUTURA FORMAL

1.3.1. COMITÊ NACIONAL:

O Comitê Nacional, representa o nível decisório do Programa, responsável pelo estabelecimento das diretrizes e orientações estratégicas.

Foi inicialmente presidido pelo Secretário-Geral/PR, que acumulava a função com a de Coordenador-Executivo do Programa. Durante a 10ª Reunião do Comitê Nacional, a Coordenação-Executiva foi transferida para a Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR.

Posteriormente, o Decreto de 20.04.93, determinou que a presidência do Comitê Nacional e da Coordenação-Executiva fossem exercidas, respectivamente, pelo Ministro de Estado e Secretário-Executivo da Indústria, do Comércio e do Turismo.

O Comitê Nacional é constituído pelas seguintes autoridades:

. Ministros de nove ministérios e secretarias (MICT, MME, SEPLAN, SAF, SAE, MT, MEC, MCT, MAARA);
. 1 representante dos consumidores (IDEC);
. Fórum dos Secretários de Industria e Comércio;
. 3 representantes das classes produtoras;
. CNI, CNA, CNC, SEBRAE
. FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE

1.3.2. COORDENAÇÃO EXECUTIVA:

Coordena as ações recomendadas pelo Comitê Nacional.

Esta constituída da seguinte forma:

. Secretário-Executivo do MICT - coordenador executivo;
. representante dos membros do comitê nacional;
. coordenadores dos subprogramas gerais;
. coordenadores das coordenações integradas dos subprogramas setoriais;
. coordenadores das comissões técnicas temporárias;
. representante da secretaria executiva do Comitê Nacional

1.4. SUBPROGRAMAS GERAIS:

Os subprogramas gerais são de natureza temática, tendo sob sua função o desenvolvimento de áreas consideradas estratégicas para a implantação da Gestão da Qualidade.

1.4.1. SUBPROGRAMA GERAL I : CONSCIENTIZAÇÃO, MOTIVAÇÃO E DIVULGAÇÃO PARA A QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

É o responsável pelo trabalho de conscientização da sociedade brasileira sobre a importância da qualidade e produtividade, bem como pela motivação da força produtiva, com a finalidade de impulsionar os setores econômicos do País.

Atualmente coordenado pelo SEBRAE, sua coordenação esteve, primeiramente, sob a responsabilidade do INMETRO, havendo sido transferida, posteriormente, à Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR e à Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade.

Dos resultados alcançados pelo Subprograma, os mais relevantes são:

- a instituição do Boletim Informativo do PBQP, através de convênio firmado entre o INMETRO e a CNI. Até dezembro/94, já haviam sido publicados 21 boletins, de periodicidade bimestral, cada um com tiragem de 10 mil exemplares;

- o Prêmio Nacional da Qualidade: a exemplo do Prêmio Deming japonês, e do Malcon Baldrige americano, o Brasil instituiu o Prêmio Nacional da Qualidade, baseado nos critérios mais adiantados na busca da excelência empresarial. Já foram concedidos três prêmios: à IBM, em 1992; à XEROX do Brasil, em 1993 e ao Citibank, em 1994.

1.4.2. A FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE

Foi criada em 1991, com caráter eminentemente privado, desvinculada de qualquer entidade oficial, através do apoio financeiro de um grupo de 39 empresas e entidades privadas.

Possui como objetivos estimular a implantação da Gestão da Qualidade Total, difundir os conceitos da Qualidade, como alternativa para o avanço e a modernização do País.

A partir dos parâmetros dos prêmios Malcoom Baldrige, dos EUA e Deming, do Japão, o PNQ impõe critérios bastante rígidos às empresas candidatas, que podem ser oriundas da iniciativa privada ou pública, com exceção das autarquias, associações de classe, sociedades profissionais e empresas da administração direta federal, estadual ou municipal.

1.4.3. - SUBPROGRAMA GERAL II: DESENVOLVIMENTO E DIFUSÃO DE MÉTODOS DE GESTÃO

É o Subprograma responsável pela competência técnica em Gestão da Qualidade Total, hoje existente no País. Foi criado para estimular o desenvolvimento e a difusão de métodos modernos de gestão empresarial voltados para a melhoria da qualidade e aumento da produtividade.

Sua coordenação é exercida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

Possui linhas de financiamento, através de agentes financeiros como o BNDES, a FINEP, o Banco do Brasil e o CNPq, para o apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas, bem como a implantação de programas da qualidade; das quais a mais conhecida e utilizada pelo setor público é o PEGQ: Programa de Especialização da Gestão da Qualidade.

O PEGQ está estruturado com base em quatro produtos:

- Programa de Capacitação para a Qualidade;
- Programa de Capacitação de Entidades Multiplicadoras;
- Programa de Cooperação Externa:
. Missões de Estudo ao Exterior para Facilitadores;
. Missões de Alto Nível para Executivos;
. Apoio à vinda de especialistas ao País
- Programa de Gestão Avançada: para empresas em estágio avançado de implantação de GQT, como forma de buscar novas metodologias, posteriores ao GQT.

O PEGQ foi o principal responsável pela alavancagem de diversas atividades ligadas ao desenvolvimento e disseminação de métodos de gestão no País.

Contabiliza, hoje, uma aplicação de 7 (sete) milhões de dólares, com um contingente de treinamentos diretamente financiados pelo Programa abrangendo 16.000 (dezesseis mil) pessoas. A adoção do "Modelo PEGQ" por parte de várias entidades de consultoria e treinamento do País, resultou em mais 95.000 pessoas treinadas, totalizando 111.000 (cento e onze mil) pessoas treinadas.

O PEGQ atingiu cerca de 2.000 empresas e entidades diversas dos mais diferentes setores da economia. Realizou 24 missões ao exterior, das quais participaram cerca de 700 pessoas (Japão, Europa e Estados Unidos).

Através do programa de cooperação externa é que foram conseguidas as cooperações entre a JUSE - instituição japonesa da qualidade - e a Fundação Cristhiano Ottoni, da Universidade do Tenessee com a Fundação Carlos Alberto Vanzolini, etc.

1.4.4. - SUBPROGRAMA GERAL III: EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

Coordenado pelo SENAI, esse programa tenta atingir as duas grandes demandas na área da educação no Brasil, que são a preocupação com a educação básica e a tecnologia de ponta. O Brasil é um país de dualidades, onde temos o primeiro e o terceiro mundo convivendo próximos. Quando se fala em demandas da área de educação isso fica claramente visível.

Inicialmente voltado apenas para a capacitação de Recursos Humanos, o SUB III foi ampliado, em 1993, a fim de introduzir o tema Educação para a Qualidade e Produtividade nas ações do PBQP.

As ações mais relavantes do Subprograma tem sido na área de Pós-graduação em Qualidade, havendo sido implementada uma rede integrada, num projeto conjunto do CNPq e IBM e importantes universidades do País.

O Sub III tem sido bastante criticado pela falta de efetividade de suas ações, principalmente no que concerne a educação básica e a requalificação profissional do trabalhador.

Recentemente, foi viabilizada uma missão aos EUA, específica para profissionais da área da educação, das redes estadual e municipal, para pesquisa das experiências realizadas por aquele País no campo da Gestão da Qualidade Total no ensino,

1.4.5. - SUBPROGRAMA GERAL IV: ADEQUAÇÃO DOS SERVIÇOS TECNOLÓGICOS PARA A QUALIDADE TOTAL

Sob a coordenação do INMETRO, os esforços empreendidos no âmbito do Subprograma objetivam estimular o desenvolvimento e a adequação da infra-estrutura de serviços de normalização técnica, certificação da qualidade, metrologia, ensaios e informação tecnológica.

A formulação de um subprograma no PBQP, com o perfil do Sub IV, objetivou atender a uma demanda de estratégica importância para o País, que é a necessidade de disponibilização de instrumentos adequados de apoio à indústria e a crescente utilização dos serviços tecnológicos como instrumentos protecionistas, em um cenário de abertura econômica e inserção mundial.

Um exemplo dos esforços empreendidos no âmbito do Subprograma é a existência, no Brasil, de cerca de 450 empresas certificadas pelas normas ISO, em uma velocidade que corresponde à certificação de 1 empresa por dia. Para se ter um parâmetro de comparação, vale dizer que na Argentina existem apenas 5 empresas certificadas.

Esse subprograma preocupa-se, ainda, em acompanhar as mudanças tecnológicas e os gargalos metrológicos, a nível mundial, que possam representar barreiras aos produtos brasileiros, e conseqüente alijamento do mercado, como por exemplo o "selo verde" de conformidade com as normas de proteção ambiental, que recentemente passou a ser exigido na Europa, como pré-requisito à comercialização dos produtos.

1.4.6. - SUBPROGRAMA GERAL V: PODER DE COMPRA

O Subprograma V tem como missão orientar, incentivar e avaliar o uso do poder de compra público e privado como fator de desenvolvimento da qualidade, produtividade e inovação tecnológica dos bens e serviços no país.

A coordenação dos trabalhos foi entregue ao Ministério das Minas e Energia, em função de lá estarem abrigadas as grandes estatais do setor de energia, como a PETROBRÁS, a ELETROBRÁS, a VALE DO RIO DOCE, responsáveis, hoje, pelo maior volume de compras do País.

Está em pauta, dentre as atividades desse subprograma, a inclusão de um artigo na Lei 8.666, que regulamenta as compras do Estado (institui normas para

licitações e contratos), que recomenda a exigência de certifição segundo as normas da ABNT-Associação Brasileira de Normas Técnicas, nas operações de compras de bens e serviços.

1.4.7. - SUBPROGRAMA GERAL VI: INICIATIVAS ESTADUAIS

O PBQP, dentro da sua estratégia de descentralização, tem incentivado fortemente a criação de Programas Estaduais da Qualidade e Produtividade.

Hoje já existem mais de 12 Programas Estaduais oficialmente lançados, que vêm conduzindo trabalhos em diferentes estágios de desenvolvimento. O que mais tem se destacado, pelos resultados alcançados, realmente admiráveis, tem sido o do Rio Grande do Sul, considerando referência no Brasil.

É coordenado pelo Forum de Secretários Estaduais, hoje presidido pelo Estado do Pará.

1.4.8. - SUBPROGRAMA GERAL VII: MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

O trabalho do Subprograma VII faz parte de um projeto do PEGQ, desenvolvido sob a coordenação do Sebrae.

O ponto inicial dos esforços do SEBRAE de disseminação da Qualidade Total às pequenas e médias empresas foi a apresentação de projeto ao PEGQ para a implantação da Gestão da Qualidade Total, internamente na Instituição. Durante o processo de internalização da Qualidade, o SEBRAE resolveu usar a capacitação por ele adquirida para ajudar a micro e pequena empresa. Assim, desenvolveram uma metodologia específica, perfeitamente adequada ao pequeno empresário - o dono de padaria, de farmácia, etc -, com terminologia acessível (nada de estrangeirismo, de termos como *"kaizen" e "just in time"*) e voltada para a aplicação imediata no ambiente de trabalho. Parafraseando a Dra. Ethel, Diretora de Treinamento do Sebrae "O show é o empresário e não o consultor".

1.5. SUBPROGRAMAS SETORIAIS

Para conduzir as ações previstas pelo Programa nos diversos setores da economia brasileira, foram criados os subprogramas setoriais. Assim, e dentro do espírito de afastamento gradual do Governo, o Setorial da Indústria é coordenado pela Confederação Nacional da Indústria; o Setorial da Agropecuária, pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, com a tendência de ser assumido pela Confederação Nacional da Agricultura. O Setorial de Serviços e o de Comércio, ainda em seus primeiros passos, estão sendo coordenados pelo Ministério da Indústria e Comércio, mas provavelmente, serão repassados para a Confederação Nacional do Comércio. E finalmente, o Setorial da Administração Pública, é coordenado pela Secretaria da Administração Federal, que será objeto de discussão mais detalhada a seguir.

1.6. COMISSÕES TEMÁTICAS

As comissões temáticas têm caráter temporário. Foram criadas, após a consolidação das discussões da 2ª RAVE, a partir da identificação de áreas de interesse do Programa que não estavam contempladas na estrutura dos subprogramas gerais e setoriais. Estão previstas realizações periódicas de workshops para avaliação do seu desempenho.

São quatro:

1ª - Comissão Temática do Trabalho e Emprego -

Coordenada pelo DIEESE, tem como finalidade monitorar a evolução do Programa, quanto aos objetivos da "Dimensão Trabalho", com ênfase ao envolvimento dos trabalhadores, através de suas entidades de classes.

Desde a sua criação, já foram promovidos dois seminários de grande porte (para mais de 400 pessoas) um em Cotia e outro na Unicamp, reunindo as lideranças sindicais, para discussão do tema qualidade e o trabalhador.

No início de dezembro/94, encerrou-se o primeiro curso de Gestão da Qualidade Total para dirigentes sindicais, com a formação de 97 multiplicadores. O evento faz parte de projeto custeado com recursos do PEGQ/MCT, para a capacitação do

DIEESE como multiplicador da GQT junto aos trabalhadores, incluindo a posterior adaptação de linguagem e metodologia, segundo a leitura do trabalhador sobre a qualidade, num trabalho semelhante ao desenvolvido pelo SEBRAE. Como consultoria, foi realizada uma parceria entre as nucleadoras Fundação Christiano Ottoni, Fundação Carlos Alberto Vanzolini e IBQN, cada qual se responsabilizando por parte do projeto.

2ª - Comissão Temática dos Consumidores -

Visa detalhar uma estratégia de incorporação deste segumento ao Programa, baseada na disseminação de informações sobre testes de produtos e serviços para os consumidores finais.

Atualmente coordenada pelo INMETRO, a comissão está estudando uma aproximação com o Consumidor, por sugestão do Instituto de Defesa do Consumidor de São Paulo, através da utilização dos recursos do PEGQ, nos moldes do projeto do DIEESE, por meio da articulação dos PROCONs.

3ª - Comissão Temática do Desperdício -

Sob a coordenação do MICT, objetiva aprofundar a mobilização da sociedade para a qualidade e produtividade.

4ª - Comissão Temática dos Indicadores -

A comissão foi instituída para dar ênfase à mensuração e utilização dos resultados gerados pelos programas de GQT. Sob a coordenação do IPEA, preocupa-se em sistematizar o uso dos indicadores como instrumentos gerenciais.

No início do mês de maio/94, foi realizado, em Brasília (DF), *"workshop"* para apresentação das experiências de utilização de indicadores da Qualidade e das experiências de utilização de indicadores da Qualidade e Produtividade como instrumentos gerenciais, na implantação da Gestão Qualidade Total em órgãos públicos. Foram apresentadas experiências interessantes, importantes principalmente pelo seu pioneirismo, como por exemplo, a da Associação Paulista de Medicina, com o Projeto de Controle da Qualidade Hospitalar. Apesar de críticas realizadas ao Projeto, relativas aos indicadores utilizados, é inegável o seu

valor, enquanto esforço no sentido do uso sistematizado dos indicadores como instrumentos fundamentais do gestor na condução dos processos organizacionais, em prol da melhoria contínua. Outros casos, interessantes foram o *"ranking"* de superintendências elaborado pelo Ministério da Previdência Social; e o esforço da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade de criar um modelo de indicadores para o setor de ensino de graduação.

1.7. REUNIÕES DE AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA - RAVE

Desde a instituição do PBQP, a cada final de exercício (1ª quinzena do mês de dezembro), é realizada uma Reunião de Avaliação Estratégica-RAVE, sob a promoção da Coordenação-Executiva do Programa. Dela participam representantes de todos os segmentos da sociedade brasileira, totalizando, em média de 60 a 80 pessoas, entre dirigentes públicos, empresários, trabalhadores e consumidores.

O evento caracteriza-se por um exercício de planejamento estratégico, identificando-se os pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, e a definição de estratégias e ações a serem observadas no próximo exercício, podendo implicar na eventual amplicação do campo de ação do Programa.

A 2ª RAVE, em dezembro/92, identificou a ausência das micro e pequenas empresas, não contempladas na matriz original do PBQP, havendo sido criado o SubPrograma VII exclusivamente para tratar deste segmento. Foram instituídas, ainda, como resultado das discussões dessa reunião, as quatro comissões temáticas temporárias, anteriormente mencionadas.

A RAVE-1993 não produziu mudanças na estrutura do PBQP, mas traçou quatorze importantes orientações estratégicas que foram observadas pelos subprogramas durante o ano de 1994, e nortearam a formulação dos seus planos de trabalho. As orientações estiveram voltadas para o alargamento da dimensão social do Programa, como indutor da melhoria da qualidade de vida em todas as camadas da população,objetivando intensificar a mobilização da sociedade e seu engajamento nas suas atividades. Nesse sentido, contemplou a consolidação da participação articulada das entidades dos consumidores no PBQP e no PACTI, com preocupação explícita com a educação para o consumo e estabelecimento de mecanismos de divulgação de resultados e ensaios comparativos de produtos e serviços.

A questão da participação dos trabalhadores também foi ressaltada, com ênfase para as discussões sobre a distribuição dos ganhos de produtividade, qualidade de vida no trabalho e a negociação relativa à implantação de programas da qualidade e de inovação tecnológica no local de trabalho com a participação sindical.

No campo da educação, a orientação foi a de desenvolvimento de ações em dois níveis: no sentido da educação básica e profissionalizante e da reciclagem de trabalhadores (requalificação profissional), fortalecendo a questão social e as noções de ética e cidadania.

2. NOVOS CAMINHOS DO PBQP

A RAVE-94 foi realizada em um momento histórico, por coincidir com o final do Governo Itamar Franco, já após a eleição do candidato Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, no período de 1995/1999.

O evento representou o instante do fechamento de um ciclo da vida do Programa, no qual importantes resultados foram alcançados, principalmente no setor privado, e a abertura de outro, com novas oportunidades e demandas.

De acordo com o Sr. José Paulo da Silveira, do CB25, se imaginarmos uma configuração gráfica, tendo no eixo das abcissas o fator tempo e no eixo das ordenadas o fator "capacidade para a mudança", e considerando que a função resultante seja senóide, o momento atual alcança um dos pontos máximos do gráfico. Ou seja, as condições políticas e sócio-econômicas por que atravessa o Brasil permitem a realização de profundas mudanças na sociedade brasileira.

O dado mais importante da leitura dos resultados dessas eleições é o fechamento definitivo do ciclo, iniciado nos anos 30, do nacional desenvolvimentismo ou desenvolvimento nacionalista, com a forte tutela do estado no ambiente econômico e assunção do modelo de interação competitiva.

A realidade brasileira conta, atualmente, com um quadro econômico mais favorável, em decorrência da estabilização econômica e a chegada do fluxo de capital estrangeiro - a palavra de ordem no exterior é de investir novamente no Brasil.

Também o quadro político parece sinalizar positivamente no sentido de uma maior harmonia entre os poderes: a garantia de hegemonia do Governo junto ao Congresso.

Em contrapartida, tem-se, no campo social, uma situação catastrófica, registrada pela miséria, violência, desemprego e analfabetismo.

Um novo conjunto de ideias, um novo modelo de Estado com características visíveis, está se delineando, do qual fazem parte a inserção da economia no mercado externo, a eficiência e a competitividade das empresas e do setor público, a democracia e a cidadania.

Cabe ao PBQP afirmar-se, junto ao Programa do Novo Governo, como o instrumento de política industrial moderno mais adequado para nortear as mudanças que serão introduzidas, por suas características de previsão, articulação e orientação estratégica.

É bom registrar que o alcance do PBQP é significativo, porquanto não se configura em empreendimento "de gabinete", nas mãos de um grupo, formado pelo Ministério da Indústria e Comércio e algumas estatais. Durante os quatro anos em que esteve na agenda de discussões e projetos do País, o Programa atuou na formação de agentes multiplicadores, aumentou sua base de conhecimento, diversificou suas linhas de ação, conseguindo ramificar-se e extender seus efeitos.

Durante as discussões da RAVE-94, apesar do clima de mudanças, não houve proposta de alterações estruturais no Programa. Tampouco as questões em debate representaram novidade. Houve apenas um reordenamento das prioridades e discussão, de forma mais aprofundada, de sete pontos, que viriam a ser norteadores das atividades do PBQP para o ano de 1995:

2.1. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA:

Foi amplamente discutida a necessidade de ênfase ao "terceiro vértice" do trinômio Qualidade, Produtividade e **Inovação Tecnológica**.

O contexto econômico e político atual demanda novos saltos de eficiência. A competição está em jogo: os produtos estrangeiros estão no mercado interno e os produtos brasileiros estão buscando novos mercados. Hoje estamos assistindo a um aumento da qualidade dos produtos e serviços brasileiros. Para a competitividade, contudo, é preciso a inovação tecnológica, única capaz de dar a resposta à necessidade do salto.

O termo "inovação tecnológica" abrange duas vertentes: a inovação tecnológia estrito senso e a inovação gerencial, que é o desafio renovado do PBQP.

2.2. EDUCAÇÃO DOS TRABALHADORES:

A restrição à educação básica tem afetado sobremaneira o processo produtivo, em função do ambiente altamente competitivo no qual as empresas estão inseridas, exigindo, cada vez mais, profissionais melhores qualificados. Nesse contexto, a preocupação com a educação básica deixa de ser uma questão meramente social para se tornar uma demanda do setor produtivo.

2.3. QUALIDADE TOTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

O SUBAPF manifestou-se da seguinte forma, a respeito do tema, em documento-proposta apresentado para discussão: *"A Gestão da Qualidade constitui-se em um instrumental da maior importância aos objetivos da reforma do Estado. É de aplicação imediata, precindindo, embora complementando de forma ideal, qualquer reestruturação institucional de maior profundidade"*.

2.4. CERTIFICAÇÃO DA QUALIDADE DO PRODUTO:

É preciso buscar uma parceria produtiva com o consumidor, estabelecendo mecanismos para que essa categoria possa regular o desempenho das empresas; como por exemplo a instituição de processos de informação regular ao consumidor da qualidade do produtos, para que estes possam, com bases nessas informações, efetuar a seleção dos produtos antes mesmo de consumí-los. A orientação básica deve ser a de eliminar a concorrência desleal das empresas que não observam as normas técnicas.

2.5. GESTÃO DA QUALIDADE PARA DIRIGENTES SINDICAIS:

A questão da implantação da Gestão da Qualidade Total não está bem colocada no Brasil no que diz respeito à participação dos trabalhadores. No processo de aplicação da GQT são enfatizadas as dimensões do *"hardware"* e do *"sofware"*, sendo esquecidas as do *"humanware"*. O risco é de que os programas não desçam ao chão de fábrica e fiquem apenas nas esferas mais altas, não gerando, por conseqüência, os resultados esperados.

Outra dimensão da questão trabalho é a relativa ao desemprego. Cumpre ao PBQP construir uma proposta para acabar com o fenômeno da exclusão social. O chamado desemprego estrutural precisa ser reavaliado, numa discussão com as empresas e as representações sindicais.

2.6. CUSTO BRASIL ou VALOR AGREGADO BRASIL

O termo "Custo Brasil" está relacionado com a ênfase na redução de custos"; o termo "Valor Agregado Brasil", com medidas que agreguem valor aos processos internos.

Considerando que a estratégia competitiva mais eficiente é a ofensiva, o mais apropriado, no momento é a ênfase no "Valor Agregado Brasil", que pode, a curto prazo, significar custo, mas que está voltada para a construção de um novo *"designer"* para o País, baseado, fundamentalmente, na inovação tecnológica.

É necessário construir uma marca para a promoção dos produtos brasileiros, que levem o rosto do "*made in Brazil*".

2.7. MICRO E PEQUENAS EMPRESAS:

Durante a RAVE foi levantada a questão da burocracia excessiva sobre o pequeno empresário. Apesar da campanha pró-pequena empresa lançada pelo SEBRAE, o que se observa é que este segmento tem sido freqüentemente utilizado como instrumento político, para fins eleitoreiros, sendo que, na prática, não ainda não houve registros de intenção legítima de ajuda ao setor.

O apoio às micro e pequenas empresas é a opção estratégica fundamental para quem quer ter competitividade.

Da discussão desses pontos e de sua consolidação final, foram estabelecidas 19 recomendações estratégicas para a condução das ações do PBQP, no exercício de 1995:

1.Intensificar a implementação da Qualidade e Produtividade na Administração Pública.

2. Enfatizar ações visando a competitividade através do fortalecimento do binômio qualidade e inovação tecnológica, através da articulação/integração do PBQP com o PACTI.

3. Reestruturar o modelo organizacional/gerencial do PBQP, mantendo a coordenação estratégica e a descentralização operacional.

4. Envolver e comprometer o Presidente da República e a alta administração do Governo Federal.

5.Priorizar a implementação da Qualidade e Produtividade na educação.

6. Promover maior participação dos trabalhadores.

7. Massificar a divulgação dos benefícios advindos da Qualidade e da Produtividade e os resultados do PBQP.

8. Enfatizar a dimensão social.

9. Intensificar a articulação internacional do Programa, priorizando o MERCOSUL.

10. Integrar o PBQP aos outros foros da competitividade.

11. Fortalecer os Programas Estaduais e desenvolver os Programas Municipais.

12. Fortalecer a infraestrutura de serviços tecnológicos, normalização e certificação, promovendo seu reconhecimento e integração internacionais.

13. Orientar o uso do poder de compra da administração direta e das empresas estatais e privadas para a indução da qualidade e produtividade.

14. Intensificar a mobilização das micro, pequenas e médias empresas.

15. Incentivar a educação para o consumo e apoiar os movimentos para a proteção e defesa do consumidor.

16. Promover e divulgar a execução de projetos de grade repercussão e visibilidade.

17. Desenvolver indicadores e estimular sua utilização, identificando *"benchmarks"*.

18. Introduzir a dimensão ambiental no PBQP.

19. Harmonizar as presentes recomendações estratégicas com a orientação da nova administração.

3. A GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL

3.1. O CONCEITO DE QUALIDADE TOTAL NO PBQP

A opção do PBQP pela Qualidade Total encontra-se expressa em seus documentos oficiais:

- o termo de referência do PBQP, lançado em 1990, assim define o objetivo do Programa: *"Apoiar o esforço brasileiro de modernidade através da promoção da qualidade e produtividade, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços produzidos no País"*.

- o documento básico do PEGQ-Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade, principal instrumento de apoio financeiro a projetos de internalização de métodos de gestão da qualidade e produtividade, dispõe que a linha de ação do Programa é a difusão de novas técnicas de gestão empresarial, organizacional e tecnológica com base na **Qualidade Total**.

A conceituação oficial de Qualidade, constante das normas ISO, a define como a totalidade das características do produto e serviços que permitem a satisfação das necessidades implícitas e explícitas do cliente.

Relativamente ao termo " Qualidade Total" há uma grande divergência de definições, e vasta literatura técnica tratando tanto das suas questões conceituais, quanto das técnicas, métodos e ferramentas da Qualidade Total, desde as fases iniciais até as mais recentes abordagens, passando por Juran, Deming, Ishikawa, Feigenbaum, e outros.

O documento "Critérios para Geração de Indicadores da Qualidade e Produtividade", elaborado pelo IPEA, e publicado oficialmente sob a marca do PBQP, em novembro/91, procura estabelecer uma definição operacional para Qualidade Total, dentro do PBQP:

"Qualidade Total é um novo modelo gerencial, fundado na motivação e participação de todo pessoal na estrutura organizacional formal. Seus resultados

se materializam, continuamente, em todas as facetas da instituição, traduzidos, sobretudo, em bem-estar de seus empregados e satisfação de seus clientes."

Sob esse enfoque, a Gestão da Qualidade Total é um estilo de gerenciamento, centrado no atendimento das necessidades das pessoas, através de ações gerenciais, que procura assegurar a participação ativa de todos os membros da organização, no sentido do alcance da Qualidade em todos os seus processos internos.

Os princípios essenciais da Gestão da Qualidade, conforme versa a vasta literatura disponível, podem ser consolidados nos seguintes pontos:

1 - constância de propósitos;
2 - planejamento a médio e longo prazo;
3 - padronização de procedimentos;
4 - melhoria contínua;
5 - administração participativa;
6 - trabalho em equipe;
7 - atenção voltada para o cliente;
8 - visão sistêmica - gerenciamento de processos;
9 - postura ética das organizações;
10- descentralização;
11- delegação;
12- desenvolvimento do potencial humano;
13- liderança;
14- utilização de instrumental estatístico
15 - parceria empresa-fornecedor

Das condições necessárias para implantação da Gestão da Qualidade Total nas organizações, podem ser selecionadas as seguintes principais:

- o envolvimento e comprometimento do "número 1" da organização;

- a implementação da GQT na organização como um todo, e não apenas em partes isoladas;

- o envolvimento das entidades de classe (sindicatos).

2 - A GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Esclarecidas as premissas básicas que orientam as ações do PBQP, pode-se passar à análise da implantação da GQT no setor público, com ênfase às dificuldades e obstáculos.

Ainda se registra, em alguns setores, a opinião de que a Gestão da Qualidade Total, tem um caráter nitidamente empresarial, relacionada com a sobrevivência de empresas privadas em um ambiente de alta competitividade; visão esta que encontra respaldo histórico na sua própria origem e evolução, ocorrida no setor de produção de bens.

A recente entrega do 3º Prêmio Nacional da Qualidade, pela Fundação Prêmio, à uma empresa prestadora de serviços: o CITIBANK, alargou as fronteiras da aplicabilidade do novo método de gestão, demonstrando o seu sucesso no setor de serviços.

Persiste, entretanto, o preconceito de que a GQT é um método de gerenciamento inadequado para aplicação no segmento público, em função das suas múltiplas peculiaridades.

As dimensões da produtividade e da competitividade, consideradas essenciais à GQT, são em parte as grandes responsáveis por esse tipo de posicionamento, registradas inúmeras opiniões de renomados consultores da área a respeito da incompatibilidade entre os métodos modernizantes do PBQP e a Administração Pública.

O argumento é de que o termo produtividade, compreendido de forma equivocada no sentido de rentabilidade ou lucro, não teria espaço na atividade; com base no entendimento falacioso de que o serviço público, por ser gratuito, não tem custo.

A correta conceituação de produtividade é de que ela é a relação entre produtos e insumos utilizados ou ainda a taxa de valor agregado.

A utilização dos métodos e técnicas da Gestão da Qualidade Total nos processos internos da administração pública, pode possibilitar uma grande redução de custos, particularmente daqueles denominados "custos da não-qualidade",

gerados, principalmente, pelo desperdício e retrabalho, tão comumente observados, gerando, por conseqüência, o aumento da produtividade.

A prática de medição e controle dos processos pode atuar, inclusive, como indutora da mudança de mentalidade na sociedade em geral, no momento em que permitir a visualização dos resultados positivos, principalmente os financeiros, decorrentes da implantação da GQT.

Nesse sentido, o Hospital Geral de Fortaleza, integrante da rede SUS, tem realizado um trabalho inédito e inovador, como resultado do seu Programa de Implantação da Qualidade, que consiste em consolidar o acompanhamento dos processos internos do órgão em um documento, que denominam "conta pública", entregue a cada um dos pacientes que tem alta no estabelecimento, onde constam todos os serviços que lhe foram prestados, bem como os medicamentos/material utilizados, com os correspondentes valores monetários, ao preço de mercado. A iniciativa tem múltiplas implicações: uma delas é que possibilita ao servidor do Hospital reconhecer o valor do próprio trabalho; outra é que serve como eficiente instrumento de educação da sociedade, relativamente ao custo de cada serviço público, dirimindo a impressão errônea que a gratuidade pode provocar.

Outro ponto gerador de polêmica é o fator competitividade. No caso das organizações públicas, que em sua maioria trabalham em regime de monopólio, a palavra parece estar totalmente fora de contexto.

Para a análise da questão é preciso reportar-se à natureza do serviço público. Conforme Magalhães Neto, *"O Estado brasileiro tem múltiplas competências: o desenvolvimento e a regulação de políticas sociais e econômicas; a elaboração, divulgação e acompanhamento de projetos, planos e programas; o controle e fiscalização; a prestação de serviços de infra-estrutura, diretamente ou por delegação, enquanto Estado prestador de serviços; o provimento de serviços nas áreas de educação, saúde, seguridade, segurança pública e defesa nacional, enquanto Estado-provedor de serviços sociais; e a produção e comercialização de produtos nas áreas de monopólio estatal e em outras, definidas como de relevante interesse coletivo ou de segurança nacional, enquanto Estado-empresário"*.

Se cada uma dessas competências foi atribuída ao Estado, é porque a sociedade considerou imprescindível que sua execução fosse assegurada, em benefício da coletividade. Caso contrário, muitas delas poderiam ser entregues à iniciativa privada.

O exemplo da intervenção militar na cidade do Rio de Janeiro demonstra a grave situação política e social que pode gerar a insuficiente atuação do Estado. Marcelo Ridenti afirma que *"quando o Estado não é um Estado do Bem-Estar Social, ele dá margens ao banditismo com uma face social".* No caso carioca, são os traficantes que asseguram o atendimento das necessidades elementares das populações das favelas, como a segurança e saúde, constituindo-se em um verdadeiro "Estado paralelo".

A figura não é nova, já havendo sido fartamente estudada por sociólogos e cientistas políticos. Contudo é um alerta à necessidade de que o Estado, mais do que alcançar a competitividade, preocupe-se, permanentemente, em assegurar o seu monopólio; o fazendo de forma legitima, ou seja, pela garantia tanto da prestação contínua e universal, quanto da qualidade dos seus serviços, e não por meio de simples imposição legal.

Outra razão frequentemente invocada, como inibidora da Qualidade Total na Administração Pública, é a notória falência do modelo burocrático atualmente praticado, configurando uma crise sem precedência na história do Estado brasileiro.

Ivan Pinheiro, como muitos outros, defende a idéia de que as condições atuais de funcionamento da administração pública não se configuram adequadas à implantação e desenvolvimento do TQC, em toda a sua gama de princípios, métodos e técnicas.

As dificuldades invocadas são de naturezas diversas, desde a falta de elaboração de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, com a definição clara do alcance da presença do Estado na sociedade brasileira; a ausência de liderança, de objetivos e continuidade dos projetos de políticas públicas; à própria tradição burocrática, taylorista e centralizadora; até a ausência de uma política de recursos humanos.

Ivan Pinheiro declara: *"as condições de trabalho e as de valorização dos servidores da administração direta e indireta constituem-se em outro elemento*

crítico para o desenvolvimento do TQC no serviço público. As políticas de recursos humanos adotadas pelas entidades da administração indireta, fizeram com que estas entidades, sejam hoje, o único espaço viável para a implantação da TQC".

Observa-se aqui, mais uma deformação de pensamento: a Gestão da Qualidade Total sendo compreendida como uma tecnologia avançada de operações, e não como uma tecnologia modernizante, capaz de produzir as mudanças qualitativas que o Sistema necessita, exatamente dentro do perfil sob o qual foi concebido o PBQP. A intenção na constituição do Subcomitê Setorial da Administração Pública era utilizar o instrumental da Gestão da Qualidade na tarefa de reforma do Estado.

É sabido, contudo, que a condução do trabalho encontra obstáculos típicos do *"modus operandi"* do setor. Os princípios e métodos da Gestão da Qualidade Total, principalmente aqueles que defendem a idéia da descentralização do poder, da delegação de competências, da participação ativa da sociedade na regulação das funções da administração pública, da estimulação da consciência crítica do servidor público e do resgate de sua dignidade enquanto trabalhador a serviço do bem-estar da comunidade, são, por essência, contrários aos interesses autoritários e fisiológicos, presentes no segmento.

Obstáculos que só serão superados a partir da vontade e empenho pessoal do Presidente da República, ancorado por uma equipe voltada para a modernidade, com o apoio da parcela da sociedade que optou por começar a exercer, desde já, os direitos e deveres da sua cidadania, garantida na Constituição.

4. O SUBCOMITÊ SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1. COMENTÁRIOS PRELIMINARES

A tarefa de implantar a Gestão da Qualidade Total no Setor Público brasileiro parece difícil, e com certeza o é, mas alguns passos já foram dados.

O Brasil é o único país do mundo em que a preocupação com a implantação da Gestão da Qualidade Total no setor público consta de um Programa de Governo. O Subcomitê Setorial da Administração Pública fêz parte da matriz do PBQP, desde a sua instituição, e ocupava posição de destaque, dentro do discurso do Projeto de Reconstrução Nacional do Governo de 1990.

O caminho proposto pelo PBQP, de internalização de novas técnicas de gestão empresarial, organizacional e tecnológica na administração pública, com base na **Qualidade Total**, consta, inclusive, do discurso de lançamento oficial do Programa realizado pelo ex-presidente Collor:

"Os novos métodos de gestão induzem novas relações entre capital e trabalho. A participação dos trabalhadores nas discussões técnicas e no planejamento geral, bem como sua participação nos lucros das empresas, são fatores cruciais no trabalho de aprimoramento da qualidade e produtividade.

"Quero que todos os Órgãos da Administração Pública e, em particular as empresas estatais, se engagem no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, desenvolvendo ações e programas específicos. Espero que esse engajamento se estenda ao âmbito dos Estados e Municípios. "

Das intenções com que foi instituído para as ações efetivamente empreendidas existe um grande distanciamento, em parte explicado pela quase absoluta ausência de patrocínio político, bem como as dificuldades peculiares ao setor, quando se trata da aplicação de medidas modernizantes.

Um ponto a ser ressaltado é o de que a ênfase do PBQP, nos seus primeiros momentos de criação, foi, notoriamente, voltada para o setor privado; objetivando instrumentalizar a indústria brasileira para a competição no mercado externo. As questões relativas à implantação da GQT na administração pública ficaram relegadas a um segundo plano, na escala de prioridades da coordenação do Programa.

Outro fato é o de que, no setor privado, o grande interessado em adquirir competitividade, através da assimilação dos conceitos e técnicas é o grande e médio empresário, com capacidade decisória suficiente para patrocinar o programa da qualidade dentro de sua própria empresa. A força motriz dos dirigentes públicos é a permanência no poder, o sucesso político. As perspectivas de resultados positivos somente a médio e longo prazo, característica inerente à GQT, aliada às práticas administrativas reformuladoras que introduz, radicalmente contrárias à forma tradicional de condução dos processos no setor, não a tornaram atraente para a grande maioria dos dirigentes públicos, que em alguns casos chegaram a se posicionar contra a sua implantação.

A sinalização que vinha do Palácio do Planalto, na figura do Presidente da República, no período de novembro/91 a setembro/92, no sentido da cobrança de apresentação de ações da Qualidade e Produtividade na Administração Pública levaram à catalogação de 239 projetos, desenvolvidos em diversos órgãos da administração direta e indireta, os quais, na grande maioria não se configuravam em projetos de implantação de Gestão da Qualidade Total, mas em atividades já em andamento no órgão, que guardavam uma similaridade, se não funcional, pelo menos semântica com a GQT.

Havia, no entanto, um esforço sistematizado na direção da implantação do PBQP na área pública, acompanhado pelo Presidente da República, que à época, realizou 5 reuniões com o primeiro escalão de seu Governo, para acompanhamento da execução dos projetos nos os Ministérios e Secretarias.

Além disso, o PBQP era presidido pela Presidencia da República (Secretaria-Geral), com a assessoria de uma equipe que acompanhava o assunto - a extinta Assessoria para Assuntos Econômicos da Secretaria Geral/PR.

Após a sua posse, o ex-presidente Itamar Franco delegou a presidência e coordenação do Programa ao Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo.

A partir de então, o Comitê Nacional nunca mais foi convocado, não sendo realizadas, também, reuniões com o Presidente para tratar do tema.

A perda do patrocínio político refletiu sobremaneira no desenvolvimento dos trabalhos do Subcomitê no âmbito da administração pública, na medida em que enfraqueceu o seu poder de mobilização e sensibilização dos dirigentes públicos, principalmente os da administração direta, para a Qualidade Total.

Com efeito, num balanço realizado pelos integrantes do SUBAPF, sobre os resultados do Programa no setor público, foi constatado que o movimento teve relativa aderência no âmbito da administração indireta, principalmente junto às empresas estatais, não sendo registrado qualquer esforço significativo de internalização da Gestão da Qualidade Total na administração direta, salvo honrosas excessões.

A leitura possível é a que o sucesso da implantação da nova metodologia em empresas estatais, como o Banco do Brasil, a Eletrosul, a Eletronorte, a Telebrás, a Infraero, etc, deve-se, em parte, ao seu perfil de economia mista, antenados com as necessidades e demandas do mercado, e expostos, de forma mais eficaz à opinião pública.

Outro motivo são as condições legais impostas para o seu funcionamento, caracterizadas por uma maior maleabilidade - aos órgãos da administração direta é permitida a atuação em estrita consonância com o expressamente previsto em Lei, enquanto aos da administração indireta são vedados apenas os procedimentos expressamente proibidos por Lei.

Um outro ponto, que talvez produza o diferencial, é a relativa autonomia política e financeira dos presidentes dessas empresas, no que concerne à implementação de programas internos. O envolvimento do Presidente no Programa da Qualidade, bem como o seu compromisso pessoal, expresso e comprovado em ações concretas, representam nessas organizações o fator de verdadeira alavancagem dos Programas.

4.2. CONSTITUIÇÃO:

O Subcomitê Setorial da Administração Pública foi criado em 14.11.91, por ato do Presidente do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, Secretário Geral da Presidência da República, Embaixador Marcos Coimbra (Portaria nº 4, publicada no DOU de 20.11.91).

A instalação do Setorial formalizou e centralizou, no seu âmbito, a orientação e o planejamento das ações e projetos da Qualidade, bem como o acompanhamento dos subprogramas gerais na esfera governamental, nas suas correspondentes interseccções.

Em cumprimento ao estipulado no referido diploma legal coube à extinta Secretaria da Administração Federal/PR a coordenação do Setorial, integrado por representantes de cada um dos Ministérios e Secretarias:

- Secretaria de Assuntos Estratégicos;
- Secretaria do Planejamento, Orçamento e Coordenação/PR
- Ministério da Aeronáutica;
- Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
- Ministério do Bem-Estar Social;
- Ministério da Ciência e Tecnologias;
- Ministério das Comunicações;
- Ministério da Cultura;
- Ministério da Educação e do Desporto
- Ministério do Exército
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo;
- Ministério da Integração Regional;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Marinha;
- Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal;
- Ministério das Minas e Energia;
- Ministério da Previdência Social;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Trabalho;
- Ministério dos Transportes e

- Estado Maior das Forças Armadas.

Integram ainda o Subcomitê as seguintes entidades:

- Escola Nacional de Administração Pública-ENAP e
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.

Aproximadamente um ano após o lançamento oficial do PBQP, foi criada na extinta SAF, uma estrutura interna - Gerência da Qualidade e Produtividade, com subordinação direta ao Secretário-Executivo - para assessorá-lo na coordenação do Subcomitê. O regimento interno do Setorial consta do Anexo I.

A GEQUAP foi composta por uma reduzida equipe técnica, composta por profissionais oriundos de entidades públicas, com predominância de servidores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT, que deu início às ações formais para implementação do Programa na Administração Pública.

Desde sua instituição, o fórum reuniu-se mensalmente, havendo sido realizadas, até dezembro/94, 26 reuniões mensais, congregando representantes de todos os Ministérios e Secretarias da Administração Pública direta; representando, hoje, o único fórum em que participam todos esses órgãos para tratar de assunto de interesse comum.

Houve uma descontinuidade temporal nas reuniões mensais, no período de novembro/92 a agosto/93, decorrente das alterações ocorridas na estrutura organizacional e administrativa do setor público, geradas pelo "impecheament" do ex-Presidente Collor e assunção do ex-Presidente Itamar Franco.

As alterações estruturais introduzidas na administração direta produziu reflexos na GEQUAP, que desapareceu da estrutura formal da SAF, mantendo, no entanto, informalmente, sua denominação, funções e equipe.

A situação de indefinição organizacional permanece até o momento, o que não impediu que as atividades do SUBAPF se regularizassem, a partir de agosto/93, havendo sido apresentado, durante a 13ª Reunião, para apreciação e sugestões dos seus membros, o Regimento Interno do Subcomitê.

Nos encontros são discutidas as ações da Qualidade a serem empreendidas pelo setor (promoção de eventos, apoio a projetos de Gestão da Qualidade, etc), e apresentados casos de implantação da Gestão da Qualidade Total no Serviço Público.

A cada mês, a reunião é realizada em um Ministério/Secretaria diferente, que, na qualidade de anfitrião, fica responsável pela exposição de projeto de GQT, que esteja sendo implementado em um órgão interno ou em entidade vinculada.

A preocupação com a documentação tem sido uma das constantes do SUBAPF, que produz atas das reuniões e relatórios dos *"workshops"*/seminários que promove ou participa.

4.3. COMPETÊNCIAS

Compete ao Subcomitê:

1.1. Estabelecer a orientação estratégica do Subprograma Setorial para a Administração Pública Federal do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade;

1.2. Orientar o planejamento do Subprograma Setorial, bem como o seu desenvolvimento operacional;

1.3.Acompanhar a execução do Subprograma Setorial, exercendo a sua coordenação e corrigindo eventuais distorções das ações programadas;

1.4.Promover a avaliação periódica dos resultados alcançados, relatando-os ao Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade e

1.5.Dar cumprimento às orientações emanadas do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade.

A estratégia de implantação da Gestão da Qualidade Total nos Serviços Públicos utilizada pelo Subcomitê, dentro do modelo do PEGQ, de DIAGNÓSTICO/TREINAMENTO/IMPLANTAÇÃO, está ancorada, fundamentalmente, no binômio treinamento e apoio técnico e financeiro à implantação de programas da qualidade.

4.4. A DIVULGAÇÃO E TREINAMENTO:

Dentro desse modelo, e presente a diversidade de órgãos que compõem a administração pública, a principal vertente de atuação do Subcomitê tem sido voltada para o treinamento de recursos humanos nos conceitos e técnicas da Qualidade Total.

Esse treinamento, tem se realizado em três níveis:

1 - Sensibilização:

"As ações de conscientização, motivação e divulgação da "Qualidade Total" são permanentes e dinâmicas, e tem envolvido praticamente todos os Ministérios e Secretarias, com forte concentração nas entidades da administração indireta." (Magalhães Neto)

Desde a sua instituição, o SUBAPF, através de sua Secretaria-Executiva, tem promovido e apoiado diversos eventos de sensibilização, entre palestras e conferências com especialistas brasileiros e estrangeiros, objetivando dinamizar a discussão sobre o tema no segmento público, explorando as possibilidades e dificuldades para a sua implementação da Qualidade Total na Administração Pública.

Na viabilização desses eventos, a ENAP tem desempenhado papel de relevância, abrigando grande parte deles em suas dependências.

Dentre as palestras e seminários internacionais, merecem destaque as seguintes:

- KEKI BOTHE - Consultor americano da Motorola,em 22.ll.91 - tema: Desdobramento da Função Qualidade;

- IAN LITTMAN - Diretor da Coopers & Lybrand dos EUA, autor do livro Execellence in Government, em 23.06.92;

- PETER HUNT, membro da ASQC, em 31.08.92 - tema: O modelo americano da Gestão da Qualidade Total;

- PETER R. SCHOLTES - Consultor americano, co-autor do Livro Times da Qualidade, em 1992 - tema: Times da Qualidade;

- WILLIAM SCHERKENBACH - Consultor americano, em 1992 - tema: O CAminho Deming para a Qualidade;

- BRUCE WALTUCK - Funcionário do Ministério do Trabalho Americano, em 1992 - tema: Um modelo de Qualidade Total no Setor Público dos EUA;

- TED GAEBLER - Consultor americano, co-autor do livro Reinventando o Governo; em novembro/93 e em 16.12.94;

- HENRI SAVALL e VERONIQUE ZARDET - Diretor e Diretora-Adjunta do Instituto de Sócio-Economia das Empresas e Organizações-ISEOR/Universidade de Lyon - França, autores do livro "O Novo Controle de Gestão", de 08 a 12.08.94 (para uma série de cinco conferências, pelo Brasil); e

- EDWARD COHEN-ROSENTHAL - Professor de Relações Industriais e Trabalhistas da Cornell University School - USA, em 15.12.94, para tratar das relações capital-trabalho e a Qualidade Total.

Além desses eventos, o SUBAPF promove, anualmente, um seminário de grande porte, para aproximadamente 400 pessoas, como parte do calendário oficial do PBQP, no qual são apresentados casos de sucesso de implantação da GQT na administração pública e discutidos temas de relevância para o setor.

Desde 1992, foram realizados três Seminários da Qualidade e Produtividade na Administração Pública, todos com enorme afluência e sucesso, onde pontuaram apresentações de abordagens conceituais, modelos referenciais, experiências bem sucedidas e conferências-âncoras internacionais que apontaram tendências sobre o tema.

Foram organizados, ainda, dois *"workshops"* sobre Indicadores da Qualidade e Produtividade no Setor Público, em Brasília.

Outra linha de ação do Subcomitê é o apoio aos esforços de outros órgãos e entidades da administração pública na implantação de programas de GQT, com a participação de seus membros em eventos de sensibilização, na qualidade de expositores.

Magalhães Neto escreve que: *"Em caráter permanente, membros da GEQUAP/SAF tem participado, como palestrantes e conferencistas, de muitos eventos organizados pelas mais diversas entidades (públicas e privadas), abordando o tema Gestão da Qualidade na Administração Pública*.

4.4.1. Formação de facilitadores e multiplicadores da Qualidade:

As atividades de educação, formação e capacitação de recursos humanos para a Qualidade, principalmente através de cursos, é uma das principais orientações estratégicas do trabalho do Subcomitê.

Sob a promoção do SUBAPF, já foram viabilizadas na ENAP, mais de 20 turmas do curso de formação de multiplicadores, com duração de 40 horas, envolvendo mais de 1000 profissionais dos mais diversos órgãos e entidades da administração pública.

Os cursos são ministrados por equipe de consultoria contratada ou por colaboradores oriundos de órgãos da administração pública.

Outra linha de ação desenvolvida é a da parceria com Instituições, como por exemplo, o acordo mantido com o SEBRAE, que já possibilitou a realização de 3 turmas de 30 alunos, específicas para o setor público. O empreendimento objetiva, além da formação de multiplicadores internos, a absorção da metodologia da Gestão da Qualidade desenvolvida pelo SEBRAE, para o segmento das micro e pequenas empresas, e sua posterior adaptação para a área pública.

O Subcomitê procura, ainda, incentivar o intercâmbio entre as entidades da administração direta com programas de treinamento em GQT, que colocam à sua disposição vagas nos cursos que estão ministrando, para a participação de outros órgãos.

4.4.2. Especialização em Gestão da Qualidade

A intenção é formar profissionais capacitados a discutir uma metodologia específica para o segmento público, com capacidade crítica para definir caminhos e produzir material sobre o tema.

Até o momento, foram viabilizadas duas turmas do curso de especialização em Gestão da Qualidade, a nível de mestrado lato senso, especificamente para servidores públicos; a primeira através da parceria entre a UNICAMP e a TELEBRÁS, e a segunda, ora em andamento, pela parceria da Universidade Federal da Bahia e a ENAP.

Ainda como parte das estratégias de disseminação do tema "Qualidade na Administração Pública", o SUBAPF tem se preocupado com o registro, através de textos e relatórios, dos eventos promovidos; assim como com a confecção de textos e artigos.

4.4.3. O APOIO À IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE GQT:

O apoio financeiro à implantação de Programas da Qualidade e Produtividade, em órgãos e entidades da administração direta, é realizado nos moldes do PEGQ, com recursos orçamentários específicos, disponíveis no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob a responsabilidade da Secretaria-Executiva.

Destacam-se, até o momento, os seguintes apoios institucionais, técnicos e financeiros a projetos de órgãos da administração direta:

- tradução simultânea do Fórum Internacional Excelência na Educação: O Desafio da Qualidade, promovido pelo MEC - Brasília, 1993 ;

- tradução simultânea do Seminário Qualidade e Produtividade no Exército Brasileiro - Brasília, 1993;

- Projeto de Implantação da Gestão da Qualidade na Indústria de Pescado com o uso da metodologia ARCPC - Análise de Riscos e Controle de Pontos Críticos, conduzido pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (1993);

- elaboração de manuais e materiais instrucionais para o Sistema de ensino da Marinha (1993); e

- publicação de manuais e materiais instrucionais ao Ministério do Exército.

A equipe da Secretaria-Executiva do SUBAPF presta, ainda, orientações aos órgãos interessados em implantar a GQT, relativamente às políticas de implementação mais adequadas para o setor.

Essas políticas foram sendo delineadas a partir do conhecimento de experiências práticas de implantação da GQT no segmento público, tanto nacionais quanto internacionais:

1 - Definição clara da Missão, Visão e Perspectivas da Organização;

2 - Incentivo a Experiências-Piloto: o tamanho da maioria das organizações públicas, e suas múltiplas interfaces direcionou a implantação de programas de GQT para a estratégia do uso de projetos-piloto, numa forma de evitar o grandiosismo, com todos os efeitos negativos que pode acarretar;

3 - Priorização das Atividades-Fim e/ou Operacionais (como forma de atingir mais rápido o cliente);

4 - A Concentração em Atividades e Serviços de Grande Contato com o Público: a imagem negativa que os serviços públicos gozam, atualmente, junto à população, aliada ao princípio básico da Qualidade Total, que é o de atingir o cliente, delinearam essa orientação estratégica, como forma de possibilitar que os resultados positivos do programa da qualidade sejam sentidos de imediato pelos seus usuários, ajudando a reverter o quadro de ineficiência, amplamente divulgado;

5 - Ênfase nas Prioridades de Governo: a constante descontinuidade administrativa alerta para o fato de que, na escolha da unidade para o projeto-piloto, seja avaliada a sua natureza estratégica e permanente, dentro da instituição, quaisquer que sejam os seus dirigentes e as políticas por eles implementadas;

6 - Preferência a Entidades que Contemplem, na sua Concepção, os Anseios e Expectativas da Clientela;

7 - Adaptação da Metodologia ao Ambiente: apesar do discurso sobre a universalidade da linguagem e aplicabilidade da Qualidade Total, é importante que cada setor desenvolva a sua própria metodologia de implantação, em conformidade com a realidade sobre a qual atua;

8 - Atuação em Dois Níveis - Direção e Execução: o sucesso de um programa da Qualidade vai depender da sua capacidade de conscientização e envolvimento dos dirigentes públicos e dos servidores;

9 - Envolvimento da Mídia: é preciso cultivar um relacionamento positivo com a mídia, para divulgação dos resultados do Programa,;

10 - Articulação a Nível Estadual, Municipal e Iniciativa Privada;

11 - Harmonização com os poderes Legislativo e Judiciário;

12 - Uso do Poder de Compra: estabelecimento de uma maior interface com os fornecedores e

13 - Incentivo à Criatividade e à sugestões, atrelado a mecanismos de recompensa, que, no setor, podem ser informais.

4.4.4. OUTRAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO SUBAPF

Paralelamente às linhas de ação acima descritas, a equipe da Secretaria-Executiva do Subcomitê participa regularmente de fóruns sobre o tema, como, por exemplo, das reuniões da Coordenação-Executiva do PBQP, das reuniões de Avaliação Estratégica do Programa, do Conselho Nacional de Metrologia e

Normalização e Qualidade Industrial-CONMETRO, do conselho do PEGQ, da Comissão Temática dos Indicadores de Qualidade e Produtividade; etc.

Preocupa-se, continuamente, em produzir e divulgar textos sobre a Qualidade Total no Setor Público, participando na elaboração do documento **Critérios para a Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Setor Público**, publicado pelo IPEA.

Tem procurado, também, estabelecer convênios de cooperação técnica com entidades internacionais, estando, atualmente, em fase de negocicação com o *Federal Quality Institute* americano e o *ISEOR*, da França.

4.5. A FILOSOFIA DE TRABALHO DO SUBAPF

A postura adotada pela Secretaria-Executiva do Subcomitê, conforme descrição de Magalhães Neto, tem sido caracterizada pela cautela e consistência:

- primeiramente, buscou-se a elaboração de textos e matérias de caráter conceitual, explorando as possibilidades e potencialidades de implementação da Gestão da Qualidade na administração pública, como forma de reduzir a descrença e equívocos existentes a respeito do tema;

- uma segunda linha de ação foi a de apresentação de experiências e modelos internacionais, como garantia das tendências internacionais de emprego das técnicas e métodos da GQT na administração pública;

- o terceiro momento é caracterizado pela apresentação dos casos e experiências de sucesso brasileiras, com ênfase para os resultados e ganhos obtidos, como forma de sustentar os esforços e eliminar eventuais focos de resistência e descrédito, porventura existentes.

4.6. PERSPECTIVAS DO SETORIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A constatação da necessidade de dinamizar a implantação do PBQP no âmbito da administração direta, é hoje, partilhada, tanto pelos coordenadores do Setorial, quanto pela Coordenação-Executiva do Programa, que consolidou o assunto, durante a 4ª RAVE, no conjunto de recomendações estratégicas para o Programa, no ano de 1995.

Mais significativa, entretanto, foi a decisão presidencial, de contemplar na Medida Provisória nº 813, de 01.01.95, que reorganizou os órgãos da administração direta, a modernização da gestão e promoção da Qualidade no Setor Público, como área de competência do novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (ex-SAF/PR), criando na estrutura a Secretaria da Reforma do Estado.

A providência tem caráter estratégico, porquanto eleva os esforços de implantação da Qualidade Total na Administração Pública, de segmento de atuação de um Programa de Governo, à área de competência do órgão ministerial, responsável por ditar as diretrizes de todas e quaisquer ações de reforma administrativa na administração pública.

Nesse contexto, no Plano de Trabalho 1995 do Subcomitê Setorial da Administração Pública deverão, necessariamente, integrar ações no sentido da sensibilização de dirigentes públicos, através da promoção regular de seminários e cursos da Qualidade, buscando o envolvimento de áreas estratégicas dos Ministérios, tais como as secretarias-executivas e secretarias de administração geral (que abrigam as áreas de treinamento e formação de pessoal).

Outra preocupação será a de aproximação com os outros dois poderes: legislativo e judiciário, buscando cooptá-los para o Programa da Qualidade.

A ênfase aos trabalhos do Subcomitê será a de apoio à implantação de projetos de Qualidade na administração pública direta, a partir dos "benchmarks" identificados na administração indireta, principalmente entre as estatais.

As perspectivas não poderiam ser melhores. Resta saber quais caminhos serão os escolhidos pela nova equipe de Governo, no tratamento da questão; bem como o grau de comprometimento, e conseqüentemente, de cobrança, que o Presidente da República dispensará ao Programa.

Elaborado por
VALÉRIA ALPINO BIGONHA SALGADO é funcionária de carreira do Banco do Brasil, cedida ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, onde desempenha funções técnicas e de assessoramento na Secretaria-Executiva do Subcomitê Setorial da Administração Pública do PBQP

BIBLIOGRAFIA

1. Termo de Referência do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - 1990.

2. Critérios Para a Geração de Indicadores da Qualidade e Produtividade no Serviço Público - IPEA - Nov/1991.

3. Minuta do Termo de Referência do Subcomitê Setorial da Administração Pública do PBQP - SAF/GEQUAP - Jan/1992.

4. Memória do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade - Versão 1 - 1990-1994 - MICT - Dez/1994.

5. Texto "O Desafio da Qualidade e Produtividade na Administração Pública: Possibilidades, Dificuldades e Conquistas" - João Bezerra Magalhães Neto - 1994.

6. Texto "Qualidade e Produtivdade no Setor Público" - João Bezerra Magalhães Neto - 1994.

7. Texto "Condições Estruturais para a Adoção do Total Quality Control na Administração Pública Federal" - Ivan A. Pinheiro - Revista Administração Pública - XVIII ENANPAD.

8. Artigo do Jornal Correio Braziliense: "Entrevista com Marcello Ridenti"

ANEXO III - A GERÊNCIA DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

1. COMPETÊNCIAS:

1. representar o Subcomitê Setorial da Administração Pública na Coordenação Executiva do PBQP, durante as suas reuniões regulares;

2. assessorar o Ministro-Chefe da Secretaria da Administração Federal nas reuniões do Comitê Nacional do PBQP;

3.organizar a realização das reuniões do Subcomitê Setorial da Administração Pública, particularmente em relação a:

a) discussão e elaboração dos temas e assuntos e obtenção de aprovação da pauta junto ao Secretário-adjunto da Secretaria da Administração Federal;

b) reprodução e distribuição prévia da pauta da reunião aos membros do Subcomitê Setorial da Administração Pública;

c) discussão e escolha das datas e elaboração e distribuição do calendário de realização das reuniões;

d) realização de contatos para discussão, avaliação e escolha dos locais de realização, incluindo visitas prévias para verificação das condições físicas e recursos materiais do ambiente;

e) coordenação da organização da infra-estrutura física necessária, incluindo os recursos materiais, especialmente os relativos a som e imagem (retroprojetores, vídeo-cassete, gravadores, etc);

f) recebimento, reprodução e distribuição dos textos e materiais das apresentações que comporão as diversas partes da reunião;

g) elaboração prévia da lista de presença dos participantes das reuniões e coleta das assinaturas dos presentes;

h) registro das informações e obtenção dos documentos necessários à elaboração dos relatórios das reuniões;

i) reprodução e distribuição dos relatórios das reuniões;

4.organizar e coordenar reuniões de serviço e atividades de grupos de trabalho com a participação de membros do Subcomitê Setorial ou convidados especiais para o desenvolvimento de tarefas específicas e/ou temporárias;

5.representar o Subcomitê Setorial no Conselho Editorial do Informativo do PBQP;

6.planejar, organizar e coordenar a realização de seminários, cursos, palestras e eventos em geral sobre o tema qualidade e produtividade, com ênfase no setor público;

7.representar o Subcomitê Setorial no Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade, do Ministério da Ciência e Tecnologia;

8.elaborar e apresentar ao Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, através do Secretário-Adjunto da MAFRE, relatórios e pareceres sobre as atividades, projetos, programas e iniciativas de gestão da qualidade no âmbito da administração pública federal;

9.proferir palestras e conferências e elaborar e divulgar textos e artigos sobre o tema qualidade e produtividade e sobre as atividades, programas e projetos do PBQP no âmbito do setor público;

10.desenvolver, elaborar e publicar estudos, pesquisas e trabalhos sobre o tema qualidade e produtividade no âmbito do setor público;

11.articular e orientar o desenvolvimento de projetos, programas e iniciativas de implantação da gestão da qualidade nos órgãos e entidades da administração pública federal;

12.cumprir e fazer cumprir as orientações e diretrizes gerais do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, particularmente aquelas oriundas do Comitê Nacional da Coordenação Executiva e da Coordenação do Subcomitê;

13.receber, analisar, emitir pareceres e cadastrar os projetos de qualidade e produtividade nos órgãos e entidades da administração pública federal;

14.desenvolver as atividades de cadastramento e emissão de relatórios sobre os projetos do PBQP, no âmbito do Subcomitê Setorial da Administração Pública;

15.representar o Subcomitê Setorial nas reuniões anuais de avaliação estratégica do PBQP e

16.cumprir e fazer cumprir o regimento interno do Subcomitê Setorial.

Obs.: o presente regimento interno ainda não foi publicado, encontrando-se na Presidência da República para apreciação e aprovação.