

A EFICÁCIA DOS PROGRAMAS DE QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO: O CASO DO QUALIOP

AUGUSTO DE OLIVEIRA MONTEIRO¹

CARLOS PALMA DE MELLO²

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar a natureza e avaliar a eficácia de programas de qualidade adotados no âmbito das administrações públicas estaduais do Brasil nos últimos anos. Para tal, é realizado um estudo de caso do Programa de Qualidade em Obras Públicas do Estado da Bahia – QUALIOP, buscando-se descrever os seus principais atributos e, sobretudo, discutir a sua eficácia. Desta forma, os resultados apresentados decorrem de uma ampla pesquisa de campo realizada junto às empresas executantes e aos contratantes de obras públicas no Governo do Estado da Bahia, mediante a aplicação de questionários estruturados, com os quais se pretendeu ressaltar as suas diferentes dimensões de desempenho, assim como apontar as suas deficiências e requisitos de evolução. Os resultados da pesquisa indicam significativos avanços na melhoria dos processos e nos mecanismos e instrumentos de controle das obras públicas no Estado da Bahia.

Palavras-chave: Reforma do Estado, Modelo de Gestão, Mudança Organizacional, Programa de Qualidade.

Abstract

The purpose of this paper is to study the nature of quality programs at Brazilian states and to assess its effectiveness. In order to do so, a case study of Bahia's Quality Program in Public Works – QUALIOP was developed, searching to describe its main features and to evaluate its effectiveness. The results presented derived from a field research at outsourced companies and public works contractors at Bahia State

Government, which aimed to highlight the different performance dimensions and the deficiencies, as well as its requirements for further development. The results indicate significant improvements on the processes and control tools of the public works.

Key-words: State Reform, Management Model, Organizational Change, Quality Program.

Introdução

Ao longo da última década, o processo de Reforma do Estado e as mudanças nos organismos públicos se aprofundaram e ganharam notoriedade. Diversos governos realizaram um grande esforço para melhor focar as atividades de governo no atendimento ao cidadão, tornando a máquina estatal mais leve e produtiva. As diretrizes desta reforma foram lastreadas no conjunto de princípios da chamada Administração Pública Gerencial, a saber: foco nos resultados, indicadores de desempenho, parcerias, trabalho em rede, gestão do conhecimento, autonomia e responsabilização, transparência, controle social e avaliação.

Os instrumentos desta reforma estão estabelecidos através da difusão de novas tecnologias, da promoção de diálogos e da construção efetiva de parcerias e redes entre o Estado, instituições privadas e não-governamentais. Procura-se mudar a qualidade gerencial das instituições públicas, pesquisando e implementando novos modelos de gestão

que possibilitem a execução destas tarefas, com o objetivo principal de melhorar a qualidade de vida do cidadão. Para isso, é necessário o desenhio de um novo Estado através de um ajuste fiscal, assim como reformas estruturais orientadas para o mercado, com profundas repercussões na forma como o Governo atua, nas dimensões política, econômica, social e gerencial.

Também no âmbito da administração do Estado da Bahia, é possível perceber um número crescente de projetos que visam promover a evolução da gestão pública. Alguns programas estaduais parecem possuir estas características, fazendo parte de um conjunto de movimentos que constituem uma ampla agenda de trabalho de fins transformadores e que buscam, em certa medida, assegurar a transformação necessária à consolidação do novo modelo gerencial.

Desta forma, o objeto de estudo deste trabalho é o Programa de Qualidade em Obras Públicas do Estado da Bahia – QUALIOP. Instituído formalmente através do Decreto nº 7.795, de 24 de abril de 2000, este programa pretende ser o agente incentivador da inovação e da competitividade na atuação das empresas do setor de construção civil que atuam no Estado. Como resultado de extensa negociação entre o Estado e a cadeia produtiva, este programa é uma ação estratégica de introdução da Gestão pela Qualidade Total no âmbito das obras públicas estatais. O QUALIOP está alinhado como o

¹ Doutor, Professor Titular da Universidade Salvador (Unifacs), Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unifacs.

² Mestre, Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unifacs, Coordenador do Curso de Marketing do Centro Universitário da Bahia – FIB.

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), coordenado pelo Ministério das Cidades.

O programa visa a melhoria das obras públicas contratadas pelo Governo do Estado mediante um sistema evolutivo que monitora a qualidade dos materiais, componentes, sistemas construtivos e projetos, bem como os processos e procedimentos dos contratantes (órgãos do Estado). Seu funcionamento está calcado no estabelecimento de acordos setoriais com segmentos da construção civil e contratantes públicos, através da implantação de processos de qualificação, homologação e certificação de produtos, serviços e procedimentos.

O objetivo deste trabalho, portanto, é avaliar e discutir a eficácia do Programa QUALIOP na melhoria dos processos de contratação, execução e resultados das obras civis no Estado da Bahia. Sendo assim, é analisado também em que medida o QUALIOP está alinhado com os preceitos da Reforma Gerencial em curso no Brasil. Acredita-se que este programa esteja de acordo com as propostas elencadas para este esforço, figurando como um dos modelos de atuação com intenção de transformar a administração pública, representando ainda um avanço nas relações entre o Governo e o setor produtivo privado.

Reforma do Estado e Novos Modelos de Gestão Pública

Nos últimos anos, tem-se observado um intenso debate acerca do papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia. No Brasil, o tema ganha relevância maior, tendo em vista que o governo, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar fortemente na esfera produtiva (BRASIL, 1995).

Bresser Pereira (1996) argumenta que a globalização empurrou o Estado na direção da redefinição de suas funções, antes fundamentadas na proteção e no fomento de suas economias e, neste momento, na garantia da universalidade dos servi-

ços de educação básica, de saúde e segurança, financiando a formação do capital humano e promovendo a competitividade internacional das empresas. O foco estaria centrado na regulação destes serviços ditos monopolistas, além da intervenção capaz de compensar os desequilíbrios promovidos pela globalização.

Spink (1999) cita o Relatório das Nações Unidas de sua conferência em Brighton, em 1971, na tentativa da definição de Reforma Administrativa do Estado, como sendo o esforço que tem como alvo a indução das mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, através de reformas de todos os sistemas ou, pelo menos, de medidas que visem à melhoria de um ou mais elementos-chave, como estruturas administrativas, pessoal e processos. Neste particular, estas são consideradas essenciais para a criação de capacidade administrativa necessária ao desenvolvimento econômico, além da execução das funções governamentais essenciais.

A definição de Reforma Gerencial se encerra em sete características da nova gestão pública: administração profissional, indicadores de desempenho explícitos, maior ênfase no controle de resultados, divisão das organizações públicas em unidades menores, maior competição entre unidades, ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado, e ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos.

A reforma do Estado pela via da Reforma Gerencial da Administração Pública é uma resposta ao processo de globalização em curso, com premente ameaça à autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas públicas, e à chamada crise do Estado com início nos anos 1970, e consolidação a partir dos anos 1980 (BRESSER PEREIRA, 1992).

A grande crise dos anos 1980, como cita o autor, reduziu drasticamente taxas de crescimento dos países centrais, e levou à estagnação por quinze anos a renda por habitante nos países em desenvolvimento. Este fato decorre da crise do Estado – uma crise fiscal, do modo de

“ A intensa intervenção do Estado no mercado acarretou distorções crescentes nos anos 80 que se tornaram insustentáveis nos anos 90. ”

intervenção econômica e social e uma crise na forma burocrática de administrar o Estado. Bresser Pereira ainda associa a crise ao caráter cíclico da intervenção estatal, bem como à perda de autonomia decorrente da globalização, como fora citado anteriormente.

A intensa intervenção do Estado no mercado acarretou distorções crescentes nos anos 1980 que se tornaram insustentáveis nos anos 1990. No sistema capitalista, Estado e mercado são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Desta forma, se um deles apresenta funcionamento irregular, é inevitável que os efeitos da crise se façam presentes.

No Brasil, também nos anos 1980, esta crise caracterizou-se pela perda do crédito público e pela poupança pública negativa. Agravada pelo processo de globalização, a crise do modelo de intervenção acelerou o esgotamento do modelo intervencionista de proteção e substituição de importações até então vitorioso. Por sua vez, a crise do modelo burocrático de administrar o Estado emergiu no final dos anos 1980, em função do retrocesso burocrático da Constituição de 1988 (BRESSER PEREIRA, 1992). O Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) ainda cita que, a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, notadamente no início dos anos 1990, verificou-se total desorganização dos centros decisórios importantes, que afetaram a “memória administrativa” e desmantelaram a sistema de informações para o processo governamental.

O Decreto-Lei nº 200, do final dos

anos 1960, visou conferir maior flexibilidade à Administração Pública, principalmente por meio da criação de autarquias, fundações e empresas públicas, resultando, em parte, em grande desenvolvimento econômico até o final dos anos 1970 (PACHECO, 1999). Este é considerado o primeiro esforço na direção de uma reforma administrativa no País (ABRÚCIO, 1997).

Timidamente, a reforma começa nos anos 1980, em meio a uma crise econômica com seu auge no início dos anos 1990. Problemas como o ajuste fiscal, as privatizações e a abertura comercial foram atacados de frente. Já a reforma administrativa só começou efetivamente em 1995 com uma proposta de reformulação gerencial do Governo, a qual apontava para a direção da modernização do serviço público, da busca da eficiência e profissionalização, da consolidação do ajuste fiscal e do melhor atendimento da necessidade dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1999).

Essa direção procurou dotar os governos de condições para enfrentar falhas históricas, trazendo ao Estado mais condições de governabilidade, aqui definida como a capacidade de governo eficaz na condução dos negócios públicos, e governança, entendida como a capacidade de comando, direção, coordenação e implementação de distintas políticas com ambientes mais democráticos e eficientes, atendendo melhor às demandas dos cidadãos a um custo menor (DINIZ, 1997).

Ainda entre os objetivos da reforma havia duas mudanças fundamentais. A primeira dizia respeito à redução do aparelho do Estado, privatizando e publicizando atividades que necessitavam ter sua forma de propriedade redefinida. A segunda referia-se à assimilação da administração gerencial naqueles setores voltados para a prestação de serviços ao público ou de operacionalização de atividades de fomento ou fiscalização.

A Reforma Gerencial nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, assim como em alguns países em

desenvolvimento, foi baseada na idéia de transferir mais autonomia e maior responsabilidade aos administradores públicos, tornando a administração pública voltada para o cidadão-cliente (BRESSER PEREIRA, 1999). Nas duas direções, a inspiração vem da administração privada, distinguindo-se dela porque não objetiva o lucro, mas o interesse público. A Reforma Gerencial pretende uma governança forte, resultante de um Estado sadio no plano fiscal e financeiro e competente no plano administrativo.

Uma outra abordagem interpretativa do processo de construção da Nova Gestão Pública é apresentada por Abrúcio (1997), segundo o qual a mesma pode ser compreendida a partir da análise dos seguintes modelos.

- o primeiro modelo é o gerencialismo puro, baseado na economia e eficiência: “fazer mais com menos”;
- o segundo denominado consumerismo, com foco na flexibilização da gestão, qualidade nos serviços e na prioridade às demandas do consumidor: é o “fazer melhor”;
- e o terceiro, a *Public Service Orientation* (PSO), focada na noção de equidade, de resgate do conceito de esfera pública e da ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*).

Desta forma, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública surgiu estrategicamente enquanto principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil. A proposta deste Plano era a de introduzir no Setor Público novos valores e comportamentos recomendados pela Administração Pública Gerencial. Além disso, pretendia-se, através do programa, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública para melhorar sua eficiência e eficácia. Considera-se neste trabalho que a Qualidade Total no Serviço Público é parte integrante do conjunto de inovações gerenciais propostas pelo Novo Gerencialismo.

Os termos “qualidade” e “parti-

cipação” definem bem a orientação e ênfase que se deseja dar às ações que são desenvolvidas pelo programa. Neste sentido, a estratégia de implementação observa as diretrizes dos programas de qualidade, interpretados e aplicados segundo a ótica da administração pública. A participação significa o envolvimento de todos os servidores independentemente de cargos, função ou nível hierárquico, além do compromisso da cooperação entre todos os envolvidos na direção da satisfação de todos os clientes da organização (BRESSER PEREIRA, 1999).

Bresser Pereira (1996) assinala que o Programa veio estimular novos esforços no sentido da busca da melhoria da qualidade da ação governamental, em especial as com foco na redução de custo e na melhoria na qualidade do atendimento prestado ao cidadão. Como instrumento desta empreitada, sugere a adoção de um modelo referencial de administração pública gerencial, que funcione como sinalizador para as organizações públicas que desejem a gestão por excelência.

De acordo com Mendes (2000), a qualidade, no contexto aqui estabelecido pela temática das Gestões Públicas, é um modelo de gestão inovador, que tem como objetivo aumentar a produtividade, reduzir os custos, obter a satisfação do cliente e elevar a competitividade. “A qualidade, na sua essência, é uma forma de gerenciar uma organização” (MORGAN; MURGATROYD, 1994, p. 38) e, em decorrência disso, confunde-se com o próprio conceito de política de gestão.

Monteiro (1991) assinala que, tratando-se de órgãos e empresas da administração governamental, o benefício final consiste na melhoria da qualidade de vida da sociedade. Pode-se afirmar, seguindo as vias desse pensamento, que a qualidade da gestão implica na qualidade de vida de uma sociedade.

A gestão pela qualidade e a gestão por resultados constituem uma prescrição gerencialista (FISHER, 2003). A Gestão da Qualidade é um modelo que revolucionou a Administração, de acordo com o método

desenvolvido pelo americano W. Edwards Deming, adotado pela indústria japonesa no período do pós-guerra, em 1950. Outros autores contribuíram para construir a estrutura e a história do *Total Quality Management (TQM)*, tais como Ishikawa, Crosby, Feigenbaum e Juran.

O instrumental deste processo definido no programa brasileiro é a certificação. No contexto da gerência de processos, este expediente é de fundamental importância para a classificação do grau de qualidade e eficácia desses processos, funcionando como “selo de qualidade” pelos resultados obtidos e pela garantia de continuidade na produção dos mesmos padrões alcançados (BRASIL, 1997). Esta metodologia viria a ser amplamente defendida inclusive no objeto de pesquisa deste trabalho.

Por meio do Programa, espera-se melhorar a Qualidade dos Serviços Públicos produzidos no Brasil, além de apoiar o processo de mudança cultural burocrática para uma cultura gerencial. A finalidade última é a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Afinal, como ressalta Monteiro, “[...] qualidade total significa, em última instância, qualidade de vida”. Em resumo, é preciso concentrar esforços em cada uma das etapas: “[...] qualidade do processo; qualidade do que é processado; qualidade de resultados; qualidade de quem processa; qualidade de vida para quem usufrui” (MONTEIRO, 1991, p. 152).

Para Mendes (2000), no setor de serviços e, em particular, na Administração Pública, o enfoque gerencial é de grande importância para a qualidade. Neste setor, a qualidade depende muito dos executantes da ação e dos que sofrem a ação – o cidadão. Sendo assim a qualidade deve ser vista transformando o cidadão agora em usuário. Como também cita Kettl (1998), o Estado passa a atender às necessidades do cidadão e não à conveniência burocrática. A exemplo de todo o mundo, os cidadãos reclamam de filas intermináveis, atendimento descortês e de regras arbitrárias.

Decorrentes dos movimentos re-

formistas, os programas da qualidade na gestão pública ainda despertam discussão acerca de dois dilemas. O primeiro diz respeito ao impulso de organizar os governos para que funcionem melhor e custem menos. As táticas comumente utilizadas orientam-se por interesses de curto prazo, eventualmente atrelados à lógica dos processos eleitorais, o que torna ainda mais difícil melhores resultados a longo prazo. O segundo dilema está relacionado com a necessidade da busca de resultados bons e rápidos, concomitantemente com os cortes orçamentários inerentes aos esforços de ajuste fiscal. Isto tem, freqüentemente, impedido melhorias de desempenho mais significativas, com destaque para os processos contínuos de mudanças, que exigem recursos substanciais para a sua implementação, além do envolvimento de um grande número de atores neste processo (KETTTL, 1998, apud SPINK, 1999).

Metodologia

Para avaliação do desempenho e resultados do Programa e verificação do seu alinhamento com os preceitos da Reforma do Estado em curso no País, foi realizada uma pesquisa de campo, durante o segundo semestre de 2004. Nessa ocasião o programa já contava com mais de quatro anos de instituído, contemplando mais de 1.500 licitações com a observância das exigências do QUALIOP. Assim, esta pesquisa investiga os possíveis ganhos de produtividade desde a contratação até a execução das obras, fazendo um levantamento da presença e do uso de instrumentos de controle destinados a garantir a melhoria de resultados nas obras contratadas a partir do dia 1º de dezembro de 2001.

Desta forma, foram realizadas entrevistas estruturadas com ocupantes de cargos estratégicos nas organizações contratantes e executoras que participam do QUALIOP. As questões foram elaboradas usando a escala de Likert, para classificar de maneira direta as respostas dos entrevistados, facilitando assim a sua tabulação e interpretação. As entrevistas versaram sobre aspectos

objetivos e subjetivos referentes aos ganhos de qualidade nos procedimentos ligados à contratação e à execução das obras públicas, desde os aspectos formais, gerenciais até os resultados concretos da implementação do programa.

Para a avaliação dos resultados do QUALIOP, foram adotadas quatro dimensões de análise. A primeira refere-se à percepção e ao cumprimento dos prazos estabelecidos para cada fase dos dois processos – contratação e execução. A segunda trata da presença e evolução dos itens de controle desenvolvidos pelo programa, identificando ocorrências de desvios e problemas de operação. A terceira dimensão caracteriza-se pelo nível de satisfação e pelo atendimento de expectativas dos contratantes quanto ao resultado final da obra. A quarta e última está relacionada com a redução dos custos das respectivas obras.

As entrevistas foram efetuadas com empresas e instituições que participaram ou foram afetadas de maneira decisiva pelo programa QUALIOP. Vale salientar que em todos os casos, as pessoas entrevistadas foram selecionadas em função dos cargos de direção e controle que exerciam nas organizações a que pertenciam. Foram executadas 60 entrevistas, sendo 35 delas com os executantes e o restante com os contratantes. Até o dia 17 de novembro de 2003, data da última atualização dos registros do QUALIOP, o Programa contava com um total de 578 empresas qualificadas em diversos níveis evolutivos e setores, indicando uma boa adesão da cadeia produtiva ao Programa.

Resultados da Pesquisa

Os resultados obtidos através desta pesquisa são a seguir apresentados, tendo por base as quatro dimensões analisadas através da aplicação do questionário: cumprimento de prazos, itens de controle, atendimento à sociedade e redução de custos.

No que tange ao cumprimento de prazos, a redução do tempo gasto e o atendimento de padrões nessas atividades é fundamental para evo-

lução de todo o processo. Esse resultado é muito importante para as atividades de governo. É sabido que a administração pública é reconhecidamente lenta na execução de suas atividades, e evoluções desse comportamento podem indicar que os esforços de reforma estão surtindo efeito e trazendo mudanças para esse ambiente organizacional.

Apesar de 72% de todos os entrevistados declararem que as datas do processo de contratação não foram respeitadas, 74% dos entrevistados declararam que houve evolução no processo de contratação com a implantação do QUALIOP, principalmente com a adoção do edital-padrão de licitação. A Figura 1, a seguir, ilustra melhor este resultado.

Os executantes e contratantes apontaram a melhor seleção de empresas autorizadas a participar dos processos de compra como um dos maiores benefícios gerados pelo QUALIOP. Em contrapartida, a má qualidade dos projetos foi indicada como a principal responsável pelo atraso no processo de contratação e execução das obras. É necessário destacar que uma melhor seleção de empresas também pode significar ganhos, tanto na reforma do Estado como na melhoria da qualidade de seus processos. As decisões de contratação de governo se baseavam nas práticas burocráticas ou no atendimento de interesses particulares, sem uma atenção maior para medir a competência do contratado ou avaliar os resultados finais da contratação (BRASIL, 1995).

Foi destacada também a dificuldade de caixa do Estado para tocar as obras de forma conveniente. Nesse caso, a falta de recursos para a execução de obras já contratadas, como assinalado por Osborne e Gaebler (1994), demonstra que o governo ainda decide em cima de componentes políticos transitórios. A visão de curto prazo e os diversos projetos executados simultaneamente impedem que essas obras tenham o abastecimento de recursos necessários para a sua conclusão no tempo esperado, sem trazer prejuízos à sua execução.

Nas atividades ligadas ao controle das obras, os resultados foram

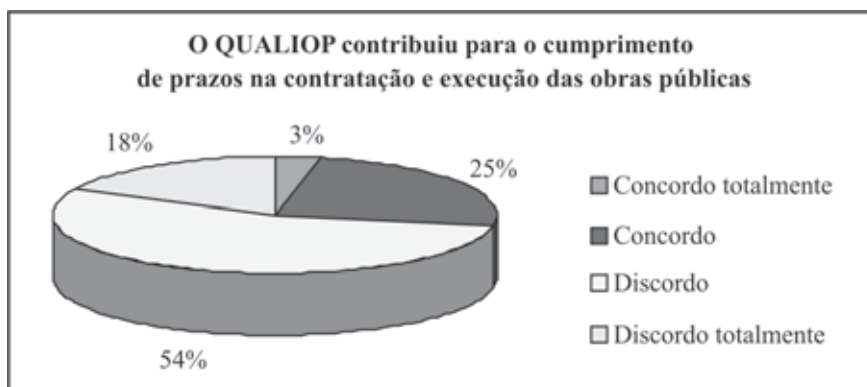


Figura 1 – Gráfico sobre o cumprimento de prazos de contratação execução de obras.

Fonte: Elaboração própria.

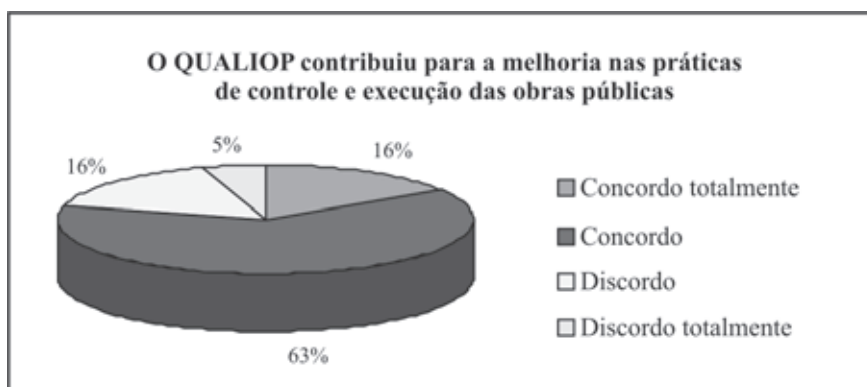


Figura 2 – Gráfico sobre a contribuição para a melhoria nas práticas de controle e execução das obras públicas.

Fonte: Elaboração própria.

bem positivos. Na grande maioria das empresas e no entendimento dos contratantes, existe um controle maior dos materiais e dos serviços envolvidos nas obras, conforme demonstra a Figura 2. Alguns entrevistados declaram que esta prática, antes do QUALIOP, era deixada em segundo plano.

Nesse caso, o QUALIOP foi certamente capaz de trazer mudanças organizacionais para a cadeia produtiva e o ambiente do governo. A natureza estratégica e cultural das mudanças que ocorreram com a implantação e o uso dessas práticas de controle, mesmo sendo utilizadas para atender à finalidade de controle documental do programa, indica significativa evolução na gestão desses dois componentes.

Um resultado positivo na melhoria das práticas de controle sempre é bem-vindo, principalmente quan-

do esses instrumentos, oriundos da esfera pública, sempre foram enxergados pela sociedade como excessivos e associados a práticas exageradamente burocráticas. A forma consensual como foram implantados impediu exageros e trouxe o apoio dos envolvidos, a ponto de ser apontado por eles como um ganho gerado com a implantação do programa. O poder de compra do Estado foi utilizado com sucesso na promoção de avanços de gestão e controle na cadeia produtiva da construção civil no Estado da Bahia. O QUALIOP funcionou como verdadeiro indutor da qualidade e competitividade dessa indústria local.

No aspecto de atendimento à sociedade, abordando as funcionalidades e durabilidade das obras, as conseqüências não foram animadoras. Segundo a percepção dos entrevistados, o Programa ainda não che-

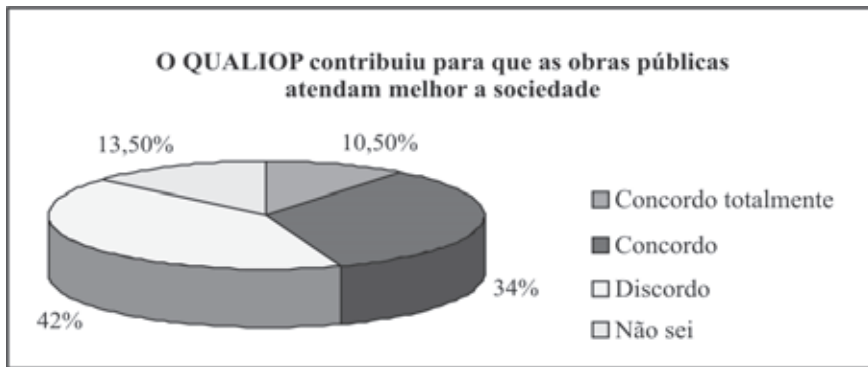


Figura 3 – Gráfico sobre a contribuição do QUALIOP para que as obras atendam melhor a sociedade.

Fonte: Elaboração própria.

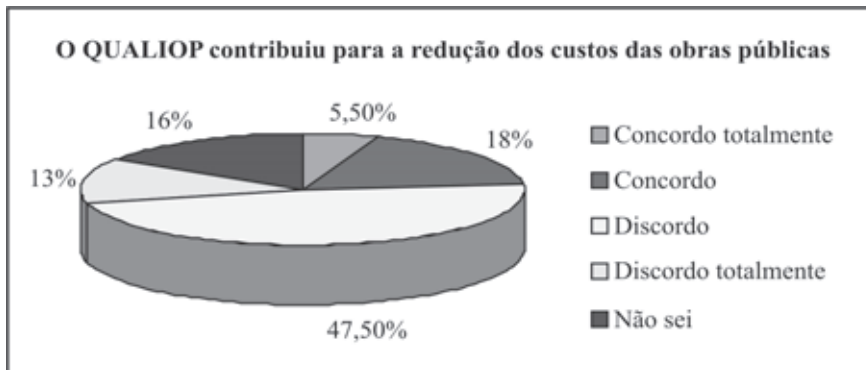


Figura 4 – Gráfico sobre a contribuição do QUALIOP para a redução dos custos das obras públicas.

Fonte: Elaboração própria.

gou a esse nível de envolvimento, sendo que este aspecto também depende de projetos bem elaborados. É interessante notar que o novo *gerencialismo público* prega um melhor atendimento às demandas da sociedade e, para isso, a melhoria desses dois itens das obras públicas seria um passo importante.

Tanto a durabilidade quanto a funcionalidade foram aspectos que não encontraram um posicionamento firme por parte dos entrevistados. Cabe ressaltar, no entanto, que o pouco tempo decorrente entre a implementação das obras avaliadas e a realização desta pesquisa contribuiu para este nível de desconhecimento. As obras são novas e estes dois fatores dependem de um maior intervalo de tempo para que possam ser analisados. Os resultados são apresentados na figura 3.

Considerada a relevância destes preceitos da reforma do Estado, a

aferição da efetividade das ações de governo e de seu desempenho, associados à implantação de uma cultura gerencial, ainda precisam, neste caso, de mais tempo para a sua verificação.

A redução de custo, fator de interesse público, determinado pelos objetivos de eficiência da administração pública gerencial e defendido pelo Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995), foi certamente um ponto avaliado negativamente. Quase a totalidade dos entrevistados respondeu negativamente sobre este aspecto como demonstra a figura 4. Neste caso, os conceitos debatidos por Abrúcio (1997) quanto a “fazer mais por menos” ou à “prestação de contas” ainda não são contemplados pelo Programa.

Considerações Finais

O QUALIOP pode ser entendido como um modelo de gestão inserido

no processo de reforma do estado. Foi visto, ao longo deste artigo, que o processo de reforma desenvolvido pelo governo brasileiro, a partir no Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, estava voltado para a consecução de alguns objetivos. Os principais são: o aumento da governança e governabilidade, dotando o governo de maior eficiência e eficácia, a redução do tamanho do estado, focando-o nas ações que lhe são próprias, a transferência de algumas das ações do governo central para os outros membros da federação e a assimilação de práticas gerenciais mais efetivas.

O modelo de gestão pela qualidade utiliza-se de princípios inovadores, em que se procura efetuar a redução de custos, o aumento da produtividade e a conseqüente diminuição de eventuais desperdícios. O foco central desse programa é a satisfação dos clientes e a conseqüente melhoria da competitividade. A Qualidade Total no ambiente governamental está associada à melhoria de atendimento ao cidadão. Neste caso, é totalmente compatível com os mandamentos da Reforma do Estado. Estes e outros princípios centrais da Gestão pela Qualidade, como o incremento dos mecanismos de controle, foram medidos na pesquisa de campo, e comparados com os resultados alcançados com a implantação do QUALIOP.

Em especial, foram registrados importantes aperfeiçoamentos nas práticas de execução e controle das obras, mesmo que, eventualmente, o cumprimento dos mandamentos do QUALIOP sejam encarados por alguns como o mero atendimento a condicionantes burocráticos, mantendo as empresas aptas a participar dos certames licitatórios. Outro ganho importante está relacionado com a melhoria do processo de contratação das obras. Mesmo com um alto percentual de entrevistados declarando que os prazos não atenderam à sua expectativa, um grande contingente também declarou que houve avanços significativos, principalmente no que se refere às atitudes relacionadas com a padronização de processos.

Não obstante, observou-se que o

efetivo atendimento aos anseios do cliente final do QUALIOP, o cidadão, ainda não pode ser constatado. É prematuro afirmar qualquer coisa sobre as funcionalidades e durabilidade das obras ou aos custos de manutenção relacionados. Além disso, o modelo de contratação que privilegia só o preço, como ainda é o caso das obras públicas, não contribui para o incremento desses aspectos. Sendo assim, é difícil estabelecer considerações sobre a utilidade das obras. Isto ainda não é objeto do Programa e sem dúvida não existe, dentro do escopo de suas atividades, resultados que demonstrem evolução nesse sentido. Os resultados menos favoráveis, no entanto, estão ligados à variável custo. O programa QUALIOP ainda não foi capaz de reduzir o gasto do governo com essa atividade, tanto na execução quanto na manutenção. Não foi possível identificar efetivamente progressos nesta área.

Adicionalmente, cabe observar que a dificuldade financeira que o governo local atravessou durante o período em exame parece ser apontada como a maior responsável pelo não cumprimento de prazos das obras e pela manutenção de práticas ainda fora dos padrões da gestão pela qualidade. Por fim, cabe ressaltar que o QUALIOP mostrou-se mais presente como instrumento de controle de processos, o que reflete mais diretamente as premissas do modelo burocrático de gestão pública, e menos efetivo na obtenção de resultados finais, compatíveis com as diretrizes da administração pública gerencial. Tratando-se, porém, de um programa relativamente recente, talvez seja necessário um mai-

or prazo de maturação para que os seus resultados finais sejam alcançados. Com a continuidade e evolução deste modelo de gestão, ensejando a gradativa prevalência dos princípios gerais da gestão da qualidade entre contratantes e executantes de obras públicas no Estado da Bahia, é esperado um progressivo atendimento aos seus propósitos precípuos, estendendo os seus benefícios à sociedade.

Constata-se, portanto, através desta pesquisa, a elevada dificuldade para o efetivo estabelecimento de um estado gerencial, capaz de orientar-se por seus objetivos finais e de afastar-se de uma tradição burocrática que impõe limites objetivos a sua condição de eficácia e eficiência. Não obstante, reflete também a crescente prioridade concedida à construção de programas voltados para tal, o que nos permite esperar melhores resultados em um futuro não muito distante.

Referências

ABRÚCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: **Cadernos ENAP**, Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1997, c. 4.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso

em: 12 out. 2004.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./ abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3. ed. São Paulo: FGV, 1999.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB, 1997.

FISHER, Tânia. Depoimento sobre as trajetórias da qualificação para a administração pública no Brasil e itinerários baianos. In: BARROS, Marcelo et al. **Gestão Pública: a trajetória da função da administração no Estado da Bahia**. Salvador: FLEM, 2003. p. 77-87.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Inovação Gerencial na Administração Pública: um estudo na esfera municipal no Brasil**. 116 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2000.

MONTEIRO, José Airton. **Qualidade total no serviço público: questionamentos e recomendações segundo os 14 pontos de W. E. Deming**. Brasília, DF: QA & T Consultores Associados, 1991.

MORGAN, Colin; MURGATROYD, Stephen. **Total Quality management in the public sector**. Philadelphia: Open University Press, 1997.

OSBORNE, D; GAEBLERR, T. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o Governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina S. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. In: PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. et al. **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UNB, 1999.

REVISTA DE
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

RDE

*Leia todos os números da RDE
acessando o site:*

www.ppdru.unifacs.br

Arquivos prontos para download.