



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE MESTRADO EM LOGÍSTICA E PESQUISA OPERACIONAL**

**EDMUNDO FERREIRA LIMA**

**UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE  
GESTÃO DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO: CASO QUALIFOR -  
PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA  
PREFEITURA DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2011

**EDMUNDO FERREIRA LIMA**

**UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE  
GESTÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO  
CASO QUALIFOR – PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE  
OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Logística e Pesquisa Operacional da Universidade Federal do Ceará.

**ORIENTADOR: Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre**

FORTALEZA-CE

2011

**EDMUNDO FERREIRA LIMA**

**UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE  
GESTÃO DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO  
CASO QUALIFOR – PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE  
OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre do Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional da Universidade Federal do Ceará.

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre

Departamento de Estatística e Matemática Aplicada (GESLOG/DEMA/UFC)

(Orientador)

---

Prof. Dr. Fernando Ribeiro de Melo Nunes

Departamento de Engenharia Mecânica e de Produção (GESLOG/UFC)

(Examinador interno)

---

Prof. Dr. João Batista Turrioni

Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI)

(Examinador externo)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a Deus, por me ter capacitado a enfrentar e vencer mais este desafio.  
Aos meus pais, *in memoriam*, que me deixaram o legado mas importante, a busca incessante pelo  
saber.

## AGRADECIMENTOS

Durante toda a compilação deste trabalho foi imprescindível a colaboração de diversas pessoas, a quem dedico os meus sinceros agradecimentos:

A toda minha família: Pai, mãe e irmãos e filhos (Daisy, Amanda, Lucas e Mateus) por todo apoio e compreensão em todos momentos desta longa caminhada.

Aos meus amigos, Gerald Recktenwald e Caminha Recktenwald (Universidade de Munique) que me enviaram todo material possível sobre o tema, na europa.

Ao Professor João Welliandre Carneiro Alexandre, meu orientador pela atenção, paciência, cobrança, incentivo e principalmente amizade compartilhada ao longo do desenvolvimento do trabalho

Às funcionárias Tânia, Angelita e Gorete do Geslog, pela paciência que tiveram comigo durante todo o curso.

Aos meus alunos da FAMETRO, CETREDE e FACE pelo incentivo para que eu alcançasse este objetivo.

Aos colegas do Programa de Mestrado em Gestão Logística e Pesquisa Operacional pelo excelente convívio e amizade compartilhados ao longo dos últimos anos, em especial, Amanda Cavalcanti, Juscelino Castro, Everado Júnior, Marcílio Viana, Wagner Castelar e Amarildo Dias.

A Washington Domingos, Assessor de Informática da SER IV, pela compreensão e desprendimento quanto a necessidade de me ausentar do trabalho para cumprir as metas do Mestrado

À Prefeitura Municipal de Fortaleza que me abriu as portas para a pesquisa através de meus colegas, Raimundo Grigório, Terezinha Bizerra e Soraia Marão.

Enfim, a todas as pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para que este sonho se tornasse possível.

## RESUMO

Em um contexto de dificuldades orçamentárias e crescentes exigências por parte da sociedade, um dos principais desafios que se coloca à Administração Pública, prende-se a criação de valor para os cidadãos e empresas. Neste quadro, a melhoria da qualidade dos serviços públicos surge como uma prioridade dos governos dos países mais desenvolvidos e em desenvolvimento, situação em que se encontra o Brasil. Esta pesquisa pretende investigar a implementação de um Programa de Gestão de Qualidade no Serviço Público (PGQSP), na Prefeitura de Fortaleza, descrevendo o processo do modelo de implementação, desenvolvendo uma avaliação crítica de sua implementação, identificando os motivos pelos quais a Prefeitura de Fortaleza decidiu adotar um Programa de Qualidade, analisando os pontos críticos que afetam a implementação e propor sugestões para contornar as dificuldades encontradas no processo. Mais especificamente, procura compreender como se desenvolve o processo de interação no serviço público, como se forma a percepção da qualidade pelo cliente-cidadão e qual o impacto da qualidade do serviço público no valor para a sociedade. Utilizou-se a metodologia do estudo de caso, tendo-se optado pela distribuição concentrada de serviços públicos das Secretarias Executivas Regionais (SER's) e Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). A análise foi efetuada através de uma abordagem essencialmente qualitativa. O estudo permitiu compreender as dificuldades encontradas em um processo de implementação de um PGQSP e indica as possíveis soluções para contorná-las.

Palavras-chave: Programa de Controle de Qualidade; Controle de Qualidade, Serviço Público.

## ABSTRACT

The major challenge faced by the Public Administration is related to the introduction of a value conception for both citizens and firms, mainly because of the increasing budgetary constraints and challenging demands from the society. In this context, the quality of public services has become a key issue for the governments of the most developed countries and in underdeveloped such as Brazil. This investigation aims to reach an understanding on how public service quality is developed in City Hall of Fortaleza, describing an implementation model process, developing a critical evaluation by implementation, identifying the reasons that a City Hall adopted a quality program, analysing critical point that may affect the implementation and recommending actions to remove difficulties found in this process. In a major target, this work it attempts to identify how the interaction process develops, how citizen-client's perceptions are formed and what is the impact of the public service to the society. Therefore, an investigation about the realized problems in implementation process by a quality system on public administration was developed. Once, given the nature of the research problem, investigation followed a case-study methodology. It has been selected the case-study of Regional Executive Departments and Habitation Development Foundation of Fortaleza through a mainly qualitative approach. In terms of conclusions, this study allows to understand previously identified difficulties at the implementation process of a quality program.

Key-words: Quality Control Program; Quality Control; Public Service.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: O Modelo de Excelência em Gestão Pública	20
Figura 2: As Pressões a que estão Sujeitos os Funcionários de Contato	27
Figura 3: Esquema do Sistema de Gestão de Qualidade	42
Figura 4: Relação entre Conjunto de Características e Requisitos	43
Figura 5: O Controle de Qualidade Clássico	45
Figura 6: Diagrama dos Princípios do SGQ	47
Figura 7: Etapas da Implementação do PBQP-H	49
Figura 8: Estrutura Organizacional do Ministério das Cidades	51
Figura 9: Estrutura Matricial de Processos do PBQP-H	52
Figura 10: Ciclo de Certificação do SiAC	54
Figura 11: Grupo de Processos e Níveis de Qualificação PBQP-H/SiAC	56
Figura 12: Mapa de Fortaleza	62
Figura 13: Mapa da Regional II	64
Figura 14: Mapa da Regional IV	65
Figura 15: Estrutura Conceitual do Qualifor	70
Figura 16: Esquema de Documentação	71

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Princípios da GQ ISO 9001:2000/ Modelo de Referência	62
Quadro 2: Política de Qualidade da PMF	76
Quadro 3: Quadro de Processos do SGQ/PMF	80
Quadro 4: Procedimentos do QUALIFOR	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEX - Anexos  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BSI - Business System Inc  
CC - Comissão Certificadora  
CGCRE - Coordenação Geral de Acreditação do INMETRO  
CI - Comunicação Interna  
CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração  
CT/UFC - Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará  
EU - *European Union*  
ENEGET - Encontro Nacional de Engenharia de Produção  
FCPC - Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos  
GAT - Grupo de Assessoramento Técnico  
Ges-PÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização  
GQSP - Gestão de Qualidade em Serviço Público  
HABITAFOR - Companhia de Habitação de Fortaleza  
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial  
ISO - *International Organization of Standardisation*  
IT - Instrução de Trabalho  
MEPG - Modelo de Excelência em Gestão Pública  
MQ - Manual da Qualidade  
NBR - Norma Brasileira  
NPM - *New Public Management*  
OCC - Organismo de Certificação Credenciado  
OCO - Organismo de Certificação de Obras  
OGU - Orçamento Geral da União  
PARAOBRAS – Programa de Gestão de Qualidade do Estado do Pará  
PBQO-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat  
PDCA - *Plan-Do-Check-Act*  
PIB - Produto Interno Bruto  
PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza  
PPA – Plano Plurianual  
PQ - Plano da Qualidade  
PRO - Procedimento  
PSQ - Programa Setorial de Qualidade  
QUALIFOR - Programa de Qualidade de Obras da Prefeitura de Fortaleza  
RD - Representante da Diretoria  
RDG - Representante da Diretoria Geral  
REG – Registro  
SAM – Secretaria de Administração do Município  
SAM – Secretaria de Administração do Município  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas  
SEN - Secretaria Executiva Nacional  
SENAI - Serviço Nacional da Indústria  
SEPLA - Secretaria de Planejamento do Município

SER II - Secretaria Executiva Regional II  
SER IV - Secretaria Executiva Regional IV  
SGQ - Sistema de Gestão de Qualidade  
SGSP - Sistema de Gestão em Serviço Público  
SiAC - Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços de Obras da Construção Civil  
SiMAC - Sistema de Qualificação de Materiais, Componente e Sistemas Construtivos  
SINAT - Sistema Nacional de Avaliação Técnica e Produtos Inovadores  
SiQ - Sistema de Qualidade  
SNH - Secretaria Nacional de Habitação  
TC - *Technical Commitee*  
TQM - *Total Quality Management*  
UK - *United Kingdom*  
US - *United States*

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>vii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>viii</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b>	<b>x</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>xii</b>
<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	<b>01</b>
1.1 PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA	02
<b>1.1.1 Problemática</b>	<b>03</b>
<b>1.1.2 Justificativa</b>	<b>04</b>
1.2. OBJETIVO GERAL	05
<b>1.2.1 Objetivos específicos</b>	<b>05</b>
1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO	05
<b>CAPÍTULO 2 – UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO</b>	<b>06</b>
2.1 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA	06
2.2 ESPECIFICIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO	10
2.3 GESTÃO DE QUALIDADE EM SERVIÇO PÚBLICO	11
2.4 GESPÚBLICA – A INICIATIVA BRASILEIRA EM GQSP	19
2.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM SERVIÇO PÚBLICO	21
2.6 AVALIAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PELO CIDADÃO	25
<b>2.6.1 O Serviço Público como um Relacionamento</b>	<b>25</b>
<b>2.6.2 Cidadão ou Cliente?</b>	<b>28</b>
<b>2.6.3 Envolvimento e Acompanhamento do Cidadão</b>	<b>29</b>
<b>2.6.4 Confiança do Cidadão no Governo</b>	<b>31</b>
<b>2.6.5 Expectativa do Cidadão face a Qualidade dos Produtos e Serviços</b>	<b>32</b>
<b>2.6.6 Conceito de Valor no Serviço Público</b>	<b>33</b>
2.7 AVALIAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PELA SOCIEDADE	34
<b>2.7.1 Os Grupos de Interesses (Stakeholders)</b>	<b>34</b>

<b>2.7.2 Perdas para Sociedade pela Qualidade Inadequada dos Serviços</b>	36
<b>2.7.3 Prestação de Contas no Serviço Público</b>	37
<b>CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO DE QUALIDADE</b>	39
3.1. QUALIDADE DOS SERVIÇOS	39
3.2. ISO – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA NORMALIZAÇÃO	39
<b>3.2.1 As Normas da Série ISO 9001:2000</b>	39
<b>3.2.2 Sistema de Gestão de Qualidade</b>	41
3.2.2.1 Conceito de Qualidade	42
3.2.2.2 Ferramentas do Sistema de Gestão de Qualidade	44
<b>3.2.3 Os princípios da Gestão de Qualidade</b>	46
3.3 PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO HABITAT (PBQP-H)	49
<b>3.3.1 Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC)</b>	52
<b>3.3.2 Organismos de Certificação de Obras</b>	53
<b>CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: QUALIFOR – PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA</b>	55
4.1 DETERMINAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA	56
<b>4.1.1 Caracterização da População da Pesquisa</b>	59
<b>4.1.2 Desenvolvimento da Pesquisa de Campo</b>	60
4.1.2.1 Coleta de Dados	60
4.1.2.2 Tratamento de Dados	61
4.2 CENÁRIO	62
<b>4.2.1 Cidade de Fortaleza</b>	62
4.2.1.1 Breve Histórico	63
4.2.1.2 Secretarias Executivas Regionais	63
4.2.1.3 Secretaria Executiva Regional II	63
4.2.1.4 Secretaria Executiva Regional IV	64
4.2.1.5 HABITAFOR	65
4.3 DESCRIÇÃO DO MODELO E PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	66
<b>4.3.1 Marco Histórico</b>	66
<b>4.3.2 Objetivo</b>	69
<b>4.3.3 Referencial Normativo</b>	69

<b>4.3.4 Termos e Definições</b>	69
<b>4.3.5 Qualifor – O Sistema de Gestão de Qualidade da PMF</b>	69
4.3.5.1 Requisitos Gerais	70
4.3.5.2 Documentação do Sistema	70
4.3.5.2.1 Controle de Documentos	71
4.3.5.2.2 Controle de Registros	72
<b>4.3.6 Responsabilidade da Administração</b>	72
4.3.6.1 Comprometimento da Direção	72
4.3.6.2 Foco no Cliente	73
4.3.6.3 Política de Qualidade	73
4.3.6.4 Planejamento	74
4.3.6.4.1 Objetivo da qualidade	74
4.3.6.4.2 Planejamento do Sistema de Gestão de Qualidade	74
4.3.6.5 Responsabilidade, Autoridade e Comunicação	74
4.3.6.5.1 Responsabilidade e Autoridade	74
4.3.6.5.2 Representante da Direção (RD)	75
4.3.6.5.3 Comunicação Interna	76
4.3.6.6 Análise Crítica pela Direção	76
<b>4.3.7 Gestão de Recursos</b>	77
4.3.7.1 Provisão de Recursos	77
4.3.7.2 Recursos Humanos	77
4.3.7.2.1 Competência, Conscientização e Treinamento	77
4.3.7.3 Infraestrutura	77
4.3.7.4 Ambiente de Trabalho	77
<b>4.3.8 Realização Dos Serviços</b>	78
4.3.8.1 Planejamento e Realização dos Serviços	78
4.3.8.2 Processos Relacionados a Clientes	79
4.3.8.2.1 Determinação dos Requisitos da Obra	79
4.3.8.2.2 Análise Crítica dos Requisitos da Obra	80
4.3.8.2.3 Comunicação com o Cliente	80
4.3.8.3 Projeto e Desenvolvimento	80
4.3.8.4 Aquisição (Processos de Licitação e Contratação)	80
4.3.8.4.1 Processo de Aquisição	80
4.3.8.4.2 Informação de Aquisição	80
4.3.8.4.3 Verificação de Produto Adquirido	81

4.3.8.5 Produção e Fornecimento de Serviços	81
4.3.8.5.1 Controle de Produção	81
4.3.8.5.2 Identificação e Rastreabilidade	81
4.3.8.5.3 Propriedade do Cliente	81
4.3.8.5.4 Preservação do Produto	82
4.3.8.6 Controle de Dispositivos de Monitoramento e Medição	82
<b>4.3.9 Medição, Análise e Melhoria</b>	82
4.3.9.1 Generalidades	82
4.3.9.2 Medição e Monitoramento do Produto	82
4.3.9.2.1 Satisfação do Cliente	83
4.3.9.2.3 Auditoria Interna	83
4.3.9.3 Controle de Produção não Conforme	83
4.3.9.4 Análise dos Dados	84
4.3.9.5 Melhorias	84
4.3.9.5.1 Melhoria Contínua	84
4.4 – FATORES CRÍTICOS QUE AFETARAM A IMPLEMENTAÇÃO	84
<b>CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES</b>	94
5.1 CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DA DESCRIÇÃO DO PROCESSO...	94
5.2 CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DE UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA...	94
5.3 CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DA IDENTIFICAÇÃO DOS MOTIVOS ...	95
5.4 CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DA INVESTIGAÇÃO ...	96
5.5 SUGESTÕES PARA CONTORNAR AS DIFICULDADES...	97
5.6 BENEFÍCIOS PERCEBIDOS	98
<b>RÊFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	99
<b>APÊNDICE</b>	111



---

# CAPÍTULO 1

## INTRODUÇÃO

---

O que faz a força da espécie humana é sua extrema capacidade de adaptar-se às circunstâncias, os problemas existem, as soluções também, o que é preciso é a capacidade de encontrá-las e naturalmente, a boa vontade. **Autoria Própria**

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tradicionalmente, nos países desenvolvidos, o desempenho da Administração Pública resultava da transcrição das políticas em leis e regulamentos, assegurando-se o respeito destas regras, o que era geralmente considerado mais relevante do que as próprias questões de eficiência. Porém, mais recentemente, as Administrações Públicas das economias ocidentais veem crescentemente sendo solicitadas pela sociedade para dar resposta às novas necessidades dos agentes econômicos, cidadãos e empresas, e às pressões para maior eficiência. Os estados contemporâneos são, assim, confrontados com uma multiplicidade complexa de exigências que lhes têm levantado obstáculos a sua capacidade governativa e mesmo à legitimidade do seu poder.

Historicamente, nas sociedades de capitalismo avançado, têm-se constatado profundas transformações no poder do estado, em termos de funções, arranjos institucionais, base social, soberania, autonomia e legitimidade política. Assim, no pós Segunda Guerra Mundial floresceu na Europa o modelo burocrático da concepção do Estado, com forte tônica na eficiência técnica. Neste contexto, no início dos anos 80, século passado, muitos países, independentemente dos seus sistemas políticos e administrativos, promoveram uma reforma do setor público, em muitos pontos similar. No Reino Unido surge a corrente da Nova Gestão Pública - *New Public Management* (NPM), baseada no racionalismo econômico e na defesa da aplicação das práticas de gestão privada à Administração Pública (POLLITT, 1993).

No início da década de 90, século passado, a reforma da Administração Pública nos Estados Unidos baseou-se na "Reinvenção do Governo" (OSBORNE e GAEBLER, 1992) que, apesar do conjunto de termos e princípios orientadores comuns, era uma corrente mais moderada que a anterior.

Mais recentemente, surgem novas preocupações acerca do funcionamento do Estado, notadamente em termos das questões relacionadas com a ética, onde abundam fortes críticas às correntes mais liberais de gestão pública baseadas na NPM, colocando maior

tônica nas questões relativas à cidadania, confiança pública, transparência e diálogo democrático (BOVAIRD e LOFFLER, 2002).

Assim, a dimensão e organização do Estado moderno e o seu relacionamento com a sociedade têm vindo a ser temas centrais do debate político e acadêmico. Face aos novos desafios, a sua atuação tem estado no cerne de contínuas reflexões e reformulações, com vista a encontrar alternativas de gestão adequadamente articuladas com a atuação social e o exercício da cidadania. O crescimento da Administração Pública do Estado-Providência, como garantia do bem-estar social, originou inúmeros fenômenos de ineficiência. As tendências de desregulamentação do Estado na sociedade levam-no a retirar-se da maioria das funções tradicionalmente atribuídas ao Estado-Social, e a dedicar-se a um conjunto cada vez menor de tarefas, na sua maioria atividades de gestão, de controle e de incentivo (ESTORNINHO, 1996). Pode-se mesmo assumir que se trata de uma mudança de paradigma entre o Estado positivo (intervencionista) e o Estado regulador, gradualmente abandonando a função de produtor de bens e serviços, e passando a regular de forma neutra os mecanismos de mercado, intervindo essencialmente em situações de falhas de mercado ao nível das infra-estruturas e serviço públicos (MAJONE, 1997). No entanto, para além de regular as disfunções do mercado, o Estado mantém ainda importantes responsabilidades no desenvolvimento social, de forma a garantir a equidade.

Em suma, considera-se que o Estado não é um fim em si mesmo. É antes um meio para promover o desenvolvimento da sociedade, assegurando boas condições de vida e de desenvolvimento aos cidadãos dentro dessa mesma sociedade, assumindo cada vez mais exclusivamente funções de regulação, certificação e controle da qualidade. Neste sentido, a clarificação do papel do Estado na sociedade parece ser o pilar de toda a reforma da gestão pública, portanto evidencia-se, aqui, a implementação de um Programa de Controle da Qualidade na Prefeitura Municipal de Fortaleza no tocante a melhoria na contratação de obras públicas, como parte da reforma administrativa que vem se desenvolvendo na atual gestão.

## 1.1 PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA

Mediante a constatação, pelos usuários, de que os serviços prestados pelo Estado não correspondem as suas expectativas, apesar da alta carga tributária imposta (preço pago), e que a iniciativa privada, quer pela conscientização de seus clientes, cada dia mais exigentes, quer

pela concorrência acirrada dos fornecedores de produtos e serviços, está cada vez mais preocupada em ofertar produtos e serviços de qualidade, de forma a atender às necessidades de seus consumidores com satisfação plena, busca-se, aqui, investigar as dificuldades encontradas por parte do poder público de satisfazer o cidadão pelo menos em suas necessidades básicas.

### **1.1.1 Problemática**

O cenário nacional tem-se apresentado com uma crise financeira de Estado proclamada pela mídia e governo federal como proveniente da ineficiência e ineficácia da máquina administrativa, em especial do servidor público, atualmente bastante criticado pela sociedade e visto como causa primária de todos os males provenientes da Administração Pública.

A atual Carta Magna, consoante *caput* de seu artigo 37, com nova redação dada pela Emenda Constitucional Nº19/98, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo norteadores da Administração Pública. Sendo assim, quaisquer que sejam os atos emanados do Poder Público, devem eles estar respaldados em tais princípios, em observância aos preceitos constitucionais vigentes, em especial ao Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Entende-se que a Administração Pública brasileira necessita de sérias modificações para o alcance da qualidade nos serviços que presta à sociedade, a começar pela mudança de cultura de grande parte de seus gestores que ainda hoje caminham a passos lentos na análise, acompanhamento e controle dos atos de gestão, relegando o interesse da coletividade e negligenciando o zelo pelo patrimônio público, provocando, desta forma, sérios desequilíbrios nas finanças públicas ao gerar mais gastos do que os recursos lhes permitem.

Neste sentido, o presente trabalho traz à tona um tema que ainda está por demandar grandes reflexões nos meios sociais e jurídicos, a Reforma Administrativa, enfatizando a análise da Gestão da Qualidade no setor público almejada pela reforma gerencial proposta, bem como o princípio da eficiência claramente exigido na nova ordem constitucional, além dos efeitos desejados com a qualificação do serviço público e o papel dos Tribunais de Contas neste contexto reformista.

Portanto, deve-se pensar em um novo Estado onde os gestores tenham a devida consciência pelo zelo do patrimônio público e os servidores sejam devidamente qualificados no exercício de sua profissão - prestar serviços de qualidade à sociedade. Assim, chegar-se a uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva, rompendo o paradigma burocrático em direção à gestão com qualidade.

### **1.1.2 Justificativa**

Inicialmente, deve-se lembrar que o cenário atual brasileiro nos mostra uma sociedade que mergulha numa crise social, onde o cidadão já não mais acredita na solução dos problemas sociais prioritários, posto que a ineficácia administrativa, o abuso dos recursos públicos e a corrupção resultam numa afronta aos direitos sociais e burla aos deveres impostos pela legislação vigente, em especial pela Constituição Federal, além de comprometer seriamente o equilíbrio financeiro do Estado.

Administradores sangram os cofres públicos com a malversação dos recursos colocados pela sociedade que paga impostos, realizando obras que se prestam não aos fins sociais, mas aos de particulares. Surgem fraudes de todos os tipos e a legislação vigente é absurdamente descumprida, lesando a administração com práticas abusivas, inconcebíveis ao gestor público, provocando a desmoralização das instituições e dos Poderes da República.

Dessa forma, propõe-se nesta pesquisa o fato de que a sociedade em geral, em especial os gestores públicos, necessitam ter uma visão coerente e realista do atual cenário brasileiro, para que entendam a Reforma Administrativa como a oportunidade de qualificar e profissionalizar o funcionalismo, em prol de uma sociedade que clama por serviços públicos de qualidade, exigindo a correspondência aos impostos que paga, levando, assim, ao crescimento qualitativo da Administração Pública.

Portanto, é objetivo deste trabalho trazer contribuições de pesquisa, fornecendo informações que possam subsidiar o melhor entendimento da Reforma Administrativa, enquanto meio de alcançar uma Administração Pública de Qualidade - eficiente, eficaz e efetiva, evidenciando-a, primeiramente, no contexto nacional, para em seguida, focar o assunto a nível local, através do Estudo de Caso: QUALIFOR - Programa de Qualidade de Obras Públicas da Prefeitura de Fortaleza, baseado na ISO 9001:2000.

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Este estudo tem como principal objetivo investigar a implementação de um Programa de Gestão de Qualidade no Serviço Público, baseado na ISO 9001:2008 e de acordo com as diretrizes definidas pelo Governo Federal, através do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) do Ministério das Cidades, mais especificamente o Programa de Melhoria da Qualidade na Contratação de Obras da Prefeitura de Fortaleza (QUALIFOR), analisando as dificuldades encontradas desde sua concepção, desenvolvimento e implantação, como também evidenciar os benefícios trazidos à instituição e principalmente aos usuários.

### 1.2.1 Objetivos Específicos

Para se alcançar o objetivo geral, faz-se necessário decompô-lo em objetivos específicos, o que se faz a seguir:

- a) Descrever o processo de implantação do QUALIFOR
- b) Desenvolver uma avaliação crítica da implementação de um sistema de Gestão de Qualidade no Serviço Público;
- c) Identificar os motivos pelos quais a Prefeitura Municipal de Fortaleza decidiu adotar um Programa de Gestão de Qualidade;
- d) Investigar e analisar os pontos críticos que afetam a implementação de um SGQ no Serviço Público, tomando como base a PMF.
- e) Propor sugestões para contornar as dificuldades encontradas no processo de implementação.

## 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O produto final deste estudo está estruturado em cinco capítulos: destina-se o primeiro à introdução, que apresenta um histórico da Gestão da Qualidade no Setor Público em geral, a problemática da pesquisa, a justificativa, os objetivos e a estrutura dos capítulos;

O segundo apresenta uma avaliação crítica sobre a Gestão da Qualidade no Serviço Público.

Uma apresentação de Modelos de Gestão de Qualidade é objeto do terceiro capítulo;

O quarto capítulo apresenta estudo de caso QUALIFOR, procedimentos e metodologia utilizados e análise dos resultados.

As conclusões estão consolidadas no quinto capítulo. Finalmente, seguem-se as referências bibliográficas e apêndices.

---

## CAPÍTULO 2

# UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

---

Eu gostaria de ser um cientista, então eu faria coisas complicadas, muito complicadas,  
cada vez mais complicadas, facilitando, assim, minha vida. **Ionesco**

O contribuição da Administração Pública para o bom desempenho de qualquer economia é inquestionável, seja pela diversidade dos beneficiários dos serviços públicos, ou pelos usuários primários dos serviços fornecidos (ministérios e outros grupos de interesse políticos) até os cidadãos e empresas. Então, as implicações estratégicas do seu desempenho são globais, condicionando a eficácia das políticas desenvolvidas pelo governo, a atividade empresarial e ainda, direta e indiretamente, a satisfação das necessidades dos cidadãos e a sua qualidade de vida.

Assim, torna-se essencial avaliar os serviços públicos. Este capítulo tem como objetivo apresentar uma revisão da literatura dos principais aspectos da avaliação dos serviços públicos. Inicia-se com uma breve revisão da evolução da gestão pública, com destaque para as correntes com maior impacto nas reformas administrativas verificadas desde o ano de 1980 nas economias ocidentais (Seção 2.1). Segue-se uma abordagem sobre as principais especificidades dos serviços públicos (Seção 2.2), importante para a compreensão das questões relativas à qualidade e avaliação de desempenho em serviços públicos, que se desenvolvem na Seção 2.3. Considerações sobre a GesPública - a iniciativa brasileira de Gestão de Qualidade em Serviços Públicos (GQSP) estão na seção (2.4). Posteriormente, explora-se a questão da avaliação de desempenho dos serviços públicos (Seção 2.5). Finalmente a avaliação individual pelo cidadão e pela sociedade (Seções 2.6 e 2.7).

### 2.1 EVOLUÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

No século XX, nas economias europeias ocidentais a ideologia do Estado Liberal floresceu até à década de 30, fundamentada nos princípios da economia clássica, de acordo com os quais o Estado deve garantir os princípios e regras do mercado, minimizando a sua intervenção na vida econômica e social (MOZZICAFREDDO, 1992). Porém, a ideologia dominante na Administração Pública alterou-se substancialmente com o cenário de crise da queda da Bolsa de Nova Iorque, em

1929, que instalou um ambiente de recessão econômica e de desemprego. Neste novo contexto, verificou-se que o mercado não tinha mecanismos suficientes para garantir o desenvolvimento econômico contínuo, nem para regular as imperfeições do mercado. As ideias de John Maynard Keynes foram ganhando uma simpatia crescente, desenvolvendo-se nos Estados Unidos programas públicos, como o *New Deal*, em que o Estado passava a impulsionar a atividade econômica. Surge um novo modelo de atuação do Estado, *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar, de acordo com o qual o Estado deve intervir e atuar de forma sistemática, como propulsor da atividade econômica e da proteção social, garantindo níveis sociais mínimos a todos os cidadãos

A ideologia deste Estado-Providência floresceu na Europa após a Segunda Guerra Mundial, sendo essencialmente um resultado da solidariedade do pós-guerra, numa tentativa de responder às necessidades crescentes dos cidadãos por melhores serviços e uma qualidade de vida superior. O modelo administrativo desta concepção de Estado era o modelo burocrático, baseado nas ideias de Max Weber, com forte tônica na eficiência técnica, que considerava que a autoridade burocrática, dotada de uma legitimidade legal-racional, era especialmente adequada para lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas sociais. Assim, durante várias décadas os pensamentos de Weber influenciaram a organização administrativa nas democracias ocidentais.

Entretanto, com a forte crise econômica resultante das alterações do preço do petróleo no ano 1970, interrompe-se o franco desenvolvimento vivido entre os anos de 1950 e 1969, reduzindo-se significativamente a capacidade de aumentar as receitas fiscais. O contribuinte sentia-se insatisfeito com o nível dos serviços oferecidos e inconformado com a carga fiscal, evidenciando-se a constatação de fenômenos de ineficiência e disfuncionalidade na Administração Pública e questionando-se seriamente as competências do Estado, o que forçou as organizações públicas a adquirir novos contornos e a assumir novos papéis (CHEVALLIER, 1994). Assim, o modelo burocrático passa a ser considerado caro e ineficiente e as Administrações Públicas passaram a ser incitadas a tornar-se mais eficazes, eficientes, efetivas e orientadas para o negócio. No entanto, ainda hoje não se pode concluir pela eliminação da burocracia. Neste contexto, com vista a ultrapassar as disfunções designadas no mundo anglo-saxônico por *red tape*, "os acadêmicos sugeriram ideias de melhor flexibilidade, empreendedorismo e a vontade de adotar ideias novas criativas" (VIGODA-GADOT, 2000, p. 171).

Gradativamente, por todo o mundo ocidental, em muitos países com sistemas

político-administrativos diferentes, o contexto da Administração Pública começou a mudar e a necessitar de novos padrões de desempenho nos serviços públicos, generalizando-se um movimento de reforma do setor público num contexto de forte evolução tecnológica. Como parte destas reformas, um paradigma da gestão do setor público conhecido por Nova Gestão Pública emergiu nos países da Europa e em praticamente todas as economias capitalistas desenvolvidas (POLLITT, 1995; HUGHES, 1998), com maior expressão nos Estados Unidos, Reino Unido (país pioneiro na Europa) e Nova Zelândia. A NPM, também conhecida por outros termos, tais como managerialismo (POLLITT, 1993), Administração Pública baseada no mercado (LAN e ROSENBLOOM, 2001) e governo empreendedor (OSBORNE e GAEBLER, 1992), baseia-se no racionalismo econômico e nas práticas de gestão do setor privado (HUGHES, 1998), procurando assegurar melhor governo com menor custo. Assim, esta abordagem à gestão do setor público caracteriza-se por uma preferência pela interferência mínima do governo na prestação do serviço e pela adoção dos princípios de mercado, com o argumento de que o setor privado é mais eficiente que o público (BECKETT, 2000; JACONELLI e SHEFFIELD, 2000) e considerando o usuário do serviço público como o principal árbitro da qualidade.

Mais recentemente, no início da década de 90 (Século XX), a reforma da Administração nos Estados Unidos assentou numa reelaboração destas ideias, partindo para uma "Reinvenção do Governo", que serviu de base ao lançamento do programa de análise do desempenho nacional, *National Performance Review* (NPM), baseado na obra de Osborne e Gaebler (1992). Embora também partindo de uma crítica feroz ao modelo burocrático, esta corrente é mais moderada que a NPM, rejeitando a privatização dos serviços e funções do Estado como principal motor da reforma (MOE, 1994).

Com o início do século XXI, constata-se uma crescente perda de confiança dos cidadãos na classe política, o aumento da corrupção e das práticas não éticas no setor público, começando a questionar-se a própria legitimidade dos governos (BOVAIRD, 2001; BOVAIRD e LOFFLER, 2003). Levantaram-se, então, fortes críticas aos modelos de gestão pública baseados na NPM, com ênfase no racionalismo econômico e na diminuição do caráter público do serviço público.

Neste contexto, surge uma nova corrente, a governança (*governance*), que emergiu da NPM (DENT, M., VAN GESTEL, N. e TEELKEN, 2007). Bovaird e Loffler (2002) destacam cinco diferenças dessa corrente em relação à NPM: ênfase na gestão das expectativas de todos os grupos de interesse e não apenas nas dos cidadãos; foco não apenas na qualidade do serviço público, mas antes na qualidade de vida para todos os grupos

de interesse; coordenação não somente ao nível dos processos internos, mas também com outras agências; ênfase na sua eficácia externa das autoridades locais e não apenas na melhoria da eficiência interna; ênfase na construção da confiança pública no governo local através de processos transparentes, prestação de contas e diálogo democrático, e não apenas no reforço da satisfação dos usuários. Ou seja, na prática uma autoridade local excelente tem que ser mais do que um excelente prestador de serviços: tem que ser excelente na forma como desempenha as suas responsabilidades sociais e políticas na comunidade.

Por fim, a necessidade de investir na coordenação das estratégias entre agências públicas que prestam serviços complementares passou também a ser uma questão determinante para a gestão pública, colocando-se o desafio da coordenação ao nível global da Administração, cujas limitações têm condicionado significativamente a qualidade dos serviços prestados pelo setor público (BOVAIRD, 2001). De fato, nas economias modernas o Estado tem assumido um vasto conjunto de responsabilidades, desde a garantia da segurança pública e as infra-estruturas essenciais, à prestação de serviços de saúde, educação, justiça e bem-estar, culminando no provimento de interesses comuns, tais como a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico e a proteção do ambiente. Diferentes entidades de áreas variadas estão envolvidas neste processo, existindo uma teia de relações entre os diversos níveis de governo - local, regional e nacional - pelo que, na maior parte dos casos, os agentes econômicos são ainda obrigados a ter que lidar com muitas entidades.

Em consequência, a complexidade resultante é enorme e os cidadãos e empresas sentem-se confusos e perdidos entre a vastidão de níveis de governo e divisões funcionais (amplitude organizacional), tendo na maior parte dos casos dificuldade em compreender quem é responsável pelo seu assunto, causando muitos contatos frustrantes com a Administração Pública. O resultado é, então, um setor público altamente fragmentado que utiliza os seus recursos de forma ineficiente e ineficaz, incapaz de uma visão holística de certos problemas e de soluções sistemáticas apropriadas e que em muitos casos não reflete a perspectiva do cliente (cidadão ou empresa) que cada vez mais exige celeridade e simplicidade nas suas relações com a Administração (HAGEN e KUBICEK, 2000; KAVANAGH e RICHARDS, 2001).

Neste contexto, uma corrente considerável da pesquisa sobre gestão pública defende a evolução para um modelo de crescimento de relações de cooperação entre entidades públicas, assentada numa redefinição da concepção e da distribuição do serviço, com

significativos efeitos favoráveis para a eficiência, eficácia e efetividade da ação pública (FOUNTAIN, 1994; SEIDLE, 1995). Deste modo, e muito embora a coordenação vertical e horizontal da ação pública esteja ainda numa fase incipiente, em todos os países europeus existem projetos de *one-stop-government*, embora, na maior parte dos casos, ainda limitados à prestação de diferentes serviços públicos através de canais de distribuição comuns, com maior desenvolvimento da prestação dos serviços pelo canal virtual, o que leva a concluir que esta tendência tem futuro na Europa. "A agenda da reforma pública está agora movendo-se para um foco na 'distribuição' e 'qualidade dos serviços' em alternativa à 'modernização do governo' " (LING, 2002, p. 615). Então, tudo indica que a evolução da gestão pública nos próximos anos centrar-se-á na inovação dos serviços públicos e na distribuição centrada no cidadão e com o envolvimento da comunidade (MORAN, 2005).

## 2.2 ESPECIFICIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO

Na maioria das economias modernas, as tendências mais recentes ao nível da gestão pública têm como ponto de partida teorias, modelos, conceitos e ferramentas da gestão privada. Mas, o entusiasmo com estes métodos de gestão deve ser prudente, pois as ideias que têm sucesso nas empresas privadas não dão por si só garantia de bons resultados no setor público. Allisson (1987, p. 510) sintetiza de uma forma bastante interessante a distinção entre gestão pública e gestão privada: "elas são pelo menos tão diferentes como similares e as diferenças são mais importantes que as semelhanças".

Na verdade, existe um conjunto de características dos serviços públicos que condiciona a aplicação de alguns elementos da gestão privada neste contexto. Assim, salientam-se, desde logo, a não existência do objetivo de maximização do lucro, substituído pela distribuição de benefícios de bem-estar social aos cidadãos, sendo que os serviços públicos são em geral gratuitos, tendo retorno através dos impostos, enquadrando-se num contexto de concorrência pontual e pouco significativa, longe da necessidade constante da iniciativa privada de conquistar clientes. Acresce, ainda, que os serviços públicos se desenrolam num ambiente com fortes constrangimentos político-administrativos (KELMAN, 2005).

Pollitt (1993) aponta sete fatores de diferenciação do setor público em relação ao privado: responsabilidade perante os representantes eleitos, múltiplos e conflitantes objetivos e prioridades, ausência ou raridade de organizações em competição, relação entre oferta e rendimento, processos orientados para o cliente/cidadão, gestão do pessoal e

enquadramento legal. Por sua vez, Rocha (2001) cita três fontes de diferenças.

Primeiro, as características ambientais distintas, uma vez que a maior parte das entidades públicas não funciona numa lógica de mercado, pelo que não estão tão sujeitas a pressões para reduzir os custos e aumentar a eficiência. Para além disso, dependem de restrições legais e regulamentares a sua atividade, influências políticas e dos grupos de pressão.

Em segundo lugar, as relações entre as entidades públicas e a sociedade em geral envolvem por um lado relações de poder e, por outro, a aceitação do pluralismo e impulso à concentração social e política.

Finalmente, o autor considera ainda as diferenças nos padrões organizacionais, notadamente no que diz respeito à multiplicidade e complexidade dos objetivos e às relações de autoridade, pelo que, na prática, os gestores públicos estão limitados na sua atuação sobre os funcionários, estando vedada ou restringida a utilização de incentivos e outros mecanismos de motivação usados regularmente pelas organizações privadas.

Em todo o caso, as diferenças entre o contexto público e o privado significam que há muitas questões relativas ao comportamento organizacional que são mais importantes, ou mesmo exclusivas, no contexto público do que no privado. Alguns exemplos são a importância das medidas de desempenho não financeiro, o estímulo do bom desempenho por outros incentivos que não financeiros (motivação do serviço público), a colaboração interorganizacional por outras razões que não a maximização do lucro, a gestão de relacionamentos contratuais complexos e, talvez de forma ainda mais acentuada, a gestão da obrigação da prestação do serviço e a relação com o poder político (KELMAN, 2005).

Desta forma, a avaliação dos serviços públicos, reconhecendo a mais-valia que pode obter das experiências de avaliação no contexto empresarial privado, deve ainda considerar as características específicas do setor público nas suas ferramentas e modelos. Assim, não se deve cair na tentação da aplicação linear de técnicas de gestão do setor privado, sendo mais adequada a consideração de variáveis que são importantes no desenho e forma de atuação das entidades públicas, notadamente as questões relativas à transparência, prestação de contas, participação e equidade.

### 2.3 GESTÃO DE QUALIDADE EM SERVIÇO PÚBLICO

A qualidade é um conceito complexo. Se a qualidade dos produtos e serviços já é

difícil de avaliar, muito mais complexa é a avaliação da qualidade em contexto público. Mesmo porque, não existe uma definição consensual de qualidade. Os próprios especialistas não tentam definir qualidade a não ser em termos muito gerais: "conformidade com as especificações" (CROSBY, 1979), "aptidão para o uso" (JURAN, 1988), "satisfação do cliente" (EIGLIER e LANGEARD, 1978; GARVIN, 1988). A gestão da qualidade é também entendida como uma mistura eclética de ideias de gestão (EHRENBERG e STUPAK, 1994) e representa o resultado intelectual coletivo de numerosas contribuições, incluindo os de Shewhart (1931), Crosby (1979), Deming (1982), Taguchi (1986), Ishikawa (1985), Juran (1988), Feigenbaum (1991), e tantos outros.

Realmente, o conceito de qualidade tem tido um papel proeminente na literatura da gestão das empresas desde que despertou o interesse sobre a qualidade na década de 50 (DEMING, 1982; JURAN, 1988). Assim, são distinguidas quatro etapas na evolução da qualidade desde o aparecimento do sistema industrial moderno (FEIGENBAUM, 1991; GARVIN, 1988): qualidade através da inspeção, controle estatístico da qualidade, garantia da qualidade e, mais recentemente, qualidade como estratégia competitiva. De fato, enquanto as origens da teoria da qualidade se baseavam fortemente na qualidade dos resultados (*output*), numa perspectiva de inspeção do produto final, nas últimas décadas o conceito evoluiu para a integração de todos os aspectos da gestão organizacional e da forma como ela afeta a natureza do produto (FOSTER e JONKER, 2003). Ou seja, deixou de se pensar a qualidade como sendo inerente ao próprio produto, passando-se a entender a qualidade como um sistema de gestão responsável por produzir um determinado produto. Verificou-se, também, o afastamento de uma ênfase quase total na manufatura e nos produtos para a aplicação dos conceitos e ideias de qualidade aos serviços (LOVELOCK, 1992).

Por outro lado, atualmente a teoria da qualidade reconhece também o impacto de grupos externos e outros indivíduos no resultado da qualidade dos produtos e serviços. Pesquisa recente começou a analisar o efeito das relações com grupos e indivíduos externos na forma como a organização é gerida. O trabalho de Foster e Jonker (2003) argumenta que está-se entrando numa era onde as noções de prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade estão se inserindo no modelo da qualidade, na medida em que, recentemente, a pesquisa evoluiu das relações bilaterais para os relacionamentos multilaterais que existem entre a organização e o mundo externo. Esta perspectiva tem sido apelidada de teoria da qualidade baseada nos grupos de interesse (*stakeholder view of quality theory*). Todavia, Foley e Barton (1997) defendem que não existe

uma teoria da gestão baseada na qualidade, mas que a maior parte da literatura da gestão da qualidade assume implicitamente que o objetivo da empresa é a melhoria contínua da qualidade, explicando que nenhum dos princípios ou técnicas da qualidade são fins em si mesmos, mas devem antes ser vistos como catalisadores da maximização do valor de longo prazo.

O conceito de qualidade evoluiu para o de Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*, abreviadamente TQM). Porém, existem também diversas noções de TQM, não existindo consenso sobre o seu significado. No entanto, é possível identificar as componentes centrais da TQM. De acordo com Loffler (2001), a TQM baseia-se numa definição de qualidade que resulta da literatura da psicologia do consumidor, elegendo ir ao encontro às expectativas do consumidor como o primeiro e último objetivo de cada atividade de uma organização. Requer o empenho de todos os funcionários no plano de qualidade corporativo e sistemas de informação completos, que recolham e processem informação relativa aos clientes, fornecedores, concorrentes e processos ao nível da organização. Exige um grande investimento em formação, assim como uma mudança cultural em direção à melhoria contínua.

Cohen e Eimicke (1994, p. 450) descrevem o significado específico e particular de cada uma das palavras da expressão TQM:

*Total* significa aplicado a cada aspecto do trabalho, desde identificar as necessidades do cliente a avaliar agressivamente se o cliente está satisfeito. *Qualidade* significa ir ao encontro e exceder as expectativas do cliente. *Gestão* significa desenvolver e manter a capacidade organizacional de constantemente melhorar a qualidade.

Com a TQM uma organização é vista holisticamente como um sistema de processos inter-relacionados e interdependentes (BOWMAN, 1994) e as ferramentas da qualidade devem ser administradas de forma complementar. Contudo, vários críticos da TQM argumentam que se trata apenas de "*old wine in new bottles*" (MANI, 1995; WHITE e WOLF, 1995). Outros opõem que TQM cria soluções mecanicistas (GODFROIJ, 1995) e aumenta a burocracia (HILL e WILKINSON, 1995).

Estas questões têm vindo a ser exploradas também na literatura dos serviços públicos. Apesar da corrente noção de qualidade dos serviços públicos ter resultado do conceito da Gestão da Qualidade Total (LOFFLER, 2001), tal não significa que a Administração não tenha um passado orientado para a qualidade. Na verdade, o conceito de qualidade na Administração Pública tem-se alterado. Beltrami (1992) distingue três fases na evolução

da qualidade no setor público: qualidade no sentido de respeito pelas normas e procedimentos; qualidade no sentido de eficácia; qualidade no sentido da satisfação do consumidor.

No primeiro caso qualidade significa ausência de arbitrariedade, assegurando-se a correção formal, não havendo referência aos usuários ou clientes. Este entendimento de qualidade corresponde à antiga noção de qualidade como conformidade com as especificações na indústria. A noção de qualidade no setor público mudou nos finais dos anos 60, quando a gestão por objetivos ganhou popularidade na Administração.

A qualidade continuava a incluir a ausência de erros procedimentais, mas começou a estar ligada ao objetivo que o produto ou serviço deve servir. Mais tarde, surge o conceito de TQM em serviços públicos, usualmente associado ao surgimento da NPM.

Em 1988 a TQM fez parte do programa eleitoral do Presidente Bush, como um importante pilar da reforma da Administração Pública americana e, posteriormente, foi absorvida pela NPM, manifestando-se na publicação de Cartas de Qualidade, na Inglaterra e depois noutros países europeus.

Vários autores consideram mesmo que existe uma sobreposição considerável entre TQM e NPM (MATHIESEN, 1999; SCHARITZER e KORUNKA, 2000; LÖFFLER, 2001; VINNI, 2007), notadamente na orientação para o cliente, na importância atribuída à avaliação do desempenho e na definição de padrões e objetivos, na melhoria contínua, no investimento nos recursos humanos e tecnológicos, e ainda no estímulo à competitividade. Por outro lado, também existem semelhanças entre as recentes correntes de governança e a TQM, pois vários modelos de prêmios de qualidade contém categorias que podem ser associadas com a governança, notadamente o envolvimento do cidadão e dos outros grupos de interesse (BOVAIRD e LÖFFLER, 2003).

Entretanto, também existem divergências entre NPM e TQM. Uma é que a TQM foca mais os processos, enquanto que a NPM dá mais ênfase aos resultados. De acordo com Vinni (2007, p. 115), "as versões da TQM, que dão ênfase no desempenho da gestão e das práticas da gestão de recursos humanos, têm mais em comum com a NPM do que as versões que focam mais os processos". A TQM atribui grande importância à colaboração entre unidades e os grupos de interesse, enquanto que a NPM desagrega as unidades procurando estimular competitividade entre elas com vista a reduzir os custos e melhorar o desempenho (HOOD, 1991). Por outro lado, a capacidade de liderança da alta administração não assume tanta preponderância na NPM como na TQM, sendo que aquela promove a

liberdade de gestão sem atribuir grande ênfase ao compromisso dos órgãos de gestão. No entanto, como explica Mathiesen (1999, p. 104), "a TQM fornece um enquadramento sistemático e quantificado para a ideia de governo da NPM, que funciona melhor e custa menos".

Mas será o conceito de TQM adequado aos serviços públicos? Tem havido muito debate acerca da transferência dos conceitos de qualidade do setor privado para o setor público. Enquanto os defensores da TQM tendem a argumentar que as grandes empresas privadas e as grandes organizações públicas enfrentam os mesmos problemas burocráticos, os mais críticos contrapõem que os setores privado e público operam sob modelos e condições muito distintas (HALACHMI, 1995) e vários autores alertam para o perigo da adoção acrítica das práticas da gestão da qualidade desenvolvidas no setor privado em contexto de serviços públicos.

Todavia, este debate tem perdido sentido à medida que a dicotomia entre os dois setores tende a esvaziar-se na maior parte das economias ocidentais. Na verdade, como resultado da sub-contratação de serviços, os serviços públicos são atualmente prestados por organizações públicas, voluntárias e privadas. A própria NPM, através dos seus programas de modernização administrativa, criou um conjunto de organizações de economia mista. Assim, as fronteiras entre os esses setores são cada vez mais tênues. Por sua vez, Cohen e Eimicke (1994) vêem poucos problemas na adaptação destas abordagens à prestação de serviços públicos, defendendo mesmo que o desempenho do governo pode ser incrementado pela melhoria contínua dos processos operacionais e por processos de grupo mais eficazes.

Contudo, é importante reconhecer que a introdução de conceitos de gestão da qualidade oriundos do setor privado não é, de fato, isenta de problemas (SWISS, 1992; RAGO, 1994). Em particular, quatro aspectos merecem alguma reflexão:

Primeiro, a natureza dos serviços em oposição à dos produtos. Os sistemas de gestão da qualidade no setor privado tiveram origem no setor de produção de bens industriais, com grande ênfase no controle estatístico da qualidade, enquanto que o setor público presta essencialmente serviços. Ora, na maior parte dos casos os modelos de avaliação da qualidade dos bens não se adequam à avaliação da qualidade dos serviços (ZEITHAML, V., PARASURAMAN, A. e BERRY, L., 1990), devido a três diferenças fundamentais entre bens e serviços: os serviços são intangíveis, pelo que raramente se podem aplicar especificações precisas; os serviços com forte componente de trabalho tendem a ser muito heterogêneos; na maior parte dos serviços verifica-se a inseparabilidade

entre a produção e o consumo.

Segundo, a própria definição do cliente do serviço público levanta algumas considerações. O princípio TQM mais importante é deslumbrar o cliente. Então, a questão essencial será "quem é o cliente?" (SWISS, 1992, p. 358). Trata-se de uma problemática complexa no caso dos serviços públicos. Com efeito, o Estado tem obrigações não apenas para com os seus clientes imediatos, existindo na maior parte das vezes interesses variados e conflitantes. Para Mintzberg (1996) este aspecto é essencial, sendo uma diferença fundamental entre gestão empresarial e a gestão pública o fato de que os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores. Para esse autor, muitos dos problemas da Administração Pública, cuja realidade é muitíssimo mais complexa do que a do contexto privado, decorrem precisamente da imitação da gestão empresarial, notadamente na separação e autonomização das atividades, na medição do desempenho através dos objetivos perseguidos, e na atribuição da gestão das organizações públicas a gestores profissionalizados do setor privado.

Em terceiro lugar, as diferenças no foco - resultados *versus* recursos e processos. Nas duas últimas décadas muitos governos passaram a implantar sistemas orientados para os resultados, com ênfase nos indicadores de desempenho relativos ao resultado para o cliente externo e não tanto para o processo. A TQM rebate este raciocínio, privilegiando os processos, porque se estes estiverem de acordo com o previsto o resultado só poderá ser de elevada qualidade.

Finalmente, as questões relacionadas com a cultura organizacional. Na verdade, a TQM depende de uma cultura organizacional extremamente forte, com um compromisso quase único na qualidade, em que os gestores deverão estar continuamente envolvidos na melhoria da gestão. Porém, na Administração Pública a rotatividade dos quadros da alta administração é muito elevada e a cultura de qualidade geralmente mais fraca que no setor privado, dominando uma cultura fortemente marcada por questões de natureza política.

Pode-se, então, dizer que, para além de ser difícil de definir o conceito de qualidade, é também difícil transformá-lo numa política coerente no contexto dos serviços públicos. Gaster (1995) sugere que os sistemas de qualidade para o setor público devem tomar em consideração alguns aspectos essenciais: os valores do setor público (notadamente equidade, igualdade, democracia, eficiência), a prestação de contas (*accountability*) democrática (perante os eleitores) e profissional (perante os responsáveis políticos), as relações com o público (clientes/cidadãos), as cadeias de serviço longas e complexas e, finalmente,

os constrangimentos legais, financeiros e políticos. No entanto, apesar de reconhecer a existência de uma grande variedade de problemas na aplicação da TQM aos serviços públicos, Rago (1994, p. 64) defende que "mesmo na presença destes problemas, seria um erro acreditar que a TQM não pode ser integrada com sucesso na organização do governo".

Muita da investigação sobre o desempenho TQM foca melhorias da qualidade - notadamente, conformidade, confiança, distribuição sem atrasos. Logo, argumenta-se que a TQM influencia positivamente a produtividade, o desempenho operacional e financeiro e o sucesso organizacional no curto e longo prazo. Vários estudos demonstram que a relação positiva entre TQM e desempenho é moderada pela estrutura organizacional (DOUGLAS e JUDGE, 2001) ou pelas práticas de gestão dos recursos humanos (CHANDLER e MCEVOY, 2000). Da mesma forma, Flynn, B. B., Shroeder, R. G. e Sakakibara, S. (1995, p. 683) defendem que "existem outros fatores que contribuem para a vantagem competitiva. Focar apenas na melhoria da qualidade pode não ser um meio suficiente para uma empresa atingir e sustentar uma vantagem competitiva".

Em contexto de serviços públicos as implicações são ainda mais vastas. Assim, Loffler (2001) explica que aumentar a qualidade dos serviços públicos pode levar a uma maior satisfação dos cidadãos, mas não necessariamente a uma maior confiança no governo, parlamento e instituições civis. Para aumentar a confiança na Administração é necessário um conceito muito mais amplo de qualidade da interação das redes das organizações públicas, voluntárias e privadas que prestam serviços públicos e dão solução aos problemas coletivos. Então, uma Administração Pública de qualidade não deve apenas ser capaz de aumentar a satisfação do cidadão com os serviços públicos, mas também de fortalecer a confiança do cidadão através de processos transparentes, prestação de contas (*accountability*) e diálogo democrático. Para tal, os conceitos tradicionais de qualidade que consideram as agências públicas como prestadoras de serviços e os cidadãos como clientes devem ser enriquecidos por um conceito democrático de qualidade que considere as agências públicas como catalisadoras da sociedade civil e os cidadãos como parte responsável e ativa dessa mesma sociedade.

Por outro lado, as medidas do impacto da qualidade no desempenho da Administração Pública devem ser abrangentes e não somente de caráter financeiro. Esta questão é essencial, pois, como referido acima, o desempenho organizacional no setor público é complexo, contestado e multidimensional (CARTER, N., KLEIN, R. e DAY, P., 1992). No setor público é necessário procurar auscultar os vários atores envolvidos na organização sobre todas as dimensões TQM e desempenho, para se assegurar uma perspectiva global

do grau de implantação da TQM ou da importância de práticas TQM. Dada a complexidade de se medir o desempenho das organizações públicas, a adoção de medidas objetivas assume grande importância, e a comparação entre diferentes organizações deve usar iguais medidas de desempenho, procedimentos uniformes de coleta de dados, dados para o mesmo período, e verificações independentes da precisão dos dados.

Deste modo, dada a crescente vontade das organizações avaliarem o seu progresso na implantação de muitas das ideias e técnicas, tem-se verificado uma procura de um padrão ou modelo segundo o qual as organizações possam ser avaliadas ou comparar-se entre si, tendo-se desenvolvido alguns modelos, notadamente *US Malcolm Baldrige National Quality Award*, *UK Quality Award*, o *European Foundation for Quality Management Model*, o *Australian Quality Award*, o *Japan Quality Award*, o *Balanced Scorecard* (KAPLAN e NORTON, 1992) e o *Performance Prism* (Neely, A., ADAMS, C. e KENNERLEY, K., 2002) concebidos para a avaliação do desempenho no setor privado, mas também aplicados na avaliação dos serviços públicos. Outros foram concebidos especificamente para os serviços públicos, onde se destaca a Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework*), União Europeia, fonte para adaptações ao setor público, como é o caso do *Public Sector Scorecard* (MOULLIN, 2002). Apesar de terem sido desenvolvidos de forma independente, e de refletirem as necessidades e particulares circunstâncias dos países em que operam, estes modelos têm muito em comum, como sejam, o foco nos processos da organização, no sistema de gestão da qualidade, na gestão de recursos humanos, nos resultados e na satisfação (OAKLAND e SOHAL, 1996; PINTO, 2003).

Todavia, a Gestão da Qualidade Total não é apenas um conjunto de processos e técnicas usadas esporadicamente numa organização. Essa abordagem poderia mesmo ser perniciosa. É essencial que todos interiorizem que a qualidade é uma estratégia a longo prazo e que implantar TQM numa organização pública requer uma mudança global da cultura organizacional. "as organizações que gastam mais tempo a mudar a sua cultura organizacional obtêm melhores resultados na implementação de programas de gestão da qualidade total" (CARAPETO e FONSECA, 2006, p. 48). Requer ainda um compromisso sustentado dos líderes (HELLEIN e BOWMAN, 2002) e o envolvimento dos funcionários a todos os níveis: os primeiros devem dar poder aos subordinados (*empowerment*) e estes devem aceitar esta responsabilidade adicional para ir ao encontro ou mesmo exceder as expectativas do cidadão.

Enfim, conclui-se que, apesar de não existir um modelo ótimo para gerir a

qualidade dos serviços públicos, tem-se reconhecido mérito à Gestão pela Qualidade Total neste contexto. Em seguida, aborda-se a avaliação de desempenho no âmbito dos serviços públicos.

#### 2.4 GESPÚBLICA – A INICIATIVA BRASILEIRA EM GQSP

Em se tratando de Brasil, desde 1990, o Governo Federal estimula o desenvolvimento de programas para a melhoria da qualidade na gestão dos órgãos públicos, como forma de enfrentar os desafios impostos pela globalização. Nesse cenário, surge Prêmio Nacional de Gestão Pública e em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), cujo objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos aos cidadãos e auxiliar o país nesse contexto competitivo, além de possuir como princípios constitucionais: promover gestão pública ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada ao cidadão (TURRIONI, J.B. e MENDES, D.S. , 2010).

O GesPública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi instituído pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 ([www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)) e é o resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País.

Visto como uma política pública fundamentada em um modelo de gestão específico, o Programa tem como principais características o fato de ser:

- essencialmente público - orientado ao cidadão e respeitando os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência;
- contemporâneo - alinhado ao estado-da-arte da gestão;
- voltado para a disposição de resultados para a sociedade - com impactos na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum e;
- ser federativo - com aplicação a toda a administração pública, em todos os poderes e esferas do governo.

Por sua vez, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), (Figura 1), representa a principal referência a ser seguida pelas instituições públicas que desejam aprimorar constantemente seus níveis de gestão. Como todo modelo de gestão, o MEGP contém diretrizes expressas em seus critérios de excelência gerencial (liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos

e resultados), técnicas e tecnologias para sua aplicação (como, por exemplo, a Carta de Serviços ao Cidadão, o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação, o Guia de Gestão de Processos, o Guia 'd' Simplificação Administrativa e o Instrumento de Avaliação da Gestão) e práticas de gestão implantadas com sucesso. Para que tanto o Modelo de Excelência em Gestão Pública quanto o próprio Programa GesPública acompanhem a dinâmica da sociedade brasileira e estejam em conformidade com as necessidades dos cidadãos, são fundamentais ações contínuas de inovação do modelo, de sua comunicação e de garantia de sua sustentabilidade.

Nos últimos anos, o GesPública utilizou-se de uma estratégia de sucesso alicerçada no trabalho voluntário de representantes de instituições públicas, desenvolvendo e divulgando conceitos e soluções para gestão, implantando e mobilizando núcleos regionais e setoriais nas unidades da federação e realizando avaliações do nível de gestão das instituições, seja por meio de autoavaliações, seja nos ciclos anuais do Prêmio Nacional da Gestão Pública. Destaque também foi dado a iniciativas relacionadas ao atendimento ao cidadão, tais como o desenvolvimento de estudos, guias e eventos para as centrais de atendimento integrado e a recente publicação do Decreto de Simplificação do Atendimento.



**Figura 1: O Modelo de Excelência em Gestão Pública.**

Fonte: Min.Planejamento,Orçamento e Gestão,2005.

Com o Decreto Presidencial que instituiu 2009 como o Ano Nacional da Gestão

Pública, a estratégia do Programa para cumprimento de sua missão foi ajustada de forma a facilitar a construção coletiva de uma agenda de gestão e a adesão das instituições aos princípios da Carta de Brasília, documento elaborado em conjunto pelo Ministério do Planejamento e pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) e que contém um conjunto de orientações para a melhoria da gestão pública em nosso País. Em especial, foi criado um fórum nacional permanente de discussão do tema, foi lançado o Portal Nacional da Gestão Pública ([www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)) e os processos de trabalho que sustentam o GesPública passaram a ser a articulação, o fomento e a mobilização de redes de gestão, com geração de conhecimento em gestão pública.

Tais alterações veem promovendo mudanças culturais no relacionamento entre o conjunto de instituições brasileiras, tais como: a possibilidade de adesão ao GesPública de qualquer pessoa física ou jurídica pelo uso de instrumentos de gestão ou mesmo pela simples participação nos fóruns de discussão presentes no Portal da Gestão Pública; a ampliação das ferramentas disponíveis e a avaliação de sua qualidade pelos próprios integrantes da Rede Nacional de Gestão Pública; o estabelecimento de parcerias com especialistas em assuntos que vão desde a teoria de redes e de sistemas complexos até a disposição de soluções de gestão; e, principalmente, a intensa comunicação entre os participantes do movimento pela melhoria da gestão, por meio dos mais eficientes canais (vídeos, ensinos à distância, redes sociais e blogs de gestão). Em uma visão mais ampla do Programa, iniciativas como a proposta de contratualização do desempenho, a lei orgânica da administração, o desenvolvimento e a implantação de indicadores de desempenho, a adequação da força de trabalho das organizações e as ações dos programas de cooperação internacional para a execução da agenda federativa se integram no cumprimento da missão de melhorar os serviços prestados à sociedade.

Tem-se a certeza que gestão pública é um desafio altamente complexo e de tal importância para a sociedade brasileira que não pode se restringir à ação de poucos, portanto, só a participação desta, através do cidadão comum, dos servidores públicos, dos gestores públicos e da comunidade acadêmica o programa alcançará os resultados esperados.

## 2.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM SERVIÇO PÚBLICO

A reforma do setor público ocorreu na maior parte das economias ocidentais a partir dos anos 80, ganhando terreno à abordagem tradicional da Administração Pública, desenvolvida no pós-guerra, muito baseada numa abordagem legislativa e burocrática da

prestação pública, dando grande ênfase às regras e procedimentos. Assumia-se, então, que a população era relativamente homogênea, sendo as necessidades e problemas definidos pelas próprias entidades públicas. A fim de diminuir a sua dimensão e reduzir os orçamentos os diversos governos decidiram reestruturar as organizações administrativas e alterar a sua forma de trabalho (KICKERT, 1995; POLLITT e BOUCKAERT, 2000; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2003). Estas reformas tiveram efeitos no funcionamento destas organizações: foram introduzidas nas burocracias novas técnicas de gestão, em grande parte originárias do setor privado, multiplicou-se a definição de indicadores de desempenho e modernizou-se a gestão recursos humanos (BOVAIRD e LOEFFLER, 2003). Na prática, este conjunto de alterações levaram a uma mudança na forma como os gestores públicos passaram a gerir as suas organizações e departamentos.

Assim sendo, a medição do desempenho é uma área relativamente recente na gestão pública (as suas origens remontam à literatura do final dos anos 70, que começou a incluir termos como medição e avaliação do desempenho, indicadores de desempenho, verificação do desempenho, *value for money* e, mais recentemente, garantia da qualidade (BOLAND e FOWLER, 2000). Mais tarde, sendo a década de 90 marcada pela redescoberta do papel essencial do Estado no crescimento e desenvolvimento econômico, a questão da avaliação do desempenho dos serviços públicos torna-se mesmo essencial nas economias desenvolvidas, verificando-se um crescente compromisso do poder político com a avaliação do desempenho. O próprio reforço da legitimação da Administração passa em grande medida pela efetiva melhoria do desempenho, conceitualmente orientado para os resultados e prestação de contas (BROOM, 1995). Prestar melhores serviços é o objetivo das reformas administrativas e da própria avaliação do desempenho: "poucas questões são tão centrais à disciplina e profissão da Administração Pública como a melhoria do serviço" (BOYNE, 2003, p. 389).

Doherty e Horne (2002) apontam uma série de razões subjacentes à importância da medição do desempenho, tendo em vista a clarificação dos objetivos da organização, a possibilidade de reduzir custos e de implantar medidas de melhoria da qualidade. Por outro lado, a crescente relevância atribuída à transparência é à prestação de contas por parte da Administração aos seus diferentes grupos de interesse (*stakeholders*) e ao cidadão em particular, traduz-se no objetivo de prestar informação sobre a qualidade, eficácia, acessibilidade ou eficiência dos serviços prestados. Também Pollitt (1990) sugere alguns motivos para avaliar o desempenho no setor público: por um lado para rever ou

reforçar a legitimidade pública e, conseqüentemente, atrair alocações políticas de recursos e, por outro, para auxiliar a gestão a ajustar a sua estrutura e processos organizacionais. Wechsler e Clary (2000) acrescentam ainda duas potencialidades da medição do desempenho: como forma de aumentar a capacidade de gestão, focalizando nos impactos (*outcomes*) e como uma estratégia de controle, como forma a expandir a agenda dos gestores públicos.

Na prática a avaliação em serviços públicos é uma tarefa ainda mais complexa que em contexto privado. De fato, dadas as especificidades dos serviços públicos, é ainda essencial refletir acerca dos indicadores de desempenho concretos a utilizar.

Quando avaliamos os serviços públicos, deve-se ter consciência que o seu objetivo não é o lucro, mas sim a prestação de um serviço à sociedade. Dada a dificuldade de avaliar os seus resultados através de medidas de natureza financeira somos levados a procurar outro tipo de indicadores que nos permitam aferir sobre o desempenho da organização (GONÇALVES, 2000, p. 1).

Desta forma, o valor não é entendido como o preço do serviço público (muitos dos serviços públicos são mesmo prestados ao preço nulo), nem é o custo dos *inputs* (apesar de ser desta forma contabilizado nas contas nacionais).

Em comparação à tradicional avaliação do desempenho, no caso dos serviços públicos os "três E's"- Economia (minimização do custo dos recursos adquiridos, em termos de qualidade, quantidade, preço e tempo), Eficiência (otimização da relação entre os resultados obtidos - *outputs* - e os recursos ou meios utilizados - *inputs*) e Eficácia (grau de realização dos objetivos), Doherty e Horne (2002, p. 339) acrescentam o quarto E - Ética, o qual abrange a "Equidade, Empatia e Ecologia". Na verdade, contrariamente ao setor privado, exige-se ao setor público uma busca contínua de justiça, equidade e elevado nível de bem estar. São critérios que se juntam aos de eficiência, eficácia e serviço, que caracterizam os processos orientados pelo mercado. Com base numa revisão da literatura sobre a conceituação e medição do desempenho organizacional, Boyne (2002) identifica sete dimensões do desempenho do serviço público:

- quantidade de resultados (*outputs*, a título de exemplo o número de consultas médicas ou intervenções cirúrgicas, o número de horas de aula lecionadas, o número de unidades habitacionais construídas);
- qualidade desse resultado (medida em termos de rapidez e confiabilidade do serviço, cortesia dos funcionários etc.);
- eficiência;
- equidade (justiça na distribuição dos custos e benefícios entre os diferentes grupos);

- impactos (*outcomes*, número de alunos aprovados com sucesso, percentagem de pacientes tratados com sucesso);
- valor (*value for money*, medido como o custo por unidade de *outcome*) e, finalmente,
- satisfação do consumidor (cidadão).

Portanto, diante de tantas ideias propostas por vários estudiosos, destacam-se as de Moullin (2004). Este autor assegurando que um sistema de medição do desempenho bem concebido é vital para garantir serviços de elevada qualidade, custos reduzidos e que vá ao encontro das necessidades dos cidadãos, e reconhecendo ainda as dificuldades inerentes a este processo nos serviços públicos, apresenta oito questões essenciais na medição do desempenho:

- Primeiro, utilizar um conjunto equilibrado de medidas, considerando todas as áreas envolvidas, desde o controle dos custos à satisfação do cliente. Esta perspectiva está também refletida na sua adaptação do *Balanced Scorecard* de Kaplan e Norton (1996) aos serviços públicos, que mede o desempenho de acordo com cinco perspectivas: atingir os objetivos estratégicos, satisfação do usuário e outros grupos de interesse, excelência organizacional, objetivos financeiros e, por último, a inovação e aprendizagem;
- Em segundo lugar, o autor destaca a importância de se assegurar que se está medindo o que de fato tem importância para os usuários do serviço e outros grupos de interesse, não caindo na tentação de se concentrar nos aspectos que são relevantes do ponto de vista interno;
- O envolvimento dos funcionários é também considerado essencial na definição das próprias medidas, como fonte de motivação para melhor desempenho;
- Em seguida, sugere a utilização de indicadores de percepção, diretamente obtidos do próprio usuário e outros grupos de interesse, e de desempenho, disponibilizados pela própria organização;
- O quinto ponto a considerar está relacionado com a utilização de uma combinação de medidas de impactos (*outcomes*), na medida em que a forma como é prestada o serviço é uma questão importante para o usuário. No entanto, existem limitações, sendo uma delas a incapacidade de captar as quase-falhas (*near misses*), no caso do primeiro tipo de indicadores, e o risco de se usar medidas de processo que não têm uma ligação clara com as restantes, ou com a satisfação do usuário;
- Em sexto lugar, Moullin (2002) destaca a necessidade de, perante a enorme

diversidade de indicadores, se ter em consideração o próprio custo de medir o desempenho, que deverá ser uma atividade eficaz em termos de custos e com valor agregado;

- Seguidamente sugere a importância de se traduzir o retorno das medidas em ação estratégica, não se caindo no erro de recolher um vasto conjunto de informações que não sejam eficazmente traduzidas em ação;
- Finalmente, salienta a importância de seguir uma filosofia de melhoria contínua, e não uma cultura de culpa pelos desvios detectados.

## 2.6 AVALIAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PELO CIDADÃO

A nova gerência pública preocupa-se não apenas com a mensuração da eficiência, mas também com a da efetividade dos serviços públicos prestados, e é utilizada para o aprendizado contínuo e elaboração das estratégias futuras, conforme o princípio de aprendizado organizacional (TURRIONE, 2010).

Assim, as novas formas de gestão pública têm vindo a atribuir ao cidadão um papel privilegiado na avaliação do desempenho dos serviços públicos. É, então, necessário explorar as dimensões da satisfação do cidadão e compreender a relação entre as medidas de desempenho da Administração e as suas percepções. Vários trabalhos sugerem que, juntamente com os programas de medição de desempenho, os resultados das sondagens da satisfação do cidadão são úteis ao gestor público, como parte de uma abordagem multibaseada para avaliar a qualidade do serviço público (KELLY e SWINDELL, 2002). Porém, compreender as percepções dos cidadãos requer uma perspectiva diferente da que é aplicada em contexto da iniciativa privada.

Nos pontos que se seguem, são exploradas algumas questões importantes para melhor se compreender como se processa a avaliação dos serviços públicos por parte do cidadão.

### 2.6.1 O Serviço Público como um Relacionamento

A natureza interpessoal dos serviços os torna particularmente adequados para a construção de relacionamentos. Este trabalho adota a perspectiva de Gutek (2000), segundo a qual o serviço público pode ser encarado como um "pseudorrelacionamento", entendido como um contato repetido entre o cliente/usuário e a organização, em que aquele identifica o serviço, mas não uma pessoa em particular como seu fornecedor, não

antecipando qualquer interação futura com um fornecedor particular, mas sim com a organização. Na literatura de *marketing* o termo "pseudorrelacionamento" não tem, portanto, qualquer sentido pejorativo, mas sim meramente descritivo. Na verdade, o serviço público envolve "pseudorrelacionamentos" externos - com os seus clientes e outros grupos de interesse - e verdadeiros relacionamentos internos - entre os seus próprios colaboradores. Pode-se, então, considerar que o serviço público é um pseudorrelacionamento entre três partes: a própria Administração, os cidadãos/clientes do serviço público e a sociedade (incluindo aqui os outros *stakeholders*, ou grupos de interesse). Pode mesmo verificar-se que um cidadão tenha pseudorrelacionamentos simultâneos com diversas entidades públicas concorrentes - *One-stop-shops*, Governo Eletrônico (Governo com alto grau de utilização de Tecnologia da Informação e Comunicação) e Administração tradicional.

Mais especificamente, Gutek (2000) argumenta que o pseudorrelacionamento pode ser efetivado como uma série de episódios ou seja, sucessivas interações individuais entre o cliente e o fornecedor do serviço. Estes contatos sucessivos envolvem diferentes prestadores, esperando-se que cada um deles seja funcionalmente equivalente aos outros. Cada episódio pode ser definido como um acontecimento de interação que tem um início e um final claros e representa uma troca de serviço completa, e dentro do episódio podem ainda existir diversas interações - atos. Esta perspectiva é diferente da abordagem estática tradicional dos modelos de qualidade, que considerava apenas a qualidade de um episódio específico, não tendo em conta que a percepção do cliente quanto à qualidade do serviço evolui ao longo do tempo.

Na verdade, uma grande parte dos modelos e instrumentos da qualidade utiliza ainda uma abordagem estática, mas, como referem Proença e Castro (2002) os serviços são processos, logo as percepções dos clientes evoluem. Assim, a avaliação dos serviços públicos também deve partir de uma abordagem dinâmica, que leve em consideração os processos segundo os quais a qualidade é desenvolvida, mantida e perdida. As implicações desta perspectiva são enormes, pois um episódio insatisfatório pode não acabar o relacionamento se os episódios anteriores tiverem sido satisfatórios. De fato, qualquer relacionamento é sempre caracterizado por alguns constrangimentos entre o cliente e a empresa (STRANDVIK e LILJANDER, 1994), podendo mesmo acontecer que um cliente tenha um relacionamento negativo com a organização e, em virtude disso, uma atitude negativa, mas ainda assim compra repetidamente devido a esses constrangimentos. Então, a satisfação e insatisfação do cidadão/cliente do serviço público

devem também ser analisadas como variáveis cumulativas.

Por outro lado, sendo uma das partes envolvidas nesse pseudorrelacionamento, os colaboradores devem ser vistos como um elemento importante na gestão e na avaliação da qualidade dos serviços em geral, e dos serviços públicos em particular. Com efeito, enquanto que o conceito de *marketing* relacional, introduzido por Berry (1983), focalizava o relacionamento da organização com os clientes, sendo o cliente o elemento central dessa conceitualização (BENDAPUDI e BERRY, 1997), numa perspectiva de redes os diferentes grupos de interesse não devem ser vistos como entidades isoladas, pois qualquer relacionamento pode afetar os restantes, incluindo a própria relação da organização com os seus clientes.

Assim, todos os funcionários são *atores do processo*, na medida em que o seu comportamento afeta a percepção global dos clientes, com influência nas suas opções de compra. Do mesmo modo, no caso dos serviços públicos, apesar dos gestores terem um efeito determinante na operacionalização da Administração Pública, o papel dos funcionários que estão em contato direto com o público é essencial, devendo demonstrar orientação para o serviço, profissionalismo, conhecimento, paciência e compreensão das necessidades dos clientes, que estão em permanente alteração. Em caso de falha, o comportamento dos funcionários é mesmo crítico para a satisfação do cliente/cidadão e manutenção da relação, sendo que em muitos casos de falha a insatisfação do cliente/cidadão depende em grande parte do tratamento recebido quando da reclamação (Figura 2).

Assim, dado que a forma como o cliente/cidadão percebe que o seu relacionamento com os serviços públicos é uma questão complexa e ainda pouco esclarecida, os estudos qualitativos assumem grande importância para conhecer o fenómeno em maior profundidade.



**Figura 2. Pressões a que estão sujeitos os Funcionários de Contacto**

Fonte: Berry, 1983

### 2.6.2 Cidadão ou Cliente?

O cliente assume um papel central na gestão dos serviços. Bowman e Schneider (1988) argumentam que três das características estruturais dos serviços focalizam a sua atenção nos clientes: a intangibilidade (tornando vitais as percepções subjetivas dos clientes relativamente à qualidade durante o período de contato); a simultaneidade entre a produção, distribuição e consumo do serviço (sendo a interação com os funcionários muito importante em cada uma destas fases); o fato de os clientes serem co-produtores dos serviços (sendo a forma como participam no processo de prestação do serviço de extrema importância para o resultado final). Então, das próprias características dos serviços resulta que os clientes são os árbitros da qualidade e que a sua satisfação é altamente subjetiva.

Neste sentido, como acima citado, as reformas da Administração baseadas nas propostas da NPM tendem a considerar o utilizador dos serviços públicos como um cliente. "Indubitavelmente, o cliente é soberano dos reformadores do governo no final do século" (ALFORD, 2002, p. 337). Assim, os termos de "cliente", "consumidor", "usuário", "grupo de interesse", "cidadão", "contribuinte" ou "o público" passam a ser utilizados de forma quase indistinta na literatura e também cada vez mais no vocabulário do dia-a-dia. Trata-se de uma perspectiva centrada no cliente, muito próxima da adotada pelo setor privado.

Entretanto, alguns autores consideram que esta perspectiva desvaloriza o cidadão, reduzindo-o a um mero destinatário passivo dos serviços públicos e secundarizando o seu papel como agente com intervenção ativa (FREDERICKSON, 1997; PATTERSON, 1998). Acrescem ainda os casos em que o cidadão é um usuário involuntário do serviço público sendo muito questionável a utilização do termo cliente nestes casos: "podemos usar o termo "cliente" para referir as pessoas que não querem os serviços a que a legislação os obriga?" (SCHACHTER, 1995, p. 534). Por seu lado, o conceito de cidadão, ao contrário do de cliente, agrega a ideia de direitos e deveres, e amplia o espectro da Administração Pública, considerando que o serviço público não se destina exclusivamente aqueles que irão consumi-lo, mas que se dirige a toda a sociedade.

A título de conclusão, após uma revisão dos argumentos a favor e contra a adoção da terminologia da gestão privada para classificar o usuário dos serviços públicos como um cliente, ou inversamente, como um cidadão, optou-se por usar neste trabalho o termo cliente/cidadão (ou, indistintamente, o termo usuário) no sentido de relembrar a

existência desta dicotomia e suas vastas implicações, mas sem tomar a defesa de uma ou outra corrente, dado que não parece ser uma decisão relevante para esta investigação.

### **2.6.3 Envolvimento e Acompanhamento do Cidadão**

Nas democracias modernas exige-se uma participação crescente do cidadão nas questões públicas. A ideia cada vez mais generalizada é que o cidadão deve controlar a atividade da Administração, o que implica, desde logo, conhecer em que medida as necessidades e desejos dos cidadãos estão a ser correspondidos pela Administração. Assim, atualmente a existência de cidadãos ativos é considerada como um pré-requisito para a melhoria do desempenho das entidades públicas, entendendo-se mesmo que o cidadão deve assumir responsabilidade por essa participação: "desde que a política do governo afeta diretamente a sociedade, o público tem o direito de influenciar democraticamente a política pública" (VIGODA-GADOT, 2000, p. 172).

Porém, mesmo nas sociedades modernas o nível de envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos é relativamente baixo. A educação para a cidadania e a existência de informação são condições necessárias, embora não suficientes, para que os cidadãos ajam como proprietários e aprendam a interessar-se pelo sucesso do serviço público globalmente considerado, e não apenas com a transação específica que o afeta diretamente. Schachter (1995, p. 535) distingue da seguinte forma esses dois tipos de atitudes: "os clientes preocupam-se com as suas próprias necessidades; algumas vezes registram reclamações se estas não são satisfeitas. Os cidadãos-proprietários preocupam-se com o sucesso da empresa na comunidade como um todo". Assim, a existência de informação disponível ao cidadão é importante, mas por si só não garante que o cidadão participe, pois em muitos casos não compreende porque motivo se deverá dar ao trabalho de procurar informação suficiente e de a compreender para usá-la. Ou seja, a educação para a cidadania ativa parece ser ainda insuficiente para estimular essa participação, e dessa forma se chegar a um governo eficiente e com capacidade de resposta.

Por outro lado, também é necessário entender de que forma os cidadãos avaliam a atividade da Administração. O apoio ou a oposição dos cidadãos à política do governo devem ser monitorados através de uma medição contínua das suas atitudes face à Administração Pública e por indicadores de satisfação num conjunto abrangente de áreas. E não se trata apenas de gerir as reclamações resultantes da ocorrência de insatisfação.

Com efeito, existe consenso entre pesquisadores e políticos de que a opinião do cidadão, sendo o principal beneficiário dos serviços públicos, deve ser seriamente levada em consideração pelos políticos. De acordo com Palfrey *at al* (1992), essa informação pode mesmo ajudar a compreender e estabelecer as necessidades públicas, desenvolver, comunicar e distribuir os serviços públicos e, ainda, avaliar o grau de satisfação com os serviços. Assim, Smith (1993) fala em dois tipos de indicadores para avaliar o desempenho dos serviços públicos: indicadores internos e externos à organização. Os primeiros, relacionados com os processos de gestão, rotinas e procedimentos formais, têm interesse limitado para o cidadão comum. Por sua vez, os indicadores externos, orientados para os resultados, estão mais direcionados para o reforço da prestação de contas das organizações públicas para com os eleitores, contribuintes, usuários dos serviços e governo central.

De fato, sendo uma parte substancial das reformas desenvolvida pelas correntes de gestão pública baseadas na NPM e no movimento de Reinvenção do Governo destinadas a aumentar a capacidade de resposta do governo ao cidadão/cliente, este passou a ter um papel cada vez mais importante na avaliação do desempenho dos serviços públicos: "os governos empreendedores começaram a transformar-se. Começaram a ouvir atentamente os seus clientes, através de sondagens, e uma ampla variedade de outros métodos" (OSBORNE e GAEBLER, 1992, p. 169). Estes autores sugerem ainda outras formas de auscultar a voz do cliente, notadamente através de relatórios de contato, testes de *marketing*, sistemas de seguimento das reclamações, caixas ou formulários de sugestões e entrevistas. A melhoria da eficácia e eficiência com vista a aumentar o desempenho do setor público passa, então, por uma completa avaliação e compreensão das percepções dos cidadãos/clientes relativamente aos serviços públicos e da medida em que as entidades públicas estão conscientes das suas necessidades. Roch e Poister (2006, p. 293) resumiram esta ideia da seguinte forma: "compreender o nível de satisfação dos cidadãos com os serviços fornece um importante mecanismo de avaliação para compreender o nível de desempenho das entidades públicas (em resposta às reformas orientadas para o cliente) bem como o impacto das mudanças nos arranjos institucionais que governam a distribuição de serviços, tais como a escolha da área de educação ou a utilização de organizações não lucrativas na distribuição de serviços sociais".

Pode-se, então, concluir que o desenvolvimento de uma consciência alargada de cidadania é essencial para fomentar a eficiência e eficácia da gestão pública. Por outro lado, é cada vez mais unânime a importância da sondagem do cidadão/cliente, principal

destinatário direto dos serviços públicos, não só com o objetivo imediato de determinar o seu grau de satisfação, mas ainda, e talvez com maior alcance, para orientar a formulação e implantação das políticas de gestão pública.

#### **2.6.4 Confiança do Cidadão no Governo**

O objetivo de criar uma imagem mais favorável de governança através da modernização da Administração Pública, concretizada num desempenho acrescido e qualidade superior dos serviços prestados, deixa de lado uma parte importante das relações envolvidas. Para um vasta corrente de pesquisa, o desempenho não é, de fato, o único critério pelo qual os cidadãos avaliam o governo, questionando-se, mesmo, a relação entre o desempenho e o nível de confiança. Ou seja, aumentar a legitimidade do governo modernizando os serviços públicos parece ser apenas uma estratégia parcial, pois para esses autores, restabelecer a confiança no governo é mais do que uma questão de gestão, sendo essencial compreender como é que o governo pode alterar estas percepções e critérios de avaliação de forma aceitável numa sociedade democrática (VAN DE WALLE e BOUCKAERT, 2003).

Todavia, estudos conduzidos em diferentes países, usando variados meios e métodos, concluem repetidamente que o grau de confiança no governo e nas suas áreas administrativas é reduzido, que as pessoas estão geralmente insatisfeitas com os serviços públicos e ainda que muitas vezes o nível de resposta do governo é ínfimo. De fato, na prática a relação entre a confiança política, os indicadores econômicos de desempenho e a satisfação dos cidadãos não é linear, tendo-se mesmo verificado que o grau de confiança dos americanos no seu governo diminuiu no final anos 60 (NYE, 1997) apesar da estabilidade econômica vivida durante esse período.

Da mesma forma, vários países europeus mostram um panorama semelhante. Um estudo comparativo entre Noruega, Suécia e EUA entre 1964 e 1986 mostrou que todos estes países sofriam de diminuição da confiança política no governo, enquanto que a satisfação com os serviços públicos era bastante elevada. A mesma evidência foi encontrada na Grã-Bretanha, Itália, Bélgica, Espanha, Holanda e Irlanda. Também o Canadá e o Japão, dois países com economias de sucesso que oferecem modernos serviços aos seus cidadãos, sofreram esta tendência de desconfiança no governo. O fenômeno também não poupou Israel. Muitos documentos de estudiosos referem-se de forma semelhante a relação entre o funcionamento do setor público e a confiança pública.

De fato, a confiança no governo é um conceito ainda mais complexo que o de qualidade. Para os pais da filosofia política, tais como Locke, Hobbes e Toqueville, a confiança (*trust*) é vista como essencial para a ordem social e política, e como pré-requisito para a democracia. Para os pais da sociologia, notadamente Tönnies, Simmel, Durkheim e Weber, a confiança é entendida como um princípio de coesão na sociedade. Para teóricos mais modernos, como Beck (1992) e Luhman (1999), o termo é visto como um meio para lidar com a incerteza em sistemas complexos. Existe, com efeito, uma crescente quantidade de publicações acadêmicas sobre esta questão. Na prática, a confiança é vista como uma importante determinante da prosperidade econômica, essencialmente devido a sua capacidade para limitar o oportunismo, restringir o risco e reduzir os custos de transação (HUEMER, 1998). É um objetivo para a maioria das empresas, sendo mesmo considerada como fonte de vantagens competitivas.

Conclui-se que, baixa confiança nas instituições políticas, atitude negativa face à Administração Pública e imagem positiva de muitos serviços públicos podem coexistir. Os políticos e os gestores públicos assumiram que serviços públicos transparentes e orientados para o cidadão produziram clientes satisfeitos e melhorariam a confiança no governo e na Administração. Mas, na prática, é importante compreender se as tentativas de melhorar a qualidade de distribuição de serviço público têm realmente contribuído para o aumento da confiança dos cidadãos no governo e demais instituições políticas. Então, medir o impacto das reformas da Administração é limitado, pois as melhorias do serviço público não são necessariamente refletidas nos níveis gerais de confiança dos cidadãos.

### **2.6.5 Expectativa do Cidadão face a Qualidade dos Produtos e Serviços**

Desde que o paradigma da desconfirmação definido por Oliver (1977) se tornou um dos principais pilares da pesquisa sobre a formação da satisfação dos clientes, que as expectativas assumem um papel essencial em grande parte dos modelos de satisfação. Como se vê, essa corrente de investigação baseia-se no argumento de que a satisfação está intimamente relacionada com as percepções dos consumidores na medida em que as experiências com um produto ou serviço desconfirmam positiva ou negativamente as expectativas pré-compra (ANDERSON, 1973; OLIVER, 1997). As expectativas têm uma contribuição determinante na formação da satisfação, podendo mesmo verificar-se que serviços com idêntica classificação em termos de qualidade podem resultar em níveis de

satisfação distintos devido às expectativas.

A desconfirmação das expectativas é uma componente central do modelo Servqual desenvolvido no setor privado e aplicado em alguns poucos estudos sobre serviços públicos, apesar de se ter desenvolvido recentemente alguma investigação nesta área (PARASURAMAN *et al*, 1985). Como exemplo, a ligação entre a desconfirmação e a satisfação é evidente no trabalho de Van Ryzin (2004) que investiga a influência da desconfirmação das expectativas na satisfação global dos cidadãos com os serviços da cidade de Nova Iorque. No trabalho de Oliver (1997), o autor considera que a ligação entre as expectativas e a satisfação pode ocorrer por diversos motivos, notadamente quando os clientes ou cidadãos têm fraca consciência do desempenho do produto ou serviço ou têm reduzido envolvimento psicológico no seu consumo. Nestes casos, existe uma base ou motivação reduzida para julgar o desempenho, pelo que as expectativas iniciais assumem um papel relevante na formação da satisfação.

Todavia, segundo Roch e Poister (2006), na maior parte dos estudos sobre serviços públicos, a relação entre a desconfirmação das expectativas e a satisfação baseia-se em medidas insuficientes. As autoras explicam que muitos desses estudos apenas pedem aos cidadãos para classificar a qualidade dos serviços ou as suas experiências, de "muito satisfatória" a "muito insatisfatória", falhando em distinguir entre medidas da qualidade e satisfação e em considerar as expectativas dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços: "pouca pesquisas têm examinado como é que as expectativas dos cidadãos acerca da qualidade do serviço pode influenciar os seus níveis de satisfação com os serviços públicos" (ROCH e POISTER, 2006, P. 292).

Conclui-se que, muito embora o papel das expectativas e das emoções seja considerado em determinados estudos sobre a satisfação com serviços públicos, na literatura encontra-se alguma evidência da carência de pesquisa nesta área, ainda mais que são elementos determinantes nos modelos de satisfação com os serviços em geral.

#### **2.6.6 O Conceito de Valor no Serviço Público**

O debate relativamente ao significado de qualidade e satisfação do cliente tem sido amplamente discutido na literatura. Porém, só mais recentemente o conceito de valor tem sido visto como uma variável estratégica essencial para a gestão e o *marketing*, no sentido de ajudar a compreender o comportamento de compra, a lealdade à marca e o compromisso com o relacionamento. O conceito de valor é abstrato e varia consoante o

contexto (SWEENEY, 1994). No entanto, em *marketing* o valor é geralmente definido do ponto de vista do cliente, sendo a definição mais comum na literatura do *marketing* a razão entre o total dos benefícios recebidos e o total dos sacrifícios incorridos. Assim, as percepções de valor podem incluir não apenas aspectos funcionais, mas também componentes sociais e emocionais. Salvo algumas exceções, a maior parte dos modelos da satisfação ignoram a questão do valor percebido, pois apenas incorpora os benefícios (através da medição do desempenho), ignorando o sacrifício.

De fato, ao incluir o conceito do valor nos modelos da satisfação ultrapassa-se este problema e fornece-se uma imagem mais rica da avaliação da satisfação e das intenções de aquisição de um bem ou serviço. Esta questão é mesmo essencial, pois pode-se verificar que certas limitações do desempenho possam ser compensadas por reduções percebidas nos sacrifícios, podendo os clientes que recebem menos que o desempenho esperado estar ainda satisfeitos (SPRENG, R., DIXON, A. L. e OLSHAVSKY, R. W., 1993).

No contexto dos serviços públicos, e dada a especificidade das suas características e dos objetivos que pretendem alcançar, o valor reflete-se não somente na qualidade dos serviços prestados, como também na medida dos impactos sociais e ainda na manutenção da confiança e legitimidade da organização em causa. Por sua vez, os funcionários públicos têm um papel estratégico ativo na criação deste valor.

Pode-se concluir que na avaliação da satisfação com os serviços públicos é importante considerar as percepções do cidadão/cliente relativas não somente aos benefícios, mas também os sacrifícios incorridos nos contatos com a Administração.

## 2.7 AVALIAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PELA SOCIEDADE

O serviço público envolve três partes: a organização pública, o cidadão/cliente e a sociedade em geral. Neste sentido, a avaliação do serviço pela própria sociedade deve ser considerada na avaliação global do serviço público. Nas próximas seções serão analisadas questões relevantes para a compreensão da relação entre o serviço público e a sociedade, e de que forma esta avalia a sua contribuição.

### 2.7.1 Os Grupos de Interesses (*Stakeholders*)

As modernas concepções de gestão têm mudado o seu foco da perspectiva dos

acionistas para uma perspectiva mais abrangente, que inclui um conjunto cada vez mais alargado de grupos de interesse que, de alguma forma, se relacionam com a organização. A importância dos grupos de interesse na gestão das organizações tem sido realçado pelos acadêmicos, tendo o seu interesse vindo a alastrar-se também no dia-a-dia, notadamente na comunicação social (FRIEDMAN e MILES, 2002). Confirma-se cada vez mais a necessidade das organizações considerarem a importância do seu relacionamento com a sociedade em geral, tendo a gestão da qualidade passado a reconhecer a importância dos diversos grupos de interesse, focalizando explicitamente os detentores do capital, fornecedores, clientes e colaboradores e não apenas as operações internas.

Assim, a gestão da qualidade deve focar não apenas as operações internas, mas também todos os grupos que se relacionam com a organização (FOSTER e JONKER, 2003). Ou seja, para além da qualidade do produto (aferida pelo grau em que vai de encontro às necessidades dos clientes) e da qualidade organizacional (que depende da medida em que a organização maximiza a eficácia e eficiência dos seus processos), as organizações devem ainda focalizar na qualidade do negócio, que exprime em que medida servem a sociedade (HOYLE, 1994), admitindo a importância dos seus relacionamentos com uma concepção estendida dessa sociedade.

Contudo, cada organização apresenta especificidades relativas a este assunto, tendo os seus próprios grupos de interesse, com diferentes tipos de poderes e graus de influência, sendo mesmo possível que um dado grupo de interesse tenha mais que um tipo de poder. De acordo com o modelo de Mendelow (1991), o poder dos grupos de interesse refere-se à capacidade de influenciar a organização, enquanto que o seu interesse diz respeito à vontade de o fazer. Por sua vez, Friedman e Miles (2002) explicam que os diferentes grupos de interesse influenciam a organização de forma distinta, ocorrendo em muitos casos que alguns grupos têm maior ascendência que outros, podendo ocorrer que alguns destes grupos sejam considerados mais legítimos pela organização que os demais. Em todo o caso, estes grupos e poderes apresentam uma dinâmica própria, podendo alterar-se ao longo do tempo, bem como a própria relação entre a organização e cada um desses grupos.

Da mesma forma, também as organizações públicas se relacionam com um vasto conjunto de grupos sociais, muitas vezes com interesses conflitantes - cidadãos, clientes, usuários, contribuintes, governo, poder local, associações diversas, empresas privadas, entre outros. Assim, diversos estudos analisam as questões da qualidade, satisfação e desempenho dos serviços públicos tomando em consideração os diferentes grupos de interesse do serviço público. Na verdade, para além dos destinatários diretos dos serviços

públicos (os usuários), existe uma série de outros grupos de interesse, como sejam os políticos, as entidades reguladoras, o público em geral, os financiadores, a rede de organizações envolvidas e os próprios funcionários públicos. Assim, Provan e Milward (2001) propõem uma organização dos grupos de interesse a três níveis de análise: a própria entidade, a comunidade e a rede de organizações em que aquela atua.

Em suma, a avaliação em serviços públicos deve ultrapassar os horizontes da avaliação pelo usuário, incorporando a perspectiva dos múltiplos grupos de interesse envolvidos, direta e indiretamente, nessa prestação.

### **2.7.2. Perdas para a Sociedade pela Qualidade Inadequada dos Serviços**

Para além da questão do valor do serviço público desenvolvida na Secção 2.6.6, numa perspectiva da avaliação pelo cidadão/cliente, e dado que a sociedade é uma das partes envolvidas no "pseudorrelacionamento" da prestação pública, interessa também considerar os sacrifícios globais do relacionamento com a Administração numa perspectiva mais ampla, em termos das perdas geradas para a sociedade. Neste sentido, parece adequado refletir sobre o entendimento de Taguchi (1986) relativo à qualidade industrial, que considera como "a perda que um produto causa à sociedade depois de sair das instalações, outras perdas que não as causadas pelas suas funções intrínsecas" (STOCKER, 1990, p. 35). Ou seja, todas as características do produto que se afastem do valor alvo causam perdas à sociedade e, logo, baixa qualidade. Esta perspectiva reflete um afastamento relativamente à abordagem tradicional segundo a qual o objetivo último é a maximização do lucro individual. O que se pretende é a minimização da perda para a sociedade, o que se pode enquadrar no contexto dos serviços públicos. "A estratégia de Taguchi pretende encontrar a combinação de valores das variáveis de concepção controláveis que minimiza a perda esperada" (PIGNATIELLO, 1988, p. 248). Assim, o autor desenvolveu a função perda com vista a quantificar esta definição de qualidade, bem como uma representação gráfica da perda para a sociedade causada pela variação do produto ou processo. Essa perda, que na prática se pode traduzir em termos de devoluções, garantias, reclamações, tempo e dinheiro gasto pelos clientes ou perdas eventuais de quota de mercado, é expressa em termos monetários. Porém, no caso de alguns serviços, como o da saúde, a perda monetária não é a mais importante. Neste caso, e noutros, é essencial capturar e analisar as causas da insatisfação dos clientes. "Em suma, a perda ocorre quando o cliente tem uma experiência menos que ótima com o produto

ou serviço (...) e quanto menor a perda, melhor a qualidade do produto" (RIBIÈRE *et al.*, 1999, p. 2).

Finalmente, embora esta perspectiva seja bastante interessante e de certa forma inovadora para a análise da qualidade dos serviços públicos, neste contexto específico, e desde que se trata de serviços, é praticamente impossível estimar o valor-alvo das características de desempenho e, portanto, a insatisfação dos clientes de acordo com a função perda de Taguchi. Em todo o caso, é interessante valorizar o conceito de perda e compreender o impacto da distribuição do serviço público em termos de perdas para a sociedade.

### **2.7.3. Prestação de Contas em Serviço Público**

A expressão "prestação de contas" (*accountability*) é imprecisa, estando cada vez mais longe das suas raízes contabilísticas, e sendo crescentemente associada à boa governança, nos setores privado e público. Kearns (2003, p. 583) define o termo como "a prestação de contas da atividade de alguém, com referência a padrões e resultados de desempenho pré-definidos". Pode-se ainda considerar que se refere "a certas obrigações que surgem dentro de um relacionamento de responsabilidade, onde uma pessoa ou entidade é responsável perante outra pelo desempenho de serviços específicos" (MULGAN, 2000, p. 97). Estas obrigações são de duas espécies: responder pelo desempenho dos seus deveres e aceitar as sanções ou redirecionamento. Para Kearns (2003), a prestação de contas tem quatro requisitos: maior autoridade, um critério para avaliar o desempenho ou a conformidade, um mecanismo para reportar conformidade e uma penalização ou recompensa baseada no desempenho. Outras definições mais gerais consideram a prestação de contas como a capacidade de resposta da organização.

A prestação de contas é atualmente um conceito também recorrente na literatura do setor público. O crescimento da NPM trouxe uma tendência de maior autonomia das organizações públicas no sentido de melhorar o seu desempenho e esta maior autonomia tem sido caracterizada por um aumento do controle *ex-post* (a *posteriori*) sobre os resultados e, conseqüentemente, maiores preocupações com a prestação de contas à sociedade. Meyers (2006) chama a atenção para a necessidade de manter um equilíbrio entre esta maior autonomia e maior controle das organizações públicas. À medida que aumenta a autonomia nestas organizações, estas devem ser mais sensíveis às necessidades do cidadão/cliente, devendo, portanto, aumentar as preocupações com a prestação de contas a este público, que, no fundo, é o seu proprietário. De fato, uma maior autonomia anda, em

geral, paralela com um aumento da prestação de contas das organizações e dos seus gestores da alta administração. Por outro lado, a prestação de contas requer justificação pelo comportamento e, neste sentido, limita a liberdade de ação (controle *ex post*), mas por outro lado também envolve a delegação de autoridade e recursos que dá poder às pessoas e organizações para agir (autonomia de gestão), podendo ser encarada numa perspectiva de "acredita mas verifica".

Apesar das diferenças entre a prestação de contas nos setores privado e público, notadamente no papel do parlamento e do escrutínio público e da oposição política, há uma convergência inegável entre os dois setores (MULGAN, 2000), pois se por um lado o setor público tem vindo a adotar práticas de gestão privada e cada vez mais serviços públicos são assegurados por organizações deste setor, através da subcontratação ou de parcerias, por outro lado as empresas privadas têm vindo a encontrar um movimento generalizado de consumidores que confrontam certas ações das empresas, em especial das grandes multinacionais. Ainda assim, em termos gerais as estruturas e o conjunto das atividades pelas quais os políticos e os gestores públicos prestam publicamente contas são significativamente mais complexos do que os que vigoram para a iniciativa privada.

---

## CAPÍTULO 3

### CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO DE QUALIDADE

---

Potência sem controle não é nada. **Autoria própria.**

#### 3.1 QUALIDADE DOS SERVIÇOS

Sendo a qualidade dos serviços o tema central desta dissertação, configura-se desde logo essencial ter presentes os principais desenvolvimentos da pesquisa nesta área. Assim, este capítulo inicia-se com uma breve apresentação da ISO 9001:2008 (Seção 3.2) , síntese da evolução do conceito de qualidade, em termos gerais e no contexto específico dos serviços (Seção 3.3). Em seguida, apresenta-se uma revisão da literatura dos principais modelos de qualidade dos serviços (Seção 3.4) e da satisfação (Seção 3.5).

#### 3.2 ISO – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA NORMALIZAÇÃO

A *International Organisation for Standardisation* (ISO) é uma federação de organismos de normalização de 130 países, um por país. A ISO é uma organização não governamental estabelecida em 1947. A sua missão consiste na promoção do desenvolvimento da normalização e atividades relacionadas, em todo o mundo, como elemento facilitador das trocas comerciais de bens e serviços, dentro dos princípios da Organização Mundial do Comércio.

##### **3.2.1. As Normas da Série ISO 9000:2000**

As normas da família ISO 9000 são referenciais para a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) que representam um consenso internacional sobre boas práticas de gestão e com o objetivo de garantir da primeira e em todas às vezes, o fornecimento de produtos/serviços que satisfaçam os requisitos dos clientes, bem como a prevenção dos problemas e ênfase na melhoria contínua (ABNT, 2011).

Estas boas práticas estão compiladas num conjunto de requisitos normativos (ISO 9001:2000) e orientações para a melhoria do desempenho (ISO 9004:2000), cuja implementação é independente do tipo, dimensão, setor de atividade das organizações. Estas duas normas compõem um "par consistente", com estruturas e formatos alinhados.

A adoção destas normas é justificada quer por fatores de competitividade quer por exigências formais dos clientes e da sociedade. Constituindo um referencial aceito a nível multisetorial e internacional, disponibiliza um "mapa" para a definição do SGQ que potencializa a satisfação dos diversos clientes de uma organização.

Segundo as metodologias da ISO, os referenciais normativos são desenvolvidos por delegações nacionais de especialistas dos mais diversos setores de atividades (Economia, Estado, Indústria...) selecionados pelos organismos nacionais de normalização. Estes peritos participam de comitês técnicos específicos, atendendo ao referencial em questão.

Em 1979 foi aprovada, pela ISO, a formação de um novo comitê técnico, o *ISO/TC 176 (ISO Technical Committee 176)* para abordar matérias relacionadas com a gestão e garantia da qualidade. Numa fase inicial apenas 20 membros decidiram participar ativamente nos trabalhos deste comitê, enquanto 14 optaram por uma participação como observadores. Atualmente, mais de 50 países são membros efetivos, aos que se somam cerca de 20 observadores.

Este novo comitê desenvolveu as suas primeiras normas, que foram publicadas em 1987, com a denominação de ISO 9000. O comitê técnico 176 foi também o responsável pela revisão posterior da família de normas ISO 9000, publicada em 1994 e pela revisão, da qual resultaram as ISO 9000:2005. As principais alterações introduzidas nos novos referenciais normativos, em especial quando comparada com a edição de 1994 pode ser apresentada como:

- Suporte em 8 princípios da gestão da qualidade;
- Estrutura orientada para os processos e uma sequência lógica de interrelação dos requisitos;
- Utilização do conceito do PDCA ("*Plan-Do-Check-Act*");
- A melhoria contínua como elemento essencial ao desenvolvimento do SGQ;
- Redução significativa na quantidade de documentação exigida;
- Maior ênfase no papel e envolvimento da Alta Direção, incluindo o seu comprometimento para a evolução e melhoria do SGQ, cumprimento de requisitos estatutários e/ou regulamentares e definição de objetivos em todos os níveis e funções relevantes da organização;
- Alteração e melhoria da terminologia utilizada, como elemento facilitador a sua interpretação;
- Inclusão do conceito de "Aplicação" como forma de compatibilizar o referencial normativo com as atividades e processos das mais variadas

organizações;

- A introdução de requisitos associados à monitoração da informação e indicadores associados à satisfação dos clientes como medidas do desempenho do SGQ;
- Maior compatibilidade com referenciais normativos de Sistemas de Gestão Ambiental;
- Referência aos princípios da gestão da qualidade;
- Consideração dos benefícios e necessidades de todas as partes interessadas;
- Inclusão de metodologias de auto-avaliação como elemento fundamental para a melhoria (ISO 9004).

A família ISO 9000 de 1994 contemplava cerca de 27 referenciais normativos e documentos associados. Esta aparente proliferação de normas constituiu-se, também como um fator de atenção pela ISO e para os seus utilizadores. Como se vê, o ISO/TC 176 definiu que a nova família de referenciais de sistemas de gestão da qualidade seria constituído por apenas 4 normas principais, a saber:

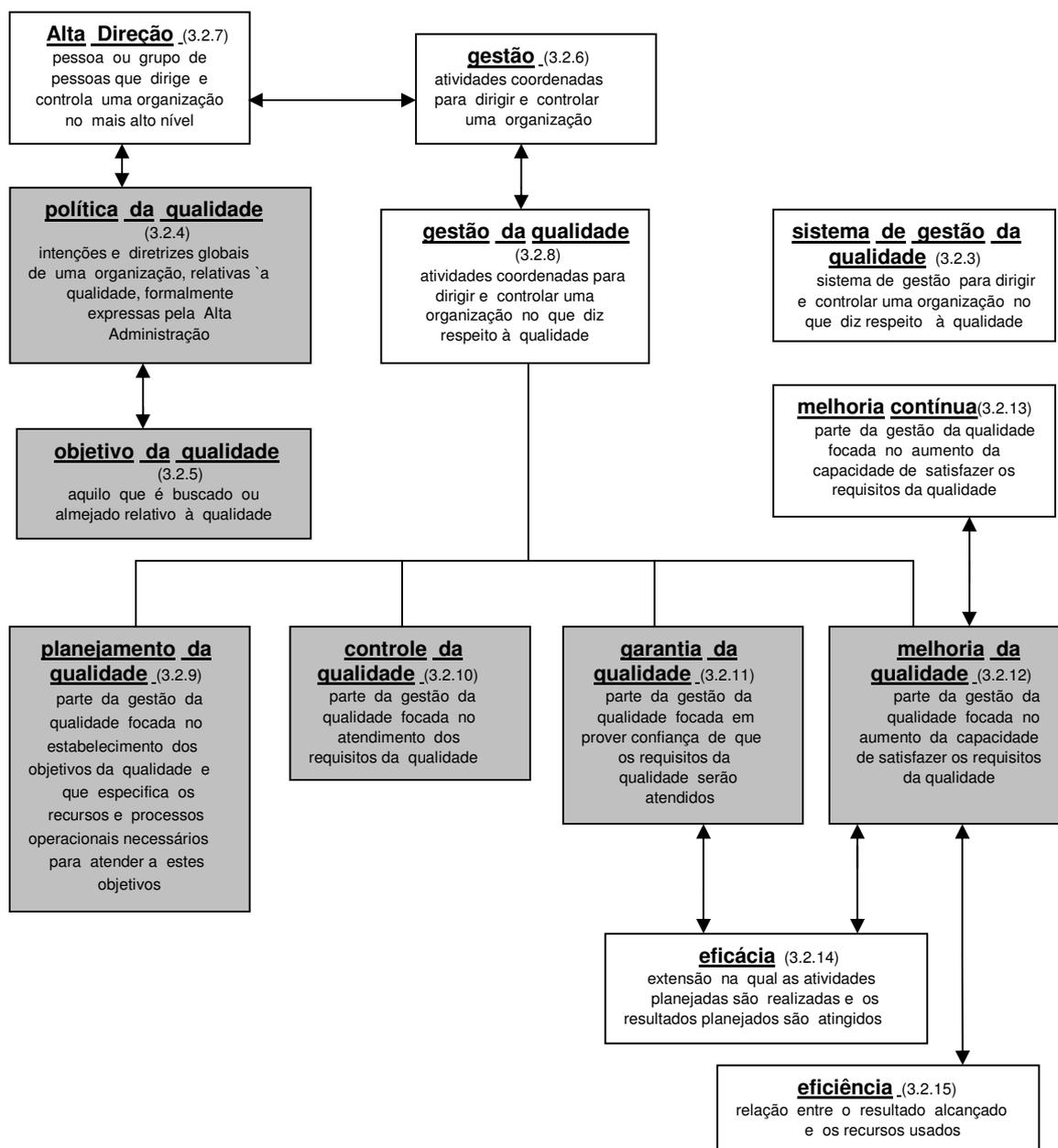
- ISO 9000:2005 (sistemas de gestão da qualidade. Fundamentos e vocabulário);
- ISO 9001:2000 (sistemas de gestão da qualidade. Requisitos);
- ISO 9004:2000 (sistemas de gestão da qualidade. Diretrizes para melhorias de desempenho);
- ISO 19011:2002 (Diretrizes para auditorias de Sistema de Gestão da Qualidade e/ou ambiental).

Convém salientar que enquanto se trabalhava o GQSP da Prefeitura de Fortaleza, foi editada uma nova revisão da ISO, a ISO 9001:2008.

### **3.2.2 Sistema de Gestão de Qualidade**

*Segundo a ISO 9000:2005 Sistema de Gestão da Qualidade é o um conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização, no que diz respeito à qualidade, geralmente inclui o estabelecimento da política da qualidade e dos objetivos da qualidade, planejamento da qualidade, controle de qualidade, garantia de qualidade e melhoria da qualidade.*

Segue-se um esquema de Sistema de Gestão de Qualidade apresentado na ISO 9001:2000, (Figura 3).



**Figura 3: Esquema do Sistema de Gestão da Qualidade**

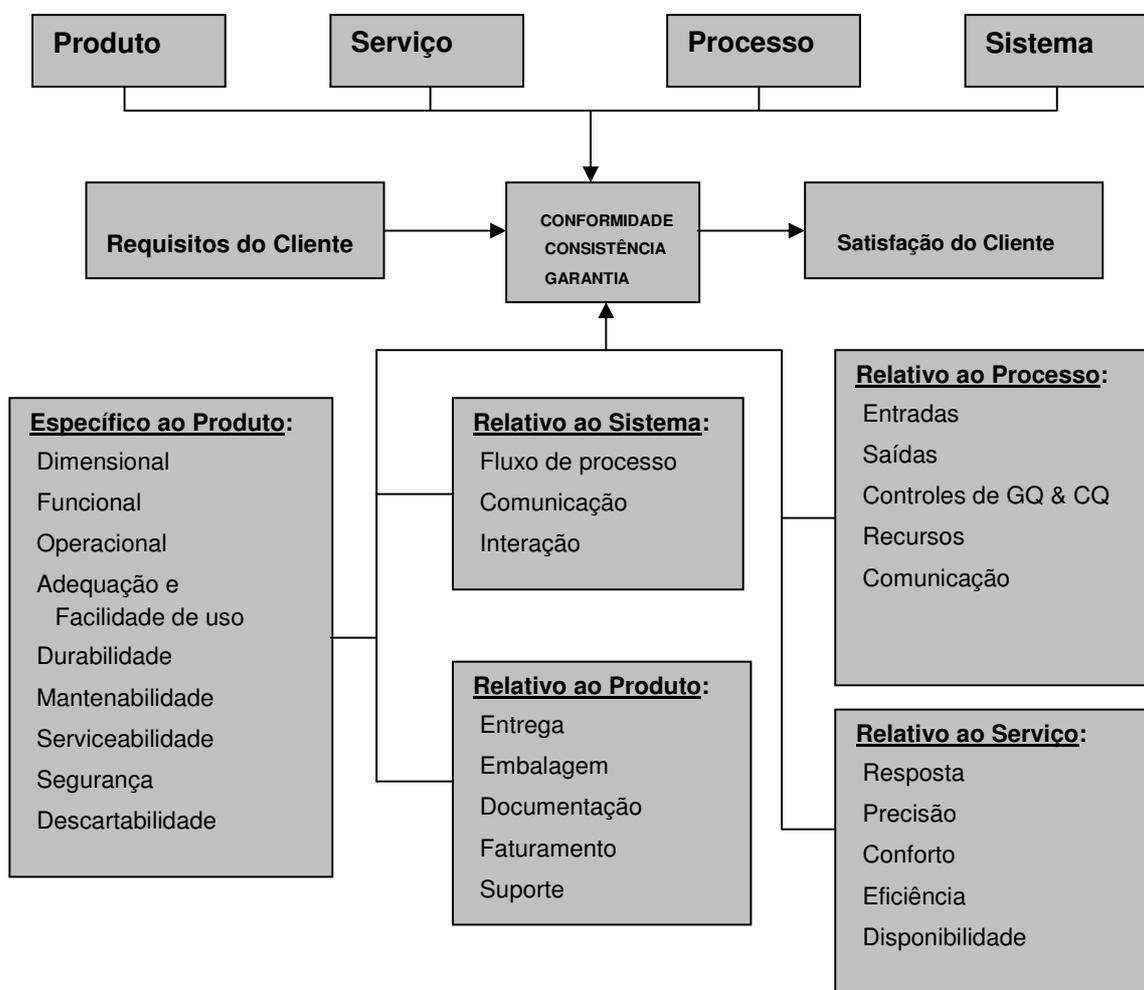
Fonte: ISO 9000:2005

### 3.2.2.1 Conceito de Qualidade

Segundo a ISO 9000:2005, Qualidade é o grau no qual um conjunto de características inerentes satisfaz a requisitos, tendo como inerente a existência de alguma coisa, especialmente como uma característica permanente estabelecendo-se, assim, uma relação entre Conjunto de Características e Requisitos (BSI, 2005).

O principal objetivo de qualquer negócio é fazer dinheiro e permanecer no negócio (BSI, 2005). Isso significa fornecer um produto ou serviço que atenda às demandas e requisitos do mercado.

A fim de assegurar sua parte na demanda do mercado, uma organização deve assegurar sua capacidade de manter e repetir negócios. A Figura 4 demonstra a relação entre conjunto de características e requisitos:



**Figura 4: Relação entre Conjunto de Características e Requisitos**

Fonte: (BSI, 2005)

Dentro desse relacionamento entre características e requisitos os clientes fornecem novos negócios para aquelas organizações que podem consistentemente atender suas expectativas de qualidade:

- Entrega do produto e qualidade certos;
- No preço certo;
- Que atenda aos requisitos e
- Satisfaça o cliente.

Nesse contexto os clientes demandam garantia de que seus fornecedores possam

maximizar essa expectativa e que tomarão medidas reais para fornecer essa garantia. A alta direção deve assegurar que sua Gestão da Qualidade seja composta de:

- Estrutura organizacional;
- Responsabilidades;
- Processos;
- Documentação dos processos;
- Controles;
- Treinamento e
- Recursos.

E estes sejam determinados e disponíveis para a organização a fim de alcançar a "garantia" de que seus clientes esperam.

Tendo-se estabelecido o que se entende por qualidade, deve-se considerar as várias ferramentas de gestão da qualidade disponíveis para a implementação de sistema de gestão da qualidade eficaz.

### 3.2.2.2 Ferramentas do Sistema de Gestão da Qualidade

Segundo a ISO 9000:2005, um sistema desenvolvido e implementado baseado na norma de sistemas de gestão da qualidade ISO 9001:2000 fornece garantia através da aplicação das quatro ferramentas de gestão:

- **Planejamento da Qualidade** (Planejamento de atividades)
- **Garantia da Qualidade** (Atividades de prevenção)
- **Controle da Qualidade** (Atividades de conformidade)
- **Melhoria da Qualidade** (Atividades de melhoria contínua)

#### a) Planejamento da Qualidade

Uma organização deve identificar os processos, recursos e controles necessários para atender aos objetivos da qualidade definidos (pelo cliente e pela organização). Requisitos específicos da ISO 9001, complementados pelos requisitos do cliente e da organização são usados para planejar o atendimento dos requisitos de planejamento da qualidade.

O planejamento da qualidade também inclui o planejamento para a garantia da qualidade, controle da qualidade e atividades de melhoria da qualidade.

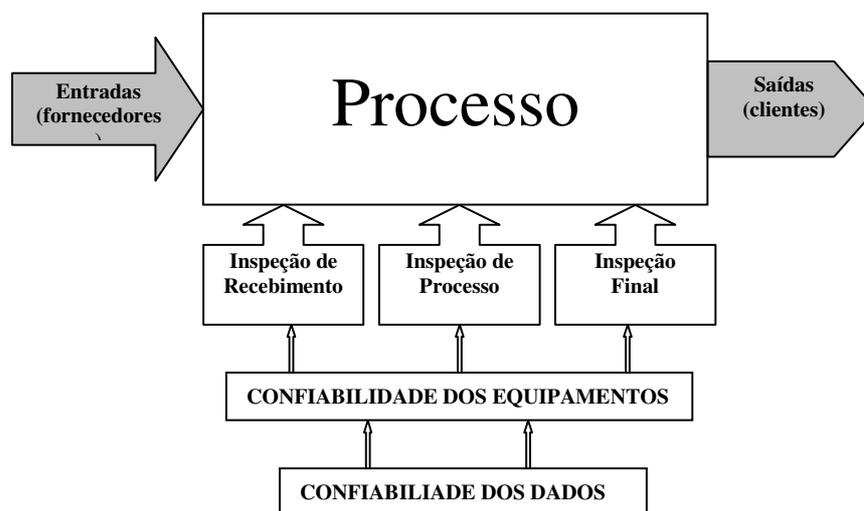
## b) Garantia da Qualidade

A intenção da prevenção é olhar para os requisitos, projeto, processos, atividades, etc., e definir controles na fonte (estágios de planejamento e projeto). Convém que os controles abordem a estrutura organizacional e os recursos para prevenir ou minimizar a ocorrência de problemas nos produtos, processos e atividades. Inclui treinamento do empregado, qualificação de fornecedores, manutenção preventiva em equipamentos, estudos de capacidade de processamento.

## c) Controle da Qualidade

Idealmente, a prevenção baseada em controles deveria prevenir a ocorrência de problemas, mas na realidade, nenhum sistema é a prova de falhas, e problemas ocorrem. Desta forma, devem ser estabelecidos controles para detectar problemas de qualidade para que os clientes recebam somente produtos que atendam a seus requisitos.

Controles baseados na detecção são reativos - o problema e os custos envolvidos já ocorreram e a organização está recorrendo ao controle de danos (Controle de Qualidade Clássico, (Figura 5)). A intenção da detecção é avaliar a saída dos processos e atividades através da implementação de controles para identificar problemas quando eles ocorrem.



**Figura 5 : Controle da Qualidade Clássico**

Fonte: Campos, 1999.

## d) Melhoria da Qualidade

Esta é uma das características chaves que diferenciam um Sistema de Gestão

da Qualidade de um Sistema de Garantia da Qualidade, isto é, ser capaz de melhorar a eficácia e eficiência de um processo ou atividade através do estabelecimento de objetivos mensuráveis e usando dados de desempenho para gerenciar o atendimento a esses objetivos.

### **3.2.3 Os Princípios da Gestão da Qualidade**

Para conduzir e operar com sucesso uma organização é necessário dirigi-la e controlá-la de maneira transparente e sistemática. O sucesso pode resultar da implementação e manutenção de um sistema de gestão que é concebido para melhorar continuamente o desempenho, levando em consideração, ao mesmo tempo, as necessidades de todas as partes interessadas. A gestão de uma organização inclui, entre outras disciplinas de gestão, a gestão da qualidade.

Oito princípios de gestão da qualidade foram identificados, os quais podem ser usados pela Alta Direção para conduzir a organização à melhoria do seu desempenho.

Estes oito princípios de gestão da qualidade formam a base para as normas de sistema de gestão da qualidade na família NBR ISO 9000 (Adaptado de *ISO/TC 176/SC2 Quality management principles*, 1998). Com a definição dos oito Princípios da Gestão da Qualidade, formalizados pelo ISO/TC176 em 1998, a intenção foi clara: Estabelecer uma base sólida para os novos referenciais normativos, facilitar a definição de objetivos da qualidade, potencializando a sua utilização como os elementos fundamentais para a melhoria do desempenho das organizações e promover uma aproximação e alinhamento dos referenciais normativos com a maioria dos modelos de excelência e de qualidade total.

Os auditores de sistemas de gestão da qualidade deverão estar familiarizados com estes oito Princípios, de forma a orientar as atividades de auditoria para fatores relevantes e que acrescentem valor às organizações auditadas. Na prática, eles deverão estar presentes em todas as atividades, ainda mais porquanto os requisitos da ISO 9001:2000 são neles suportados.

Estes oito Princípios estão descritos na ISO 9001:2005 (Figura 6) e são utilizados como base, tanto dos requisitos da ISO 9001:2000, como para as orientações da ISO 9004:2000 que são:

**Princípio 1 - Foco no Cliente**

**Princípio 2 - Liderança**

**Princípio 3 - Envolvimento de Pessoas**

**Princípio 4 - Abordagem de Processo**

**Princípio 5 - Abordagem Sistêmica para a Gestão**

**Princípio 6 - Melhoria Contínua**

**Princípio 7 - Decisão Baseada em Fatos**

**Princípio 8 - Benefício Mútuo nas Relações com os Fornecedores**



**Figura 6: Diagrama dos Princípios da SGQ**

Fonte: ISO 9001:2008

### **Princípio 1 - Foco no Cliente**

O conceito de "cliente" deverá ser considerado numa perspectiva abrangente, de acordo com a definição 3.3.5 da ISO 9001:2005, contemplando não apenas os clientes diretos ou os consumidores como outras partes interessadas (ex. os colaboradores, os fornecedores, os acionistas, o Estado e a Sociedade, a comunidade envolvente, entre outros).

Cientes expressam os requisitos de produto em especificações de produto e/ou serviço. Esses requisitos podem ser especificados contratualmente pelo cliente e/ou determinados pela organização. Clientes decidem em última instância se o produto/serviço resultante é aceitável. As organizações devem melhorar continuamente seus processos e produtos, uma vez que as necessidades e expectativas do cliente mudam com o tempo.

### **Princípio 2 - Liderança**

A revisão dos referenciais normativos da ISO 9000 promove um papel mais interventivo da Alta Direção das organizações e potencializa uma alteração na ênfase

do nível das responsabilidades e autoridades definidas no âmbito de um Sistema de Gestão da Qualidade: da Área da Qualidade para a Alta Direção, com o envolvimento de todos.

### **Princípio 3 - Envolvimento de Pessoas**

A comunicação, a conscientização e a formação das pessoas são fatores fundamentais para que as mesmas se vejam no SGQ e compreendam qual a sua contribuição, de forma a aumentar o seu comprometimento e envolvimento e proporcionar as competências necessárias para a realização das funções que lhes são atribuídas.

### **Princípio 4 - Abordagem de Processo**

Uma organização existe para transformar "*inputs* (entradas)" (por exemplo, materiais, energia, informação.) em "*outputs* (saídas)" (produtos, serviços) que são fornecidos aos seus clientes, e ao fazê-lo, acrescentam valor.

### **Princípio 5 - Abordagem Sistêmica para a Gestão**

Este propósito é atingido por meio de uma série de processos interrelacionados. Estes processos devem ser controlados e geridos, mesmo se forem obtidos no exterior ou subcontratados a terceiros, incluindo as subsidiárias da própria organização, parcerias ou filiais.

### **Princípio 6 - Melhoria Contínua**

A melhoria contínua não pode ser baseada apenas na resolução de problemas identificados, mas também deve contemplar as possibilidades de melhorar os resultados do sistema e a antecipação das expectativas de mercado cada vez maiores.

### **Princípio 7 - Abordagem Factual para Tomada de Decisão**

Entre outros aspectos operacionais do SGQ (como a definição de ações corretivas e preventivas, o estabelecimento de programas de auditorias, a revisão pela direção, a identificação de oportunidades de melhoria entre outros), o estabelecimento de estratégias, políticas e objetivos deve ser suportado na análise de dados e informações relevantes, de origem interna ou externa à organização.

### **Princípio 8 - Benefício Mútuo nas Relações com os Fornecedores**

Entre as partes interessadas no desempenho de uma organização, deve-se estar orientado para o estabelecimento de relações do tipo ganha - ganha entre a organização e os seus fornecedores.

### 3.3 PROGRAMA BRASILEIRO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO HABITAT (PBQP-H)

Em 18 de dezembro de 1998, com a assinatura da Portaria n. 134, no Ministério do Planejamento e Orçamento, foi instituindo o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional (PBQP-H), tendo por objetivo básico: “apoiar o esforço brasileiro de modernidade e promover a qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos”.

No ano 2000, foi estabelecida a necessidade de uma ampliação do escopo do Programa, que passou a integrar o Plano Plurianual (PPA) e a partir de então englobou também as áreas de Saneamento e Infra-estrutura Urbana. Assim, o "H" do Programa passou de "Habitação" para "Habitat", conceito mais amplo e que reflete melhor sua nova área de atuação.

O PPA 2004/2007 traz o PBQP-H ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)), definindo assim o seu objetivo: “Elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda”.

O PBQP-Habitat é um programa de adesão voluntária, onde o Estado é um agente indutor e mobilizador da cadeia produtiva da construção civil. A implementação do Programa ocorre basicamente nas etapas descritas na Figura 7:

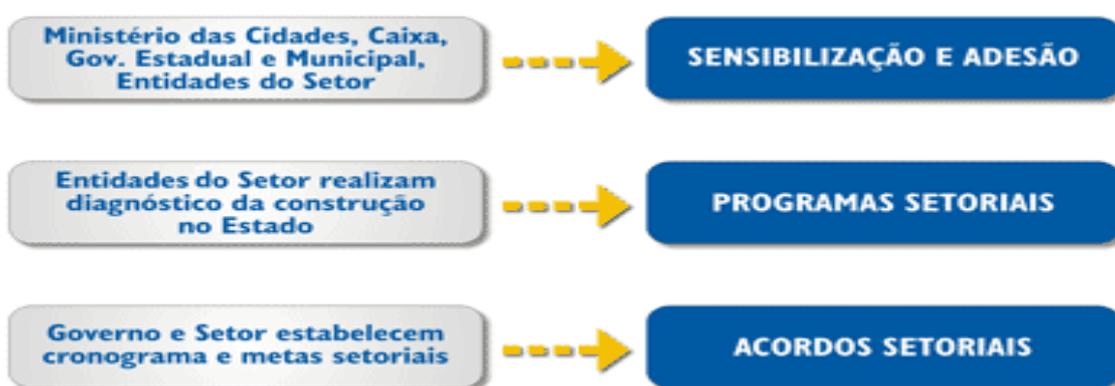


Figura 7: Etapas de Implementação do PBQP-H

Fonte: Ministério das Cidades, 1998.

- **Sensibilização e Adesão:** os diversos segmentos da cadeia produtiva, reunidos por unidade da federação, assistem a uma apresentação do Programa, feita por técnicos da

Coordenação Geral do PBQP-H. Essa etapa busca sensibilizar e mobilizar o setor privado e os contratantes públicos estaduais para aderirem ao PBQP-H.

- **Programas Setoriais:** em um segundo momento, as entidades do setor se organizam para realizar um diagnóstico do segmento da construção civil na sua unidade da federação, resultando na formulação de um Programa Setorial de Qualidade (PSQ).
- **Acordos Setoriais:** o diagnóstico feito na fase anterior fundamenta um Acordo Setorial entre o setor privado, o setor público estadual e a Caixa Econômica Federal (CEF), bem como demais agentes financeiros, definindo metas e cronogramas de implantação dos Programas de Qualidade e, com isso, estabelecendo a prática do uso do poder de compra.

É adequado a empresas de todos os portes que atuam no setor de execução de obras e elaboração de projetos para empresas públicas e privadas. O certificado PBQP-H/SiAC é um pré-requisito exigido por instituições como a CEF e outros bancos para a concessão de financiamentos habitacionais. Alguns governos estaduais e prefeituras municipais exigem o certificado PBQP-H/SiAC para a participação em licitações.

O PBQP-H é um instrumento do Governo Federal para cumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil quando da assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II/1996). A sua meta é organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a **melhoria da qualidade do habitat** e a **modernização produtiva**.

A busca por esses objetivos envolve um conjunto de ações, entre as quais se destacam: avaliação da conformidade de empresas de serviços e obras, melhoria da qualidade de materiais, formação e requalificação de mão-de-obra, normalização técnica, capacitação de laboratórios, avaliação de tecnologias inovadoras, informação ao consumidor e promoção da comunicação entre os setores envolvidos. Dessa forma, espera-se o aumento da competitividade no setor, a melhoria da qualidade de produtos e serviços, a redução de custos e a otimização do uso dos recursos públicos. O objetivo, a longo prazo, é criar um ambiente de isonomia competitiva, que propicie soluções mais baratas e de melhor qualidade para a redução do déficit habitacional no país, atendendo, em especial, a produção habitacional de interesse social.

O PBQP-H integra-se à Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades (Figura 8), e está formalmente inserido como um dos programas do Plano Plurianual (PPA 2008-2011).

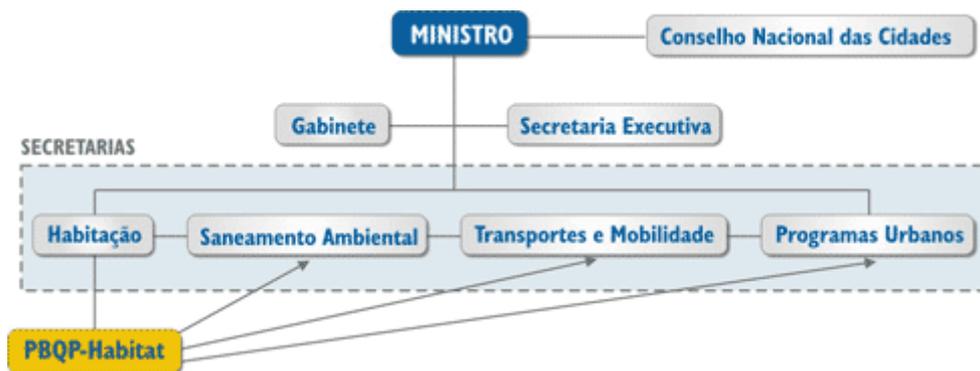


Figura 8: Estrutura Organizacional do Ministério das Cidades

Fonte: Ministério das Cidades, 1998.

Diversas entidades fazem parte do Programa, representando segmentos da cadeia produtiva: construtores, projetistas, fornecedores, fabricantes de materiais e componentes, bem como a comunidade acadêmica e entidades de normalização, além do Governo Federal.

A gestão compartilhada se dá de forma transparente, baseada fundamentalmente em discussões técnicas, respeitando a capacidade de resposta do setor e as diferentes realidades nacionais. Nesse sentido, o PBQP-H é um programa que se constrói sobre consensos, e sobre um arranjo institucional firmado na parceria entre setores público e privado.

O PBQP-H procura se articular com o setor privado a fim de que este potencialize a capacidade de resposta do Programa na implementação do desenvolvimento sustentável do habitat urbano. Por isso, sua estrutura envolve entidades representativas do setor, compostas por duas Coordenações Nacionais, que desenham as diretrizes do Programa em conjunto com o Ministério das Cidades. Tais diretrizes são estabelecidas em fórum próprio, de caráter consultivo: o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação (CTECH), cuja presidência é rotativa entre entidades do governo e do setor.

O Programa não se vale de novas linhas de financiamento, mas procura estimular o uso eficiente dos recursos existentes, oriundos de diferentes fontes (OGU, FGTS e Poupança.) e aplicados por diferentes entidades (CEF, BNDES, FINEP, SEBRAE e SENAI.). Por outro lado, o Programa conta com grande contrapartida privada, sendo os recursos federais destinados basicamente para custeio, estruturação de novos projetos e divulgação.

Uma das grandes virtudes do PBQP-H é a criação e a estruturação de um **novo ambiente tecnológico e de gestão** para o setor, no qual os agentes podem pautar suas ações específicas visando à modernização, não só em medidas ligadas à tecnologia no sentido estrito (desenvolvimento ou compra de tecnologia; desenvolvimento de processos de produção ou de execução; desenvolvimento de procedimentos de controle; desenvolvimento e uso de

componentes industrializados), mas também em tecnologias de organização, de métodos e de ferramentas de gestão (gestão e organização de recursos humanos; gestão da qualidade; gestão de suprimentos; gestão das informações e dos fluxos de produção; gestão de projetos).

Outros princípios importantes do Programa são: atuação integrada do poder público, para ampliar a otimização dos recursos e das ações, com maior sintonia entre as políticas de habitação municipais, estaduais e federal; descentralização, para fazer com que as aplicações correspondam à realidade de cada unidade da federação, ampliando o controle e a efetividade das ações; parceria entre agentes públicos e privados, para cumprir uma tarefa que é de toda a sociedade, pois a ação do poder público, isolada, será limitada; participação da sociedade civil, para assegurar que as ações do poder público estejam conforme as necessidades e prioridades da população, e contar com a experiência de diversos setores da sociedade.

O PBQP-Habitat foi organizado a partir de uma estrutura matricial de seus projetos (Figura 9). Para dar conta do processo de gestão e articulação com a sociedade e setor privado, foram criadas Coordenações, o Fórum de Representantes Estaduais, um Comitê Consultivo e um Grupo de Assessoramento.



Figura 9: Estrutura Matricial de Processos do PBQP-H  
Fonte: Ministério das Cidades, 1998.

### 3.3.1 Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC)

Através da Portaria nº 118, de 15 de março de 2005, foi aprovado o novo Regimento do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC). O prazo de validade dos atestados de qualificação do SiAC, a serem emitidos ou prorrogados, terão validade de até 12 (doze) meses.

Um dos projetos propulsores do PBQP-H é o Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras (SiAC). O SiAC tem como objetivo avaliar a conformidade do sistema de gestão da qualidade das empresas de serviços e obras, considerando as

características específicas da atuação dessas empresas no setor da construção civil, e baseando-se na série de normas ISO 9000.

O Sistema busca contribuir para a evolução dos patamares de qualidade do setor, envolvendo especialidades técnicas de execução de obras, serviços especializados de execução de obras, gerenciamento de obras e de empreendimentos e elaboração de projetos.

O Regimento estabelece níveis de avaliação da conformidade progressivos, segundo os quais, os sistemas de gestão da qualidade das empresas são avaliados e classificados. Ao mesmo tempo, induz a implantação gradual do sistema da qualidade, dando às empresas o tempo necessário para realizar essa tarefa.

### **3.3.2 Organismos de Certificação de Obras**

A acreditação de organismos de certificação é fruto de uma parceria do PBQP-H com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industria (INMETRO), que trabalha fundamentado em normas e guias internacionais, reconhecidas no Sistema Brasileiro de Certificação, e em critérios adicionais estabelecidos pelo Instituto, ouvido o setor específico.

A acreditação tem caráter voluntário e representa o reconhecimento formal da competência de uma organização para desenvolver tarefas específicas, segundo requisitos estabelecidos. É um processo que fornece um sistema de avaliação transparente e reproduzível, evita a utilização de recursos próprios, elimina o custo da reavaliação e reforça a coerência. Além disso, fomenta os esquemas confiáveis de autorregulação do próprio mercado, incrementando a competência e a inovação. Ao garantir que o produto/serviço tem sido avaliado por um organismo independente e competente, o provedor inspira confiança nos consumidores, aumentando assim a liberdade de escolha, e um mercado livre e confiável.

Segundo o SiAC, os Organismos de Certificação de Obras Credenciados (OCO) do Sistema são organismos públicos, privados ou mistos, de terceira parte, credenciados pela CGCRE/INMETRO e autorizados pela Comissão Nacional a emitir certificados de conformidade do SiAC. A Comissão de Certificação (CC) de um Organismo de Certificação Credenciado tem por atribuição dar parecer quanto à certificação de determinada empresa, segundo um escopo do SiAC, baseando-se nos requisitos e nas disposições regimentais aplicáveis para a especialidade técnica e subsetor.

O SiAC - Execução de Obras possui caráter evolutivo, estabelecendo níveis de

avaliação da conformidade progressivos, segundo os quais os sistemas de gestão da qualidade das empresas construtoras são avaliados e classificados. Cabe aos contratantes, públicos e privados, individualmente, ou preferencialmente por meio de Acordos Setoriais firmados entre contratantes e entidades representativas de contratados, estabelecerem prazos para começarem a vigorar as exigências de cada nível. Ele baseia-se nos princípios que constam do Regimento Geral do SiAC.

Os Certificados de Conformidade emitidos com base nos Referenciais Normativos Nível C , B e A do SiAC só têm validade se emitidos por Organismos de Certificação Credenciados (OCC) autorizados pela Comissão Nacional. Portanto, as empresas construtoras que desejam se certificar, conforme estes Referenciais Normativos, devem consultar junto à Secretaria Executiva Nacional (SEN) do SiAC ou na página Internet do PBQP-H (<http://www.cidades.gov.br/pbqp-h>) a lista de OCC autorizados.

Para o Referencial Normativo Nível D, a empresa deve declarar a conformidade de seu Sistema de Gestão da Qualidade obedecendo ao previsto no Regimento Geral do Sistema de Avaliação de Conformidade de Empresas de Serviços e Obras (SiQ) e no Regimento Específico do SiAC da Especialidade Técnica Execução Obras. A duração de um ciclo de certificação, que envolve auditorias de certificação e auditorias de manutenção, em quaisquer dos níveis do SiAC, é de 36 (trinta e seis) meses, sendo que o prazo de validade de um certificado de conformidade é de 12 (doze) meses, conforme Figura 10.



Figura 10: Ciclo de Certificação do SiAC  
Fonte: Ministério das Cidades, 2005.

Uma vez exploradas as questões mais relevantes da literatura do *marketing* dos serviços relativas à qualidade, modelo de gestão e à satisfação, avança-se no capítulo seguinte para o enquadramento destas questões no contexto específico da proposta deste trabalho.

**ESTUDO DE CASO: QUALIFOR – PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA BASEADO NA ISO 9001**

---

"O saber que não vem da experiência não é realmente saber" Lev Vygotsky

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), através da Secretaria de Infraestrutura (SEINF), com atuação na área de **contratação, gerenciamento e fiscalização de projetos de obras de engenharia para o interesse da sociedade** tem como missão planejar e executar obras e serviços de engenharia e arquitetura com qualidade para a cidade de Fortaleza.

Com o intuito de manter e aprimorar a qualidade dos projetos e obras, a PMF desenvolveu um sistema de gestão da qualidade, baseado na norma NBR ISO 9001:2000 e de acordo com as diretrizes definidas pelo Governo Federal, através do PBQP-H, do Ministério das Cidades, para garantir a satisfação total dos clientes e o comprometimento de todos os colaboradores com os objetivos, obtendo consequentemente uma maior produtividade e destaque na administração pública, tendo como **escopo a contratação, gerenciamento e fiscalização de obras**.

As atividades que influenciam a qualidade dos serviços e produtos da PMF, conforme o escopo definido anteriormente, estão evidenciados na Figura 11 (Grupos de Processos e Níveis de Qualificação PBQP-H/SIAC). Serão controlados pelo SGQ de modo a funcionarem adequadamente e possibilitar a plena satisfação dos clientes. Estão distribuídas em três níveis de qualificação e ordem progressiva de implantação:

- **Nível C (Realização da Obra)** - foi implantado nas atividades de Planejamento da Obra; Licitação da Obras; Contratação da Obra; Gerenciamento e Fiscalização de Obras e Recebimento de Obras.
- **Nível B (Planejamento do Empreendimento)** - com implantação prevista para depois da consolidação das atividades a nível C, envolverá as atividades de Planejamento do Empreendimento; Licitação do Projeto; Contratação do Projeto; Gerenciamento do Projeto e Recebimento do Projeto. Por questão de ordem, a atividade de Pleito e Demanda, mesmo pertencendo a este nível, foi implantada paralelamente às atividades de nível C.

- **Nível A (Manutenção e Conservação)** - quando as atividades dos níveis C e B estiverem bem sedimentadas o Programa será consolidado com a atividade de Manutenção e Conservação.

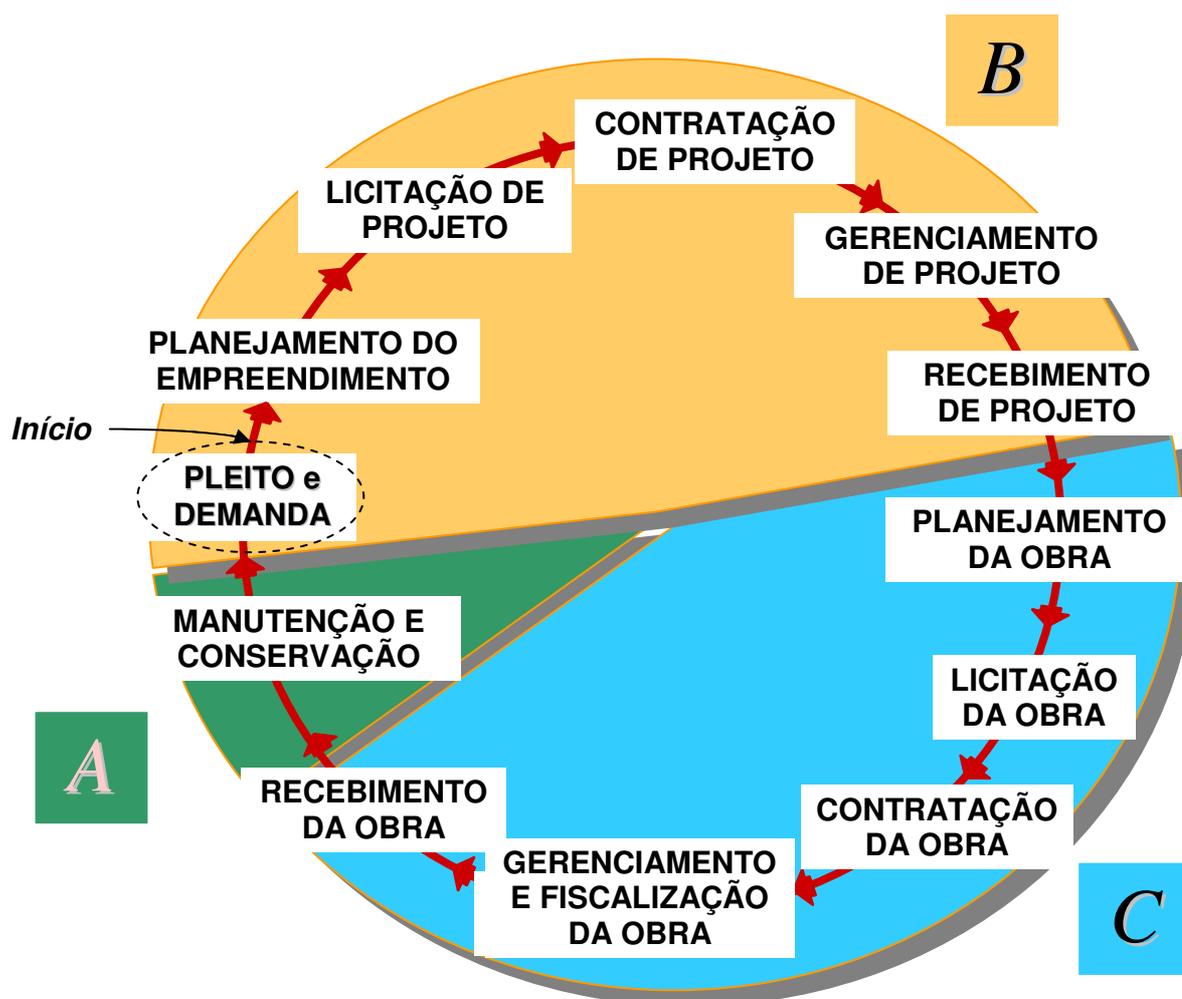


Figura 11: Grupos de Processos e Níveis de Qualificação PBQP-H/SiAC  
 Fonte: Ministério das Cidades, 2005.

#### 4.1 DETERMINAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA

O termo pesquisa científica pode ser definido como um processo dinâmico e evolutivo, composto por inúmeras etapas que podem ser desenvolvidas ou não em sequência, com o objetivo de solucionar problemas ou produzir conhecimento e teorias (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006).

De acordo com Gil (2007), pesquisa é um procedimento sistemático que objetiva solucionar problemas quando não se dispõe de informações, ou quando as informações disponíveis estão desordenadas.

Para o desenvolvimento de todas as etapas da pesquisa é necessário a utilização de métodos científicos adequados. Severino (2008) define método científico como sendo um conjunto de procedimentos e técnicas operacionais que permite o acesso às relações causais entre os acontecimentos.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.83):

**Método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.**

Neste capítulo é apresentada a metodologia utilizada para o alcance dos objetivos propostos. Quanto aos objetivos que pretende cumprir, a pesquisa é do tipo aplicada. Para Ander-Egg (1978) pesquisa aplicada “como o próprio nome indica, caracteriza-se pelo seu interesse prático, isto é, que os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade”.

Quanto a sua natureza, a pesquisa é classificada como qualitativa. Sampieri, Collado e Lucio (2006) preconizam que o enfoque qualitativo procura compreender os fenômenos no ambiente usual em que ocorrem, e que os dados são geralmente coletados através de medições não numéricas, como observações, entrevistas, pesquisas documentais, análises do cotidiano e interações. Ressaltam ainda Sampieri, Collado e Lucio (2006, p.15) que:

**A pesquisa qualitativa dá profundidade aos dados, a dispersão, a riqueza interpretativa, a contextualização do ambiente, os detalhes e as experiências únicas. Também oferece um ponto de vista recente, natural e holístico dos fenômenos, assim como flexibilidade.**

A presente pesquisa adota a classificação quanto aos fins e aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa utiliza o método descritivo, pois, observa, classifica e interpreta fatos, deseja conhecer a natureza do fenômeno, sua composição, processos que o constituem ou nele se realizam (RUDIO, 2004). O método descritivo tem como objetivo principal expor as características de determinada população ou de um acontecimento, e tem como característica marcante a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2007).

Quanto aos meios, a pesquisa é classificada como bibliográfica, documental, e ainda definida como um estudo de caso. Severino (2008, p.122) destaca que "pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses". Segundo Gil (2007) a maior vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de o pesquisador possuir uma cobertura bem mais ampla dos fenômenos e dos fatos quando comparados àqueles que teria que pesquisar diretamente.

A pesquisa também é documental, pois se caracteriza por ser fonte de coleta de dados restrita a documentos escritos ou não escritos, constituindo o que se chama de fontes primárias (MARCONI e LAKATOS, 2003). Gil (2007, p.45) ressalta que "a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa". Como bases para a pesquisa bibliográfica e documental do trabalho em questão, destacam-se, livros, revistas, dissertações, teses, artigos, documentos oficiais, normas jurídicas, acesso a internet e documentos internos produzidos pela própria instituição pesquisada.

É, ainda, uma pesquisa ação, pois segundo Bryman (1989), trata-se de pesquisa, na qual o pesquisador é envolvido – faz parte da investigação, juntamente com membros da organização na condução da solução do problema. O pesquisador "alimenta-se" das linhas de ação a serem tomadas, retorna à organização e observa o impacto destas linhas de ação no problema organizacional. Assim, *pesquisa ação* pode ser razoavelmente conceituada como um projeto de pesquisa que requer uma estrutura particular e ampla cooperação entre pesquisador e organização: um relacionamento de extensa parceria entre pesquisador e cliente.

O desenvolvimento da pesquisa foi realizado a partir de um estudo multicaso, profundo e detalhado, em que se analisam situações reais da problemática pesquisada. Severino (2008) esclarece que o estudo de caso é uma pesquisa destinada ao estudo de um caso em particular e deve ser representativo, de modo que possa apresentar conclusões significativas. Gil (2007, p. 54) destaca as diferentes razões pelas quais o estudo de caso é amplamente utilizado como técnica de pesquisa:

- a) **explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;**
- b) **preservar o caráter unitário do objeto estudado;**
- c) **descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;**
- d) **formular hipóteses ou desenvolver teorias; e**
- e) **explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.**

#### **4.1.1 Caracterização da População da Pesquisa**

A definição do universo da pesquisa deve ser determinada com total precisão, pois está diretamente ligada ao alcance dos objetivos propostos. Universo é a totalidade dos componentes de uma categoria, e não se refere apenas a pessoas, mas a qualquer organismo ou objeto.

A amostra desta pesquisa envolveu 3 (três) casos: as unidades das Secretarias Executivas Regionais - SER II, SER IV e Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), nas quais foram implantados o Programa de Melhoria de Qualidade de Obras da PMF. A escolha deveu-se ao fato de ter-se órgãos com perfis diferenciados, pois a SER II envolve os bairros mais prósperos da cidade (maior PIB) e é certificada ISO 9001:2000, enquanto a SER IV abrange bairros mais pobres e não obteve a certificação. A HABITAFOR justifica sua participação por ser o órgão que mais contrata obras na administração (habitações populares) e ter certificação.

O processo de implantação da ISO 9001:2000, em cada unidade, se deu no Distrito de Infraestrutura o qual tem a responsabilidade de executar a contratação, fiscalização e administração de obras públicas da PMF.

Dentro do universo da pesquisa é realizada a escolha dos sujeitos a partir de suas semelhanças, ou seja, de acordo com a atividade desenvolvida. Deste modo, os sujeitos da presente pesquisa (contatos) foram os RD'S representantes da diretoria, responsáveis pela implementação do Programa QUALIFOR nas unidades em número de 3 (três).

#### **4.1.2 Desenvolvimento da Pesquisa de Campo**

Desenvolveu-se uma pesquisa de campo, na qual se fez entrevistas baseadas em questionário estruturado, focado no referencial teórico e no atendimento dos objetivos deste trabalho, aos RD'S da SER II, SER IV e HABITAFOR, que serviu de base para as análises apresentados na conclusão deste trabalho. Convém salientar que a HABITAFOR por suas características diversas das regionais, teve tratamento diferenciado quanto a reelaboração de alguns de seus processos, tais como: Planejamento da Obra e Pleito e Demanda (Quadro 4).

##### **4.1.2.1 Coleta de Dados**

A finalidade da coleta de dados é a análise dos acontecimentos, com vistas à geração do conhecimento e a solução do problema de pesquisa através da descrição de fatos,

interações, situações e experiências (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006). Neste enfoque, os dados da pesquisa foram coletados através de observações, questionários e entrevistas, levando em consideração o Modelo de Referência adotado (Quadro 1, adotado da ISO 9001:2000 para evidenciar alguns elementos que serão focados na visão do serviço público), baseado na revisão literária desenvolvida nos capítulos 2 e 3.

<b>PRINCÍPIOS da GQ/ISO 9001:2000</b>	
<b>01</b>	<b>Foco no Cliente</b>
<b>02</b>	<b>Liderança</b>
<b>03</b>	<b>Envolvimento com Pessoas</b>
<b>04</b>	<b>Abordagem por Processos</b>
<b>05</b>	<b>Abordagem Sistêmica para Gestão</b>
<b>06</b>	<b>Melhoria Contínua</b>
<b>07</b>	<b>Decisão Baseada em Fatos</b>
<b>08</b>	<b>Benefício Mútuo nas Relações com Fornecedores</b>

#### **Quadro 1: Princípios da GQ-ISO 9001:2000/ MODELO DE REFERÊNCIA**

Fonte: ISO 9000:2000

A técnica da observação não estruturada foi utilizada nesta pesquisa por fornecer ao pesquisador, maior flexibilidade de ação. Marconi e Lakatos (2003, p.192) destacam que a observação não-estruturada “também denominada espontânea, formal, ordinária, simples, livre, ocasional e acidental, consiste em recolher e registrar os fatos da realidade sem que o pesquisador utilize meios técnicos especiais ou precise fazer perguntas diretas”.

A observação da vida real foi também utilizada, pois coleta dados no próprio ambiente onde o fato ocorre, registrando-os no exato instante que acontecem (MARCONI e LAKATOS, 2002). Esta técnica foi possível, pois o autor deste trabalho foi por 15 (quize) anos colaborador da Prefeitura Municipal de Fortaleza, atuando em 4 (quatro) das unidades mencionadas e ter sido RD da SER-IV, por 2 (dois) anos, o que o caracteriza como observador participante.

O questionário do tipo estruturado (apêndice a) foi outro instrumento aplicado como técnica de coleta de dados, com o propósito segundo Severino (2008, p.125) de “levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião dos mesmos sobre os assuntos em estudo”. A aplicação dos questionários abrangeu todos os sujeitos da pesquisa (RD’S das unidades pesquisadas) .

Com o propósito de corroborar os questionários aplicados e acrescentar informações e respostas acerca da questão-problema a partir de discursos livres e flexíveis, a pesquisa em

foco, utilizou a técnica da entrevista estruturada com perguntas abertas que foram respondidas dentro de uma conversação informal. A entrevista estruturada foi realizada com os Representantes da Diretoria (RD), no Programa de Qualidade de todas unidades mencionadas.

#### 4.1.2.2 Tratamento de Dados

A metodologia utilizada para o tratamento dos dados resultou da abordagem qualitativa. Sampieri, Collado e Lucio (2006, p.5) mostram que com a utilização deste enfoque, “regularmente, questões e hipóteses surgem como parte do processo de pesquisa, que é flexível e se move entre os eventos e sua interpretação”. Os dados da pesquisa foram analisados com o objetivo de compreender criticamente todas as formas de comunicação empregadas no trabalho. Severino (2008, p.121), ensina que análise de conteúdo “é uma metodologia de análise e tratamento de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos”.

Sampieri, Collado e Lucio (2006) sugerem que a análise dos dados de uma pesquisa pode ser realizada com o cumprimento da sequência a seguir: 1) revisão do material, que consiste em verificar se os dados estão organizados, completos e prontos para a análise; 2) codificação dos dados em primeiro plano, em que se eliminam informações desnecessárias, implica no resumo e classificação dos dados; 3) codificação dos dados em segundo plano. Nesta etapa, o pesquisador através da comparação, identifica diferenças e semelhanças entre as categorias dos dados codificadas.

A interpretação dos dados da pesquisa foi apresentada de forma analítica, através do cruzamento das respostas dos questionários, entrevistas e observações realizadas entre os sujeitos e todo universo que norteou a pesquisa, e ainda, por inferências realizadas pelo autor a partir da sua experiência adquirida na instituição pesquisada. Marconi e Lakatos (2003, p.168) preconizam que “a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos”.

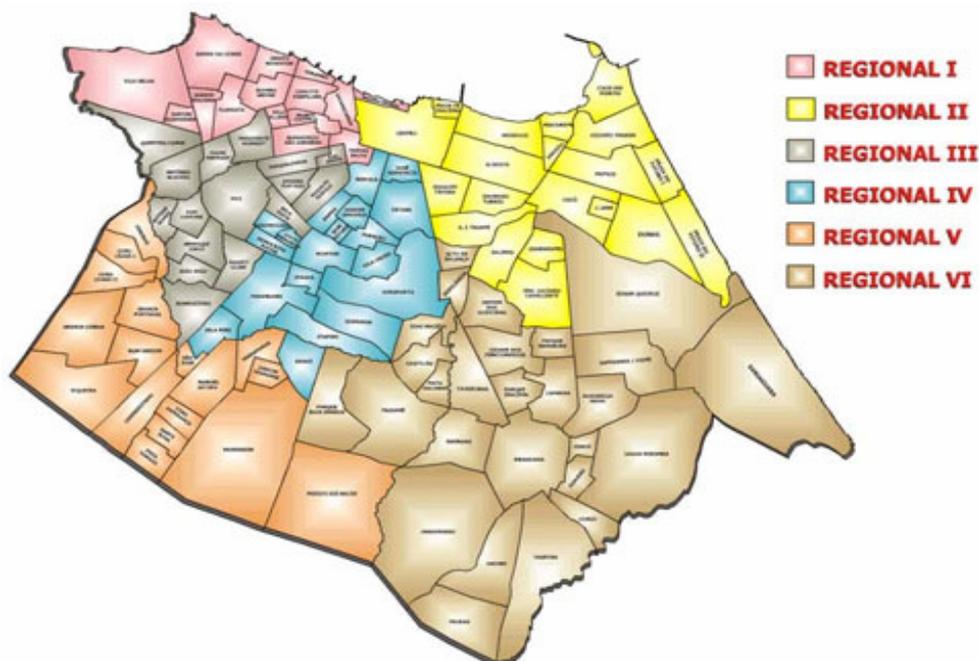
Quanto à apresentação dos dados, foi utilizada representação escrita, que expõe os dados através de textos, que concentram os dados e facilitam sua compreensão (MARCONI e LAKATOS, 2002).

## 4.2 CENÁRIO

A pesquisa foi realizada na cidade de Fortaleza, levando em consideração a SER II, SER IV e HABITAFOR, órgãos da administração direta.

### 4.2.1 Cidade de Fortaleza

Fortaleza tem mais de 2 milhões e 400 mil habitantes (IBGE, 2010). É a quinta capital do país. Os números revelam o tamanho da responsabilidade que representa gerir uma cidade como Fortaleza e demonstra o grande interesse de brasileiros e estrangeiros que escolhem o bom clima de nossa cidade e a companhia da nossa gente na hora de definir suas moradias. O povo cearenses tem como características ser acolhedor, trabalhador e bem humorado (Figura 12).



**Figura 12: Mapa de Fortaleza por Regionais e Bairros**

Fonte: Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza, Manual do Qualifor, 2008.

#### 4.2.1.1 Breve Histórico de Fortaleza

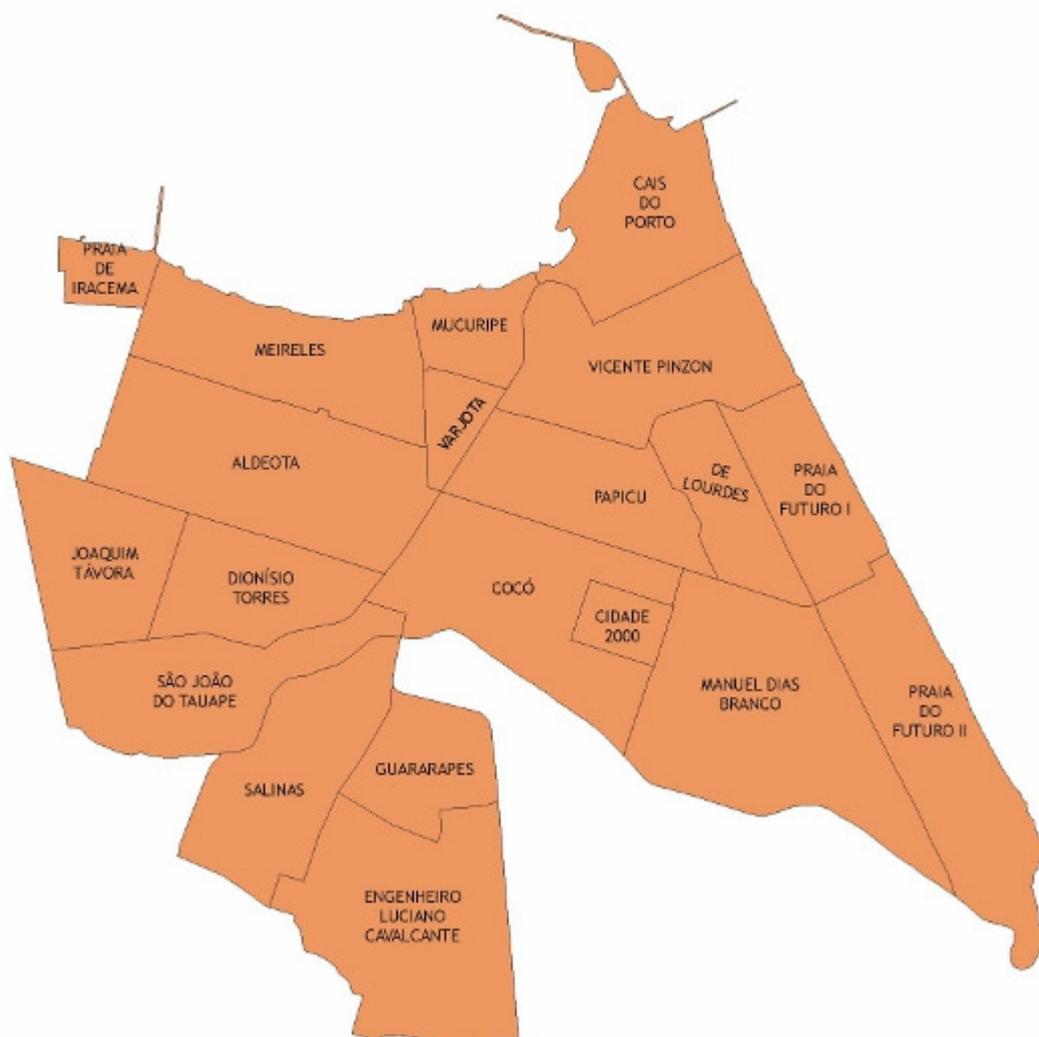
A história de Fortaleza é provavelmente mais antiga, pode-se dizer assim, que a do próprio Descobrimento do Brasil, em 22 de abril de 1500. Historiadores de Brasil, Espanha e Portugal ainda realizam calorosos debates sobre quem teria chegado primeiro ao litoral brasileiro, o navegador português Pedro Álvares Cabral, na Bahia, ou o espanhol Vicente Yañez Pinzón, que teria estado aqui, em 26 de janeiro ou 2 de fevereiro de 1500, na Ponta do Mucuripe.

#### 4.2.1.2 Secretarias Executivas Regionais (SER'S)

As Secretarias Executivas Regionais (SER'S) são unidades da administração direta, criadas pelo Decreto N° 7956/96, que promoveu uma ampla Reforma Administrativa no Município de Fortaleza, extinguindo Secretarias Temáticas e distribuindo suas atribuições entre as 6 (seis) Regionais, localizadas em pontos estratégicos da cidade, com a finalidade descentralizar o atendimento aos usuários dos serviços públicos municipais. Como Centrais de Atendimento, as Regionais são responsáveis pela coleta de informações das demandas da população, em suas respectivas áreas, e inserção em seus orçamentos, que serão enviados à Secretaria de Planejamento (SEPLA) para compor o Orçamento Geral do Município. Após aprovação do Orçamento, as Regionais executam as obras e serviços nele contemplados, gerados através de pleito e demanda da população. As Regionais exercem, ainda, seu poder de polícia ao fiscalizar a aplicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Postura do Município, Plano Diretor, Leis Ambientais.

#### 4.2.1.3 Secretaria Executiva Regional II

A Secretaria Executiva Regional II (SER II) é formada por 21 bairros, onde moram 325.058 habitantes ( Figura 13). O grande objetivo da Regional II é reduzir os desníveis sociais entre seus bairros. A Regional II abrange a Aldeota, bairro com grande adensamento comercial e de serviços, responsável por importante fatia da arrecadação municipal.



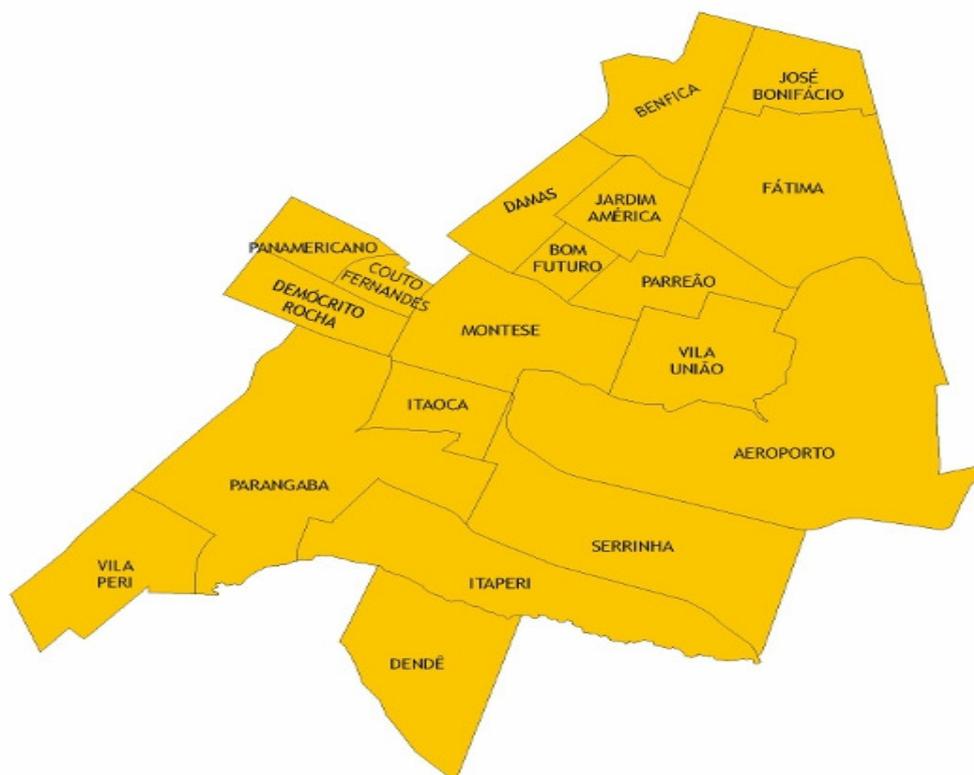
**Figura 13: Mapa da Regional II**

Fonte: Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza, 2008.

#### 4.2.1.4 Secretaria Executiva Regional IV

A Secretaria Executiva Regional IV (SER IV) foi inaugurada em 25 de abril de 1997. Com área territorial de 34.272 km<sup>2</sup>, a SER IV abrange 19 bairros e seu perfil socioeconômico é caracterizado por serviços, com uma das maiores e mais antigas feiras livres da cidade, a da Parangaba, além de vários corredores comerciais, entre eles, o da Avenida Gomes de Matos, no Montese. São bairros desta área: São José Bonifácio, Benfica, Fátima, Jardim América, Damas, Parreão, Bom Futuro, Vila União, Montese, Couto Fernandes, Pan Americano, Demócrito Rocha, Itaoca, Parangaba, Serrinha, Aeroporto, Itaperi, Dendê e Vila Pery (Figura 14). Sua população é de cerca de 305.000 habitantes, segundo censo do IBGE (2010). O bairro mais populoso é o da Parangaba, com cerca de 32.840 habitantes; e o menos populoso é o Dendê, com apenas 2.480. A SER IV concentra 15 creches e 28 escolas de ensino infantil e

fundamental. Já a rede de saúde é formada por 12 unidades de atendimento básico, além de três Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e um Centro de Atendimento à Criança (CROA). A Regional possui ainda a segunda maior emergência do Estado do Ceará, o Frotinha da Parangaba, que realiza uma média de 16 mil atendimentos por mês.



**Figura 14: Mapa Regional IV**

Fonte: Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza, 2008.

#### 4.2.1.5 Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR)

Pelo direito à moradia, a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), dotada de personalidade jurídica de direito público, foi instituída pela Lei Municipal 8.810, de 30 de dezembro de 2003, e teve seu estatuto aprovado pelo Decreto Municipal 11.595, de 10 de março de 2004.

A HABITAFOR dedica à população entre zero e cinco salários mínimos política pública de interesse social que concede moradia, assegura a posse da terra e resgata a qualidade socioambiental. Como prova disso, comunidades de 21 áreas de risco vinculadas à vertente marítima e às bacias dos rios Cocó e Maranguapinho estão sendo beneficiadas.

Hoje, cerca de 26.000 pessoas já foram atendidas por projetos da HABITAFOR. Junto a esse número, mais 51.000 pessoas estão com suas moradias em construção ou reforma. E, mais, a Prefeitura está desenvolvendo aproximadamente 30.000 ações de Regularização Fundiária, através de investimentos próprios e do Ministério das Cidades relativos a R\$3.506.101, 89.

Respeitando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e a diretriz estabelecida pela própria população no Orçamento Participativo (OP), a HABITAFOR tem realizado suas ações reverenciando o papel protagonista das mulheres. Tanto que, das titularidades entregues, 95% são no nome da mulher.

É importante citar que o Conselho Municipal de Habitação Popular foi reestruturado e a HABITAFOR vem respeitando as demandas do OP e que o franco diálogo e a parceria com as lideranças comunitárias de todas as regionais de Fortaleza e o Governo do Estado do Ceará traz sucesso às ações de habitabilidade do município.

#### 4.3 DESCRIÇÃO DO MODELO E PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

O caso em apreço resultou de uma pesquisa realizada na PMF, tendo como foco identificar os fatores críticos que afetaram implementação do Programa de Melhoria da Qualidade na Contratação de Obras Públicas e teve como amostra a SER II, SER IV e HABITAFOR.

##### 4.3.1 Marco Histórico

Com o advento do 2º Encontro Nacional de Qualidade, realizado em Fortaleza, em 19/04/2005, promovido pelo Ministério das Cidades e com a presença do seu Titular, registrou-se a assinatura do Termo de Adesão da PMF ao PBQP-H, resultado da mobilização entre Governo Municipal, Entidades Representativas da cadeia produtiva da construção civil e Profissionais de áreas técnicas correlatas (SEINF, Comitê QUALIFOR, 2011).

Em 20/06/2006, a PMF promoveu a apresentação de um *workshop* “Iniciativa para Melhoria de Qualidade das Obras Públicas de Fortaleza”, que tinha como objetivo mobilizar os agentes da Prefeitura Municipal de Fortaleza para a melhoria da qualidade de obras públicas a partir da implantação de um sistema evolutivo de qualidade com base no PBQP-H.

Como consequência do *workshop*, promoveu-se, em 21/06/2006, uma reunião, nas dependências da Prefeitura, com a participação de representantes da Prefeitura Municipal de

Fortaleza, Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará (CT/UFC), Ministério das Cidades e palestrantes daquele evento com o intenção de elaborar um anteprojeto de implantação de um Programa de Melhoria de Qualidade das obras sob administração da Prefeitura, com objetivos de curto, médio e longo prazos. O que, proporcionou a criação do Programa de Melhoria da Qualidade de Obras Públicas da Prefeitura de Fortaleza (QUALIFOR), que tem como principal foco as obras civis, viárias e de saneamento básico contratadas pela Prefeitura.

A partir do 2º semestre de 2006, iniciou-se o processo de contratação de serviços profissionais para realização de estudos de implantação do projeto de implementação do QUALIFOR, culminando com a assinatura de um contrato entre a PMF e a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC), através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF).

Aos 19 de Abril de 2007, realizou-se a apresentação do projeto do QUALIFOR aos titulares das seis Secretarias Executivas Regionais (SER's), HABITAFOR, Usina de Asfalto e SEINF, para em seguida iniciar-se o processo de coleta de informações sobre os procedimentos vigentes para elaboração de diagnóstico inicial, através de entrevistas realizadas com funcionários de todos os setores pertinentes, nas unidades envolvidas. A partir deste, promoveram-se reuniões com os Representantes de todos os Órgãos do Programa para se discutir a melhoria dos processos bem como sua padronização.

Em 25/07/2007, no Gabinete do Prefeito, deu-se a apresentação do programa QUALIFOR, de forma definitiva, para os titulares dos Órgãos envolvidos.

Seminários de treinamento de SGQ e ISO 9001 foram proferidas pela Empresa de Consultoria, Contunum Serviços Técnicos - RJ, a todos os Representantes da Diretoria (RD's), RD's adjuntos, Gerentes de Infraestrutura e demais envolvidos no Programa, nas seguintes datas:

- Setembro de 2007 Seminário 1 -Treinamento para formar multiplicadores;
- Novembro de 2007 Seminário 2 - Apresentação de diagnósticos das unidades;
- Fevereiro de 2008 Seminário 3 - Sistema de Gestão de Qualidade;
- Abril de 2008 Seminário 4 - ISO 9001:2000;
- Junho de 2008 Seminário 5 - Seminário de Formação de Auditores Internos.

Os Fiscais de Obras de todas unidades tiveram no dia 17/09/2007 a oportunidade de conferir palestra sobre diagnóstico Externo.

Os Gerentes de Infraestrutura e RD's foram contemplados com uma visita a um Programa semelhante, desenvolvido pelo Governo do Pará, o PARÁOBRAS, registrado como um caso de sucesso naquele Estado, nos dias 26,27 e 28 de setembro de 2007.

Em Novembro de 2007, foi apresentado um sumário do diagnóstico interno realizado nas unidades do QUALIFOR.

O QUALIFOR promoveu, em 06/12/2007, uma reunião de articulação com o meio externo, envolvendo entidades do setor da construção civil e profissionais técnicos, na qual se firmou Acordo Setorial com o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON - CE) com a finalidade de obter de seus filiados um maior comprometimento com a qualidade dos serviços e produtos ofertados à PMF, ficando definidas as datas para certificação das entidades envolvidas, sendo:

- Nível D - até 31/12/2009;
- Nível C - até 30/06/2010;
- Nível B - até 31/12/2010;
- Nível A - até 31/12/2011.

Aos 11 de Julho de 2008, a Prefeitura Municipal de Fortaleza cria, através do Decreto Nº 12.418, o Programa de Melhoria de Qualidade de Obras Públicas da Prefeitura de Fortaleza (QUALIFOR).

Após vários meses de discussões para melhoria e padronização dos procedimentos, envolvendo todos RD's, RD's adjuntos, gerentes de infraestrutura e outros interessados, deu-se a sua aprovação e implantação nas unidades.

A partir desta realidade, promoveu-se uma série de auditorias, em todas unidades, em Agosto de 2008. Baseado na tese da melhoria contínua, seguiram-se outras auditorias internas como preparação para certificação conforme as datas:

- Dezembro de 2009 - SER III, SER V e SEINF;
- Janeiro de 2010 - Usina e SER VI;
- Março de 2010 - SER I;
- Abril de 2010 - SER IV e HABITAFOR.

A Auditoria Externa para certificação Nível "C" se deu da seguinte forma:

- Outubro de 2008 - SER II, SER V, SEINF e USINA;
- Novembro 2008 - SER VI e SER III;
- Dezembro de 2008 - SER I;
- Março de 2010 - HABITAFOR;
- Abril de 2010 - SER IV - Não foi certificada (motivos coletados em questionários e analisados no capítulo de conclusão)

### 4.3.2 Objetivo

O QUALIFOR tem como objetivo provê ferramentas da gestão de qualidade à PMF, enquanto órgão público contratante de projetos e obras que necessita demonstrar sua capacidade para fornecer de forma consistente produtos que aumentem a satisfação do cliente, incluindo processos para melhoria contínua do sistema e a garantia de conformidade com requisitos do cliente e requisitos regulamentares aplicáveis, considerando como escopo a **contratação, gerenciamento e fiscalização de obras.**

### 4.3.3 Referencial Normativo

NBR ISO 9001:2000 Sistema de Gestão de Qualidade – Requisitos

### 4.3.4 Termos e Definições

- **Cliente final da PMF:** a sociedade, através dos clientes intermediários;
- **Cientes intermediários da PMF:** outros Órgãos Públicos, demandantes de projetos e obras para a PMF;
- **Cientes internos da PMF:** áreas dentro do Órgão Público que utilizam serviços de outras áreas do mesmo Órgão Público;
- **Colaboradores:** são todos os servidores da PMF, inclusive os terceirizados e comissionados;
- **Escopo do Sistema de Gestão da Qualidade:** área de atuação que é objeto das ações do Sistema de Gestão da Qualidade;
- **Processo:** conjunto de atividades interrelacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas);
- **Requisitos do Cliente:** necessidades ou expectativas do cliente que são expressas geralmente, de forma implícita ou obrigatória.

### 4.3.5 QUALIFOR – Sistema de Gestão da Qualidade na PMF

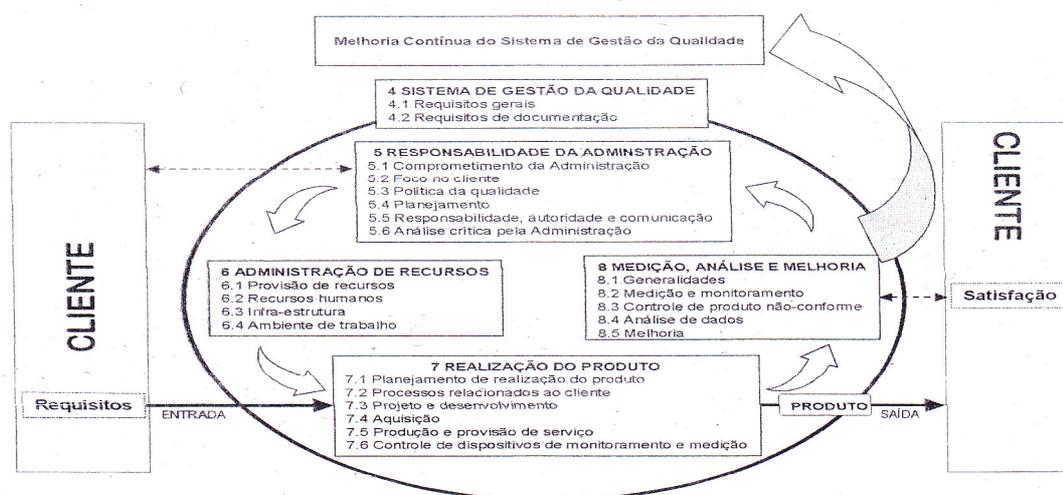
O QUALIFOR é um **conjunto de elementos** que **interagem** entre si e que é utilizado para **dirigir e controlar** a PMF, no que diz respeito à **qualidade**. Esses elementos estão assim dispostos:

- política da qualidade;
- indicadores / objetivos da PMF com relação à qualidade;
- recursos necessários à qualidade – incluindo as pessoas;
- regras ou procedimentos para as diversas atividades dentro da PMF;
- documentação pertinente;
- definições claras sobre as responsabilidades das diferentes funções envolvidas;

- mecanismos de acompanhamento e avaliação dos processos e dos resultados;
- fluxo definido de informação e comunicação;
- vários outros elementos descritos no Manual da Qualidade.

#### 4.3.5.1 Requisitos Gerais

Para que o QUALIFOR atinja seus objetivos, ele foi estruturado da forma demonstrada na Figura 15.



**Figura 15: Estrutura Conceitual do QUALIFOR ISO 9001:2000**

Fonte: Manual da Qualidade – QUALIFOR/ISO 9001:2000.

#### 4.3.5.2 Documentação do Sistema de Gestão da Qualidade

O SGQ é baseado em um conjunto de documentos que permite que todas as funções envolvidas tenham clareza sobre o que deve ser feito e como as atividades devem ser executadas e controladas (Figura 16). Tais documentos são divididos em:

- **Manual da Qualidade (MQ):** define o SGQ da PMF de maneira ampla e completa para que todos que o leiam possam ter uma visão correta de seus objetivos e de seu funcionamento. Ele contém a Política da Qualidade da PMF;
- **Plano da Qualidade (PQ):** sempre que for necessário definir particularidades na realização dos serviços para um determinado projeto ou obra, um Plano da Qualidade é elaborado para que todos os pontos importantes sejam planejados e documentados;
- **Procedimentos (PRO):** são documentos que estabelecem as regras de funcionamento e controle das diversas atividades necessárias à perfeita operação e melhoria contínua do SGQ;

- **Instrução de Trabalho (IT):** definem a metodologia de execução de forma detalhada.
- **Anexos (ANEX):** documentos internos de referência nos quais definem as normas internas da organização.
- **Documentos em geral:** são todos os demais documentos necessários ao SGQ e utilizados em decorrência do Manual da Qualidade, dos Planos da Qualidade, dos Procedimentos, incluindo a documentação pertinente às atividades importantes para os serviços e produtos oferecidos pela PMF;
- **Registros:** são evidências que apresentam resultados obtidos. Muitos deles são formalmente requeridos pelos demais documentos do SGQ. Os formulários utilizados nos SGQ podem ser identificados como REG.

A PMF desenvolve o SGQ baseado na estrutura da documentação da Figura 18:

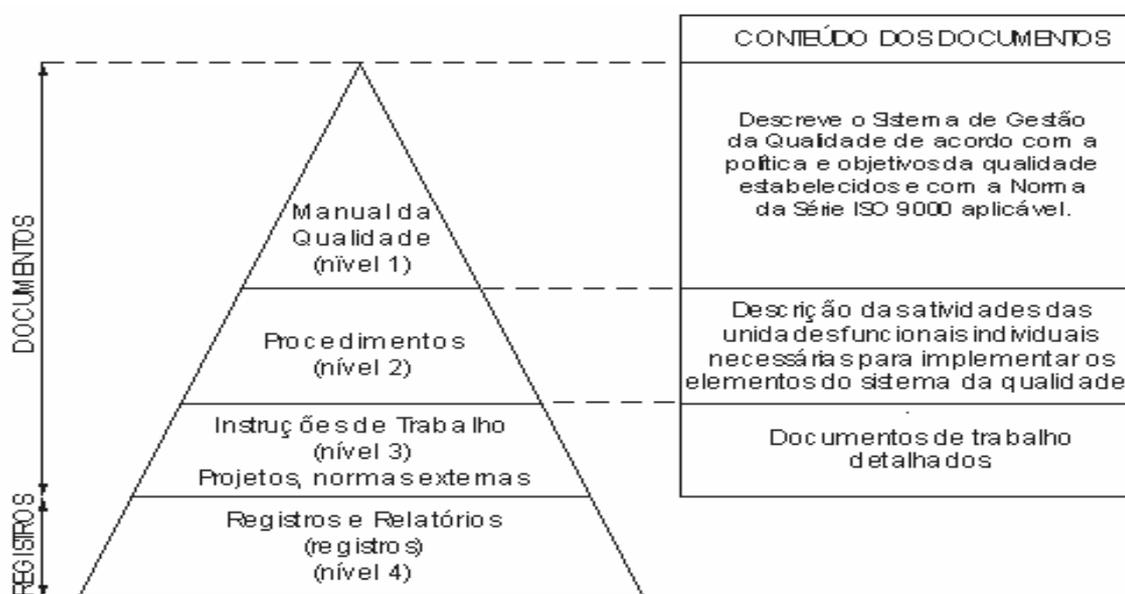


Figura 16: Esquema de Documentação

Fonte: Manual da Qualidade QUALIFOR, 2008

#### 4.3.5.2.1 Controle de Documentos

Para garantir que as informações corretas sobre o que fazer e como fazer estejam sempre disponíveis nos diversos setores, é necessário aplicar uma sistemática de controle dos documentos que apoiam o SGQ. Esta sistemática está detalhada no **PRO 001 – Controle de Documentos** e seu cumprimento assegura que:

- os documentos sejam aprovados quanto a sua adequação, antes de sua emissão;
- os documentos sejam analisados criticamente e atualizados, quando necessário, além de serem reprovados;
- as alterações e a situação da revisão atual dos documentos sejam identificadas;

- d) as versões pertinentes de documentos aplicáveis estejam disponíveis nos locais de uso;
- e) os documentos permaneçam legíveis e prontamente identificáveis;
- f) documentos de origem externa sejam identificados e que sua distribuição seja controlada;
- g) que o uso não intencional de documentos obsoletos seja evitado, aplicando identificação adequada nos casos em que forem retidos por qualquer propósito.

#### 4.3.5.2.2 Controle de Registros

Os registros são fundamentais para demonstrar que o SGQ está atingindo todos os objetivos planejados, que as diversas atividades são corretamente executadas e controladas e são úteis para se analisar o desempenho do SGQ visando à sua melhoria contínua.

Os registros, portanto, precisam ser sempre prontamente identificáveis e recuperáveis, além de serem legíveis. Dessa forma, está definido o **PRO 002 – Controle de Registros da Qualidade**, e seu cumprimento assegura que os registros necessários ao SGQ são corretamente:

- a) identificados;
- b) armazenados;
- c) protegidos;
- d) organizados para pronta recuperação;
- e) mantidos pelo período de tempo adequado;
- f) descartados apropriadamente para não prejudicarem o SGQ.

### 4.3.6 Responsabilidade da Administração

#### 4.3.6.1 Comprometimento da Direção

Os Secretários, Presidentes e Diretores das diversas unidades estão comprometidos com a qualidade dos serviços e produtos oferecidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza - PMF, visando a satisfação dos seus clientes externos e internos e com a melhoria contínua do SGQ. Isto é demonstrado através da:

- a) comunicação a todos os colaboradores da PMF sobre a importância do atendimento dos requisitos do cliente, assim como dos requisitos regulamentares e estatutários
- b) instituição da Política da Qualidade e a definição dos Objetivos da Qualidade ;
- c) realização de análises críticas do SGQ;
- d) disponibilização de todos os recursos necessários ao SGQ.

#### 4.3.6.2 Foco no Cliente

O sucesso da PMF depende do entendimento e da satisfação das necessidades e expectativas, atuais e futuras, dos seus clientes, e também da busca permanente do aumento dessa satisfação. Essas necessidades e expectativas são traduzidas em requisitos dos clientes , os quais são comunicados adequadamente para toda a PMF.

#### 4.3.6.3 Política da Qualidade

A política da qualidade foi desenvolvida a partir dos propósitos da PMF e traduz o comprometimento em cumprir os requisitos e melhorar continuamente sua eficácia. Foi estruturada para possibilitar o estabelecimento e a análise crítica dos objetivos da qualidade e é periodicamente reanalisada nas reuniões de análise crítica. Todos os colaboradores tem plena consciência do comprometimento em atender aos requisitos da política da qualidade da PMF. Para que a política seja comunicada e compreendida dentro da organização, são utilizados os seguintes métodos:

- Treinamento de todos os colaboradores de forma a explicar como as suas atividades do dia a dia podem influenciar na política da qualidade.
- Divulgação visual de forma a manter um contato constante com os objetivos da organização.
- Monitoramento periódico através das auditorias internas de forma a identificar a aderência aos conceitos divulgados.

A Política da Qualidade terá um controle de revisão independente do controle do manual da qualidade (Quadro 2).

## POLÍTICA DA QUALIDADE

*Servir à população de Fortaleza executando obras públicas com qualidade e celeridade, otimizando recursos com transparência, melhorando continuamente nossos processos e colaboradores, respeitando o meio ambiente.*

Quadro 2: Política de Qualidade da PMF

Fonte: Manual da Qualidade QUALIFOR, 2008.

### 4.3.6.4 Planejamento

#### 4.3.6.4.1 Objetivos da Qualidade

Com base na Política da Qualidade, cada unidade estabelece seus objetivos da qualidade para as funções e níveis relevantes dentro da organização. Para cada objetivo foi determinado um ou mais indicadores mensuráveis, suas metas e os respectivos planos de ação.

#### 4.3.6.4.2 Planejamento do Sistema de Gestão da Qualidade

O planejamento do Sistema de Gestão da Qualidade ocorre quando se registra mudanças na organização e no SGQ, assegura-se, então, a integridade do próprio SGQ através das análises e ações discutidas nas reuniões de análise crítica pela direção.

A PMF definiu seus requisitos da qualidade e as formas como estes devem ser atendidos, através dos documentos do Sistema de Gestão da Qualidade. Durante o planejamento da qualidade levou-se em consideração a consistência e as interfaces de todos os requisitos do Sistema de Gestão da Qualidade.

Quando existe a necessidade de alteração no SGQ, inclusão ou retirada de processos, o RD elabora um cronograma de acompanhamento desta mudança garantindo, assim, a análise crítica e adequação do SGQ.

### 4.3.6.5 Responsabilidade, Autoridade e Comunicação

#### 4.3.6.5.1 Responsabilidade e Autoridade

Nas unidades, as autoridades são identificadas através do seu organograma (Figura 16). As responsabilidades são definidas nos Manuais e Procedimentos que compõem o sistema de gestão. Quando existe necessidade de Planos da Qualidade, neles também são definidas as responsabilidades e autoridades das funções envolvidas para uma obra em particular. Tais responsabilidades e autoridades são comunicadas a todos os colaboradores da

PMF através da divulgação do Manual da Qualidade e do treinamento nos serviços por eles desempenhados.

#### Comitê da Qualidade

Para que a implementação e a operação do SGQ sejam feitas com o envolvimento de todos os setores, levando-se em conta suas necessidades e características, foi instituído um Comitê da Qualidade formado por representantes de vários setores e que tem as seguintes atribuições:

- a) ter um fórum de análises e deliberações sobre os assuntos pertinentes à qualidade e ao SGQ;
- b) definir as prioridades e a coordenação das ações dentro do SGQ;
- c) criar mecanismos de conscientização e difusão da Política da Qualidade e dos objetivos da qualidade junto aos colaboradores;
- d) avaliar os resultados obtidos através do SGQ;
- e) avaliar a eficácia dos treinamentos realizados nas unidades.

#### 4.3.6.5.2 Representante da Direção

A PMF designou para representá-la nos assuntos relacionados ao SGQ um RDG (Representante de Diretoria Geral) que tem responsabilidade e autoridade designadas. Nas unidades, seu secretário ou presidente nomeia, através de CI, um RD e um adjunto para qualidade que deverá interagir com o RDG acima mencionado, que devem, entre outras atribuições:

- a) Apoiar a diretoria no estabelecimento da política da qualidade;
- b) Executar as atividades de garantia da qualidade para a instituição como um todo;
- c) Aperfeiçoar continuamente o sistema da qualidade da PMF;
- d) Manter atualizado e divulgar o manual de qualidade e seus documentos complementares, objetivando produzir sinergia e unidade de conceitos;
- e) Manter-se atualizado com os mais modernos conceitos e técnicas da qualidade, difundi-las internamente na empresa e promover o seu uso;
- f) Apoiar a Alta Direção e a PMF, como um todo em assuntos relativos à qualidade;
- g) Promover a motivação e conscientização do pessoal para a qualidade;

- h) Ser o representante executivo pela função qualidade internamente e junto a clientes, associações de classe e outras organizações externas em assuntos relacionados com a qualidade;
- i) Relatar a alta direção o desempenho do sistema de gestão da qualidade e qualquer necessidade de melhoria.

#### 4.3.6.5.3 Comunicação Interna

A comunicação interna visa promover o pleno envolvimento dos colaboradores no SGQ e seu comprometimento com a Política e os objetivos da Qualidade. Visa também promover o pleno entendimento dos requisitos do cliente, da PMF e dos próprios colaboradores, em benefício de todos. A comunicação sobre eficácia do SGQ é feita através das reuniões de análise crítica. Desta maneira, estão instituídos vários canais de comunicação, dentre os quais estão: murais e jornais internos, reuniões dos diversos setores onde os assuntos do SGQ são tratados e eventos em que são anunciadas metas e resultados.

#### 4.3.6.6 Análise Crítica Pela Direção

A alta direção deve analisar criticamente o sistema de gestão da qualidade da PMF, quadrimestralmente, para assegurar sua contínua pertinência, adequação e eficácia. Essa análise crítica deve incluir a avaliação de oportunidades para melhoria e necessidades de mudança no sistema de gestão da qualidade, incluindo a política da qualidade e os objetivos da qualidade. Devem ser mantidos registros das análises críticas pela alta direção, que devem incluir informações sobre:

- **As entradas para a análise crítica** - resultados de auditorias, realimentação do cliente, desempenho de processo e conformidade de produto, situação das ações corretivas (somente para as auditorias) e ações preventivas, acompanhamento das ações das análises críticas anteriores da direção, mudanças que possam afetar o sistema de gestão da qualidade e recomendações para melhoria.
- **As saídas da análise crítica** - melhoria da eficácia do sistema de gestão da qualidade e de seus processos, melhoria do produto em relação aos requisitos do cliente e necessidades de recursos.

### 4.3.7. Gestão de Recursos

#### 4.3.7.1 Provisão de Recursos

A PMF determina e destina recursos para implementar, manter e melhorar continuamente a eficácia do SGQ e para aumentar a **satisfação dos clientes** pelo atendimento aos seus requisitos. Os recursos que podem ser estabelecidos para a qualidade são, entre outros: pessoal para execução e verificação de atividades, cursos e treinamentos, investimentos em tecnologia, equipamentos e softwares, infra-estrutura (espaço, instalações e outros), auditorias internas e externas e contratação de serviços de apoio como consultorias para suporte ao SGQ.

É responsabilidade do secretário / diretor / presidente assegurar a disponibilidade destes recursos.

#### 4.3.7.2 Recursos Humanos

A PMF possui um quadro de colaboradores dotados da competências necessárias para executar, de maneira adequada, todas as atividades que afetam a qualidade.

##### 4.3.7.2.1 Competência, Conscientização e Treinamento

Os colaboradores que tem responsabilidades definidas no SGQ e executam tarefas que impactam na qualidade tem suas rotinas definidas no procedimento **PRO 003 – Treinamento e Competências**. Este procedimento define como são identificados e realizados os treinamentos necessários para satisfazer estas competências. Estes treinamentos realizados são avaliados quanto a sua eficácia. Todas as competências são registradas e arquivadas na forma de registros da qualidade.

#### 4.3.7.3 Infraestrutura

A PMF deve determinar, prover e manter a infra-estrutura necessária para alcançar a conformidade com os requisitos do produto. A infra-estrutura inclui, por exemplo: edifícios, espaço de trabalho e instalações diversas; equipamentos de processo (tanto materiais e equipamentos quanto programas de computador) e serviços de apoio (tais como transporte e comunicação);

#### 4.3.7.4 Ambiente de Trabalho

O ambiente de trabalho deve exercer uma influência positiva na motivação, satisfação e desempenho das pessoas e, conseqüentemente, oferecer sempre serviços com a qualidade

esperada, além de aumentar o desempenho da PMF. Para tanto, definiu-se as seguintes medidas que permitem obter tal ambiente de trabalho: instalações físicas adequadas e limpas em todos os ambientes de trabalho;

#### **4.3.8 Realização dos Serviços- Contratação, Gerenciamento, Fiscalização e Recebimento de Obras.**

##### 4.3.8.1 Planejamento da Realização do Produto

A PMF deve determinar e desenvolver os processos necessários para a realização do produto (Quadro 3). O planejamento da realização deve ser coerente com os requisitos de outros processos do sistema de gestão da qualidade. Ao planejar o empreendimento a PMF, deve determinar o seguinte, quando apropriado:

<b>PROCESSO</b>	<b>NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO</b>
Pleito e Demanda	<b>C</b>
Planejamento da obra	
Licitação e contratação de obras	
Gerenciamento e Fiscalização de obras	
Recebimento de obras	
Planejamento do empreendimento	<b>B</b>
Licitação e Contratação de projetos	
Gerenciamento de projetos	
Recebimento de projetos	
Manutenção e conservação das obras na fase de uso	<b>A</b>

**Quadro 3: Quadro de Processos do SGQ/PMF**

Fonte: Manual da Qualidade QUALIFOR, 2008

Cada serviço é sistematizado e padronizado através de procedimentos e de documentos internos, estabelecidos pelo SGQ. Nestes documentos da qualidade são definidas: as responsabilidades, as atividades a serem executadas, o controle e os registros necessários para garantir a conformidade dos processos.

Sempre que for necessário definir particularidades na realização dos serviços para uma determinada obra, um Plano da Qualidade é elaborado para que todos os pontos importantes sejam planejados e documentados. Portanto, um Plano da Qualidade contém:

- Apresentação da obra específica, contendo uma descrição de suas principais características;
- Interfaces técnicas e organizacionais da obra específica: apresentar a nova estrutura organizacional para desenvolvimento dos serviços e definir as atribuições de alguma função, caso necessário;
- Lista de procedimentos e documentos aplicáveis a obra específica, discriminando todas as adaptações necessárias;
- Recursos para a qualidade: estabelecer quais são os recursos necessários para a obra específica;
- Observações adicionais: qualquer outra informação importante que deva ser considerada.

O Plano da Qualidade é analisado e aprovado pelo Gestor pertinente antes de sua implantação.

A circulação e alterações do Plano da Qualidade são controladas de modo a sempre garantir o uso de edição atualizada. A responsabilidade pelo controle de edições e circulação cabe ao Fiscal responsável pelo Empreendimento.

#### 4.3.8.2 Processos Relacionados a Clientes

##### 4.3.8.2.1 Determinação dos Requisitos da Obra

A partir da identificação das necessidades da sociedade através do Orçamento Participativo (OP), Emenda Parlamentar e da população, conforme **PRO 005.1 – Pleito e Demanda**, a PMF determina:

- os requisitos identificados como necessários referentes aos projetos e obra, incluindo as atividades de entrega;
- os requisitos necessários para a utilização especificada ou pretendida da obra;
- os requisitos estatutários e regulamentares relacionados aos projetos e obra;
- qualquer outro requisito adicional.

#### 4.3.8.2.2 Análise Crítica dos Requisitos da Obra

A PMF analisa criticamente todos os requisitos para a obra que foram determinados na etapa anterior antes da realização das respectivas licitações. Essa análise crítica assegura que: os requisitos da obra estão adequadamente definidos e que a PMF tem capacidade de atender aos requisitos definidos.

Serão mantidos registros dos resultados das análises críticas e das ações resultantes. Quando os requisitos da obra são alterados, é assegurado que os documentos relacionados serão complementados e que o pessoal pertinente alertado sobre os requisitos alterados.

#### 4.3.8.2.3 Comunicação com o Cliente

A PMF tem os seguintes canais de comunicação com os clientes: Meios Oficiais (Ofícios/ Diário Oficial), contato telefônico, e-mail, Fala Fortaleza ( canal de comunicação da sociedade com a administração, via *site* da PMF) e Ouvidoria.

#### 4.3.8.3 Projeto e Desenvolvimento

Ainda não aplicável neste nível (será aplicado no nível B)

#### 4.3.8.4. Aquisição (Processos de Licitação e Contratação)

Neste requisito devem ser considerados os processos de Nível C “Licitação” e “Contratação” de obras, conforme **PRO 006 – Licitação e Contratação da Obra Geral**

##### 4.3.8.4.1 Processo de Aquisição (Licitação e Contratação de Obras)

Os processos de licitação e contratação de serviços e obras são regidos pela Lei 8.666 e legislação complementar asseguram que os projetos, serviços e obras contratados estão em conformidade com os requisitos especificados na licitação. Neste Nível C, são tratados apenas os processos relacionados a obras. Aqueles relacionados aos projetos e qualificação e avaliação de fornecedores serão abordados no Nível B.

##### 4.3.8.4.2. Informações de Aquisição

As informações da licitação descrevem adequadamente os serviços e obras a serem contratados e incluem, onde apropriado, requisitos para: aprovação de produto, procedimentos, processos e equipamento; qualificação de pessoal e sistema de gestão da qualidade.

É assegurada a adequação dos requisitos de aquisição especificados antes da licitação, conforme **PRO – 004.1 Planejamento da Obra**.

#### 4.3.8.4.3 Verificação do Produto Adquirido

A PMF realiza inspeções ou outras atividades necessárias para assegurar que o produto adquirido atende aos requisitos de aquisição especificados. Quando a PMF realiza a verificação nas instalações do fornecedor, declara nas informações da licitação as providências de verificação pretendidas e o método de liberação de produto.

#### 4.3.8.5. Produção e Fornecimento de Serviço (Administração de Contratos, Gerenciamento de Projetos e Recebimento de Obras)

##### 4.3.8.5.1 Controle de Produção e Fornecimento de Serviço

A PMF planeja e conduz os processos **PRO 07 - Gerenciamento e Fiscalização de Obra; PRO 08 – Medição da Obra; PRO 09 – Aditivo da Obra; PRO 10 - Recebimento de obra Geral**. As condições controladas incluem, como aplicável:

- a) a disponibilidade de informações que descrevam as características dos projetos e obras;
- b) a disponibilidade de instruções de trabalho;
- c) o uso de equipamento adequado;
- d) a disponibilidade e uso de dispositivos para monitoramento e medição;
- e) a implementação de monitoramento e medição, e;
- f) a implementação da liberação, entrega e atividades pós-entrega.

##### 4.3.8.5.2 Identificação e Rastreabilidade

A PMF garante a rastreabilidade do seu SGQ, com uma identificação clara dos seus processos, conforme o **PRO 001 – Controle de Documentos** e dos registros gerados e identificados na tabela de controle de registros, conforme **PRO 002 – Controle de Registros da Qualidade**.

##### 4.3.8.5.3 Propriedade do Cliente

A PMF deve ter cuidado com a propriedade do cliente, durante a intervenção da obra, avaliando a necessidade de ações para garantir a preservação, segurança e bem estar da

mesma. Estas ações devem ser registradas nas reuniões de acompanhamento da obra, sempre que necessário.

#### 4.3.8.5.4 Preservação do Produto

A PMF deve preservar as obras durante a condução dos processos internos até a entrega final. A preservação também deve ser aplicada às partes constituintes de um produto. Esta preservação é de responsabilidade da contratada para execução do produto, cabendo a PMF a fiscalização do empreendimento.

#### 4.3.8.6 Controle de Dispositivo de Monitoramento e Medição

Será contemplado no nível B

### **4.3.9 Medição, Análise e Melhoria**

#### 4.3.9.1 Generalidades

A PMF possui processos de monitoramento, medição, análise e melhoria necessários para demonstração da conformidade das obras, garantia de conformidade do SGQ e melhoria contínua da eficácia do SGQ. Utilizam-se técnicas estatísticas para estabelecer e monitorar: Metas e indicadores da Política da Qualidade, Indicadores de desempenho, Numero e tipo de não-conformidades e Satisfação do cliente (será aplicado a partir do Nível B).

A identificação da necessidade de aplicação de técnicas estatísticas é realizada na fase de análise ou revisão dos procedimentos do Sistema de Gestão da Qualidade e na análise crítica do sistema pela Direção.

#### 4.3.9.2 Medição e Monitoramento do Produto

A PMF mede e monitora as características do produto para verificar se os requisitos do produto são atendidos e a capacidade dos processos em alcançar os resultados planejados. Isso é realizado em estágios apropriados do processo de realização do produto, abrangendo os seguintes processos:

Planejamento da obra, Licitação de obras, Contratação de obras, Administração de contratos de obras, Gerenciamento e fiscalização de obras, Aditivo de obras e Recebimento de obras.

A liberação do produto e a entrega do serviço não prosseguem até que todas as providências planejadas tenham sido satisfatoriamente concluídas, a menos que aprovado de outra maneira por uma autoridade pertinente.

#### 4.3.9.2.1 Satisfação dos Clientes

Ainda não aplicável neste nível (será aplicado a partir do nível B).

#### 4.3.9.2.2 - Auditoria Interna

Periodicamente, são realizadas auditorias do SGQ, visando verificar se as atividades estão sendo conduzidas e controladas em conformidade com o planejado e determinar a eficácia do sistema. Tal prática permite a retroalimentação e o contínuo aperfeiçoamento do sistema de forma a atender plenamente às expectativas dos clientes. Conforme definido no **PRO 012 – Auditoria Interna**.

Os auditores internos não auditam os setores nos quais estão lotados e os resultados das auditorias são consolidados em relatórios e encaminhados para análise dos responsáveis pelos setores envolvidos, podendo originar ações corretivas e/ou preventivas. Além disso, tais resultados subsidiam a análise crítica do sistema pela direção.

#### 4.3.9.3 Controle de Produto Não-Conforme

A PMF deve assegurar que produtos que não estejam conformes com os requisitos do produto sejam identificados e controlados para evitar seu uso ou entrega não intencional. Os controles e as responsabilidades e autoridades relacionadas para lidar com produtos não-conformes devem ser definidos em um procedimento documentado, conforme **PRO 13 - Controle de Produto Não Conforme**.

A PMF deve tratar os produtos não-conformes por uma ou mais das seguintes formas:

- a) tomada de ações para eliminar a não-conformidade detectada;
- b) autorização do seu uso, liberação ou aceitação sob concessão por uma autoridade pertinente e, onde aplicável, pelo cliente;
- c) tomada de ação para impedir o seu uso pretendido ou aplicação originais.

Devem ser mantidos registros sobre a natureza das não-conformidades e qualquer ação subsequente tomada, incluindo concessões obtidas.

Quando o produto não-conforme for corrigido, esse deve ser reverificado para demonstrar a conformidade com os requisitos. Quando a não-conformidade do produto for

detectada após a entrega ou início de seu uso, a PMF deve tomar as ações apropriadas em relação aos efeitos, ou potenciais efeitos, da não-conformidade.

#### 4.3.9.4 Análise dos Dados

Ainda não aplicável neste nível (será aplicado a partir do nível B)

#### 4.3.9.5 Melhorias

##### 4.3.9.5.1 Melhoria Contínua

A PMF busca continuamente melhorar a eficiência do SGQ por meio do uso da política da qualidade, objetivos da qualidade, resultados de auditorias, análise de dados, ações corretivas e preventivas e análise crítica pela direção, com base nos procedimentos orientadores do SGQ (Quadro 4), derivados do Esquema de Atividades desenvolvidas pelo QUALIFOR.

### PROCEDIMENTOS DO QUALIFOR

IDENT	DOCUMENTOS
PRO 001	CONTROLE DE DOCUMENTOS
PRO 002	CONTROLE DE REGISTROS DA QUALIDADE
PRO 003	TREINAMENTO E COMPETÊNCIAS
PRO 004.1	PLANEJAMENTO DA OBRA - SER´S
PRO 004.2	PLANEJAMENTO DA OBRA - SEINF E USINA DE ASFALTO
PRO 004.3	PLANEJAMENTO DA OBRA – HABITAFOR
PRO 005.1	PLEITO E DEMANDA
PRO 005.2	PLEITO E DEMANDA – HABITAFOR
PRO 006	LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE OBRAS
PRO 007	GERENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE OBRA
PRO 008	MEDIÇÃO DA OBRA
PRO 009	ADITIVO DA OBRA
PRO 010	RECEBIMENTO DA OBRA
PRO 011	CALIBRAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE MEDIÇÃO (excluído)
PRO 012	AUDITORIA INTERNA
PRO 013	CONTROLE DE PRODUTO NÃO CONFORME

#### Quadro 4: Procedimentos do QUALIFOR

Fonte; Manual da Qualidade QUALIFOR

#### 4.4 – FATORES CRÍTICOS QUE AFETARAM A IMPLEMENTAÇÃO

Para que se desenvolvesse uma análise sobre as dificuldades de implementar um Programa de Gestão da Qualidade na Prefeitura Municipal de Fortaleza realizou-se uma pesquisa, com duração de dois dias, na Regional IV a partir de 05/04, na Regional II iniciada

em 07/04 e em 14/04/2011 na HABITAFOR, com permissão concedida pelos respectivos Titulares após oficiados pela Coordenação do Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional (Ofícios entregues pessoalmente, com registro de cópias no apêndice) e antecipação dos questionários enviados pela *internet (e-mail)* aos respondentes. O RD da regional IV preferiu a entrevista, por completo, *in loco*. Enquanto RD's da SER II e HABITAFOR preferiram responder antecipadamente os questionários para em seguida tirar suas dúvidas e reforçar seus posicionamentos, na presença do pesquisador e fazer esclarecimentos:

**Pergunta 01:**

**Pesquisador:** O que levou a PMF a implementar um SGQ na melhoria de obras? Alguma avaliação de satisfação foi realizada? Quais as reclamações mais frequentes?

**SER II:** A necessidade de padronização dos processos de execução de obras, visando uma interligação maior entre as unidades que compõem a PMF, para que haja uma melhoria de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Houve avaliação de satisfação que indicou como principal reclamação a lentidão da execução dos serviços desde sua solicitação até a conclusão.

**SER IV:** A grande quantidade de reclamações por parte da população em relação às obras entregues pela PMF aliada às exigências de órgãos financiadores nas esferas Estadual e Federal para obras nas quais há interveniência. Há um serviço, permanente, de coleta de informações de satisfação dos usuários através de linha telefônica gratuita (0800), denominada **Fala Fortaleza** no qual as informações são triadas e enviadas à Regional pertinente para análise e providências cabíveis, além de uma unidade de Ouvidoria em cada Regional para receber reclamações da população e prover as soluções. O maior quantidade de reclamações registradas dizem respeito ao atraso na entrega das obras bem como a qualidade das mesmas.

**HABITAFOR:** Foi a necessidade de entregar à sociedade um produto de melhor qualidade, no caso as habitações e os equipamentos comunitários, entre outros. Até mesmo a forma como exigir do construtor a melhor execução e o cumprimento dos requisitos legais. É também uma forma de deixar uma marca positiva e importante na gestão. Faz-se, mensalmente uma avaliação (na reunião com os Gestores, Chefes de Infraestrutura, RD's e RD's Adjuntos) sobre o andamento, a aceitação/participação, as dificuldades encontradas e o grau de apoio da alta direção na execução das obras. Uma reclamação muito frequente é a

não participação da Secretaria de Finanças (SEFIN), pois a principal causa de paralisação de obra é o atraso no pagamento. Então, como cobrar qualidade se há atraso nos pagamentos.

**Análise:** A qualidade e cumprimento de prazos requeridos pelo cidadão, as exigências de qualidade por parte do órgãos financiadores, a necessidade de se exigir padrões de qualidade e observância aos requisitos legais, por parte das empresas contratadas para execução de obras públicas, foram enumerados como os principais argumentos, pelos entrevistados, para que a PMF desenvolvesse o QUALIFOR. Essas conclusões, partem de avaliações que se fazem, permanentemente, através de um sistema de atendimento ao cidadão, denominado **Fala Fortaleza (0800)**, no qual se registram reclamações, sugestões e elogios à gestão, além de Ouvidorias instaladas em todas as Regionais e de suas Centrais de Atendimento que coletam informações com abertura de processos ou por formulários de satisfação do usuário. Portanto, evidenciou-se que a maioria das reclamações se concentrou na baixa qualidade das obras e nos prazos negligenciados por parte dos operadores da construção civil.

#### **Pergunta 02:**

**Pesquisador:** Durante a implementação do Programa, qual o grau de comprometimento dos gestores das unidades?

**SER II:** Pouco ou quase nenhum. O comprometimento absoluto foi prometido, porém não cumpriram as regras.

**SER IV:** Registrou-se baixo grau de comprometimento dos gestores, inclusive desestimulando os demais participantes do Programa.

**HABITAFOR:** No início, a Presidente apoiou o QUALIFOR, mas com sua substituição o apoio do novo gestor foi mais significativo.

**Análise:** O comprometimento de gestores em qualquer processo de mudança é vital para seu sucesso, o que, segundo os entrevistados, não ocorreu em sua plenitude durante a implementação do QUALIFOR, comprometendo, assim, a qualidade do Programa.

#### **Pergunta 03:**

**Pesquisador:** Quais as dificuldades encontradas na comunicação entre os vários níveis da PMF, durante o processo de implantação do Programa?

**SER II:** A maior dificuldade, ao meu ver, é com relação ao não comprometimento da alta direção com o Programa, gerando com isso, um certo "desmando" entre níveis da hierarquia.

**SER IV:** A ausência frequente de funcionários da média hierarquia em reuniões importantes, quebrando a cadeia de comunicação planejada, isto se justifica, até pela quantidade de

unidades envolvidas. Entretanto, foram superadas, pois este aspecto foi muito bem trabalhado durante o processo de implementação.

**HABITAFOR:** A principal delas é que nunca conseguimos (Coordenação do Qualifor e a FCPC) falar com quem deveria ser o principal interessado no Programa, o Gabinete d Prefeitura, pois foi a partir de sua assinatura aderindo ao PBQP-H do Ministério das Cidades, em novembro de 2005, que o QUALIFOR foi concebido.

**Análise:** Segundo os entrevistados, o não comprometimento dos principais gestores provocou um certo descontentamento aos que, de fato, se engajaram ao Programa, pois a ausência constante desses provocou cancelamento ou adiamento de reuniões em que decisões importantes seriam tomadas ensejando, assim, a descontinuidade de informações. Também, o não comparecimento frequente de alguns membros dos comitês desarticulou, em determinados momentos, o plano de comunicações do programa.

#### **Pergunta 04:**

**Pesquisador:** Houve dificuldades na liberação de recursos financeiros para o Programa? Quais?

**SER II:** Sim. Nada foi divulgado aos RD's, ficando a sensação de que alguns pagamentos não teriam sido realizados no prazo, provocando descontinuidade dos serviços e prejudicando o Programa.

**SER IV:** Sim, pois atrasos nos pagamentos à Consultoria provocaram a suspensão de atividades, além de atrasos na liberação das certificações, comprometendo o andamento do Programa.

**HABITAFOR:** Creio que sim, mas apenas na demora em publicar aditivos e consequentemente atrasos de pagamentos, provocando transtornos.

**Análise:** Constatou-se, em alguns momentos, a desaceleração na implementação do Programa por atrasos de pagamentos, comprometendo, assim, o prazos de conclusão de importantes etapas em face da suspensão de serviços da Consultoria conveniada.

#### **Pergunta 05:**

**Pesquisador:** Como se desenvolveu o treinamento dos funcionários durante o processo de implementação do Programa? Qual a participação destes?

**SER II:** Através de seminários, reuniões internas com demonstrações em *datashow*, dinâmicas de motivação e cursos, dentre outros. Participação de aproximadamente 80%.

**SER IV:** Houve grande dificuldade no tocante a treinamento, haja vista, a falta de material, o pouco interesse dos funcionários, a divulgação inadequada, o pouco apoio aos RD's, inclusive estimulando a desistências constantes. A participação inicial foi boa, mas com o tempo foi-se minimizando pelo desestímulo aos participantes.

**HABITAFOR:** Tudo começou com Sensibilização e Treinamento para a formação de Multiplicadores, que repassaram o aprendizado para os colaboradores das Unidades. No início era quase 100%, mas quando chegou a vez dos treinamentos específicos para os fiscais, a frequência caiu drasticamente no âmbito das regionais. A HABITAFOR foi uma das exceções por trabalhar com profissionais terceirizados, mais sensibilizados para o programa que os colegas servidores, já acostumados com outro ritmo de trabalho e um pouco descrentes com continuidade do programa.

**Análise:** O processo de treinamento deu-se através de um Plano de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos elaborado para contemplar os participante do Programa, envolvendo as etapas de Sensibilização e Treinamento para a formação de Multiplicadores, que repassaram o aprendizado para os colaboradores das Unidades, o que se deu através de seminários, reuniões internas com demonstrações em *datashow*, dinâmicas de motivação e cursos, dentre outros. A execução do plano foi, a princípio, exitosa com quase totalidade dos integrantes presentes. Apesar de todos os esforços da Equipe de Suporte do Programa, surgiram dificuldades que comprometeram o andamento do Plano tais como: a falta de material, o pouco interesse dos funcionários, a divulgação inadequada, o pouco apoio aos RD's, inclusive estimulando a desistências constantes. Com exceção de algumas unidades por trabalharem com profissionais terceirizados (HABITAFOR), mais engajados que os servidores desestimulados e descrentes com o Programa. Este quadro se configura como típico do setor público em que as intervenções de cunho político atrapalham a formação de um quadro permanente de servidores para o qual se possa desenvolver um programa continuado de desenvolvimento de recursos humanos.

**Pergunta 06:**

**Pesquisador:** Qual a disponibilidade de recursos físicos e materiais tais como: instalações, mobiliário, viaturas, equipamentos de medição, de segurança para integrantes do Programa?

**SER II:** Na SER II, esses recursos foram disponibilizados de forma moderada, ou seja, na medida do possível foram sendo fornecidos.

**SER IV:** Instalações precárias e locais indefinidos; falta de viaturas até para fiscalização de obras; equipamentos de medição inexistentes ou obsoletos e descalibrados com segurança mínima aos integrantes do Programa.

**HABITAFOR:** No caso da HABITAFOR, registraram-se significativas melhorias quanto à questão de viaturas para a fiscalização. Criou-se o Setor de Transportes que recebe uma programação da Célula de Fiscalização de Obras (CFO) na sexta-feira para a semana seguinte, facilitando a demanda. Mesmo assim, ainda temos problemas de visita cancelada por falta de viatura. Sabemos que está em fase de conclusão uma licitação para veículos com o objetivo de atender à toda Prefeitura. O QUALIFOR passou a ter como melhorias: RD com dedicação exclusiva, sala com computador, impressora e telefone. A questão dos equipamentos de proteção individual (EPI's) para a fiscalização está sendo resolvida, pois estamos aguardando da Diretoria Financeira liberação de recursos para reposição de equipamentos deteriorados, além de outros para os fiscais recém contratados. Uma das exigências do QUALIFOR, ultimamente atendida, foi a regularização na contratação de empregados terceirizados com registro em carteira de trabalho, através de licitação de uma empresa contratante.

**Análise:** Para que se promova um programa de mudanças em qualquer instituição é indispensável uma infraestrutura mínima possível para dar suporte às atividades a serem desenvolvidas. Neste caso, constatou-se alguma precariedade de recursos destinados ao Programa, comprometendo a plena realização dos trabalhos. Com exceção da HABITAFOR, que se beneficiou com a presença do Programa, tendo melhorias significativas dos recursos acima citados. Nota-se, claramente, que o problema é a falta de vontade política dos gestores em patrocinar um programa de mudanças que traga benefícios a servidores e ao cliente/cidadão.

#### **Pergunta 07:**

**Pesquisador:** As constantes substituições nos cargos comissionados, típicas do setor público, influenciaram implementação do Programa? Como?

**SER II:** Sim, pois essas mudanças representavam um novo processo de treinamento, sensibilização e motivação do novo integrante, substituto de algum desistente, atrasando, assim, a evolução do Programa.

**SER IV:** Registrou-se influência moderada na substituição frequente de secretários e chefes de infraestrutura, pois, geralmente, não havia interesse deles pelo Programa. As mudanças mais significativas ficaram por conta das constantes trocas de RD's, por falta de apoio dos gestores, gerando descontinuidade ao processo.

**HABITAFOR:** Não. Na HABITAFOR a Coordenação de Programas Habitacionais permaneceu o supervisor da fiscalização de obras, portanto já sensibilizado para o Programa, mas, também questionando a ausência da SEFIN e Gabinete da Prefeitura na Coordenação e participação efetiva do Programa. O novo Gestor deu mais apoio ao Programa que o anterior.

**Análise:** De acordo com a visão dos entrevistados as frequentes substituições de gestores geraram solução de continuidade, pois conforme informações em questões anteriores já se demonstrara o pouco comprometimento destes com o Programa, restando à HABITAFOR o privilégio de ter um gestor plenamente envolvido no processo e um substituto ainda mais participativo.

**Pergunta 08:**

**Pesquisador:** As mudanças, geralmente, promovem insegurança aos funcionários de qualquer instituição. O que ocorreu nas unidades do programa? Como foi contornado?

**SER II:** O que se registrou na SER II, foi a total descrença no Programa, principalmente pelo pouco envolvimento dos gestores, restando o entusiasmo do RD para suprir essa deficiência.

**SER IV:** Grande resistência por parte dos funcionários, em sua maioria antigos, estáveis, sem nenhum compromisso com a gestão, que temendo ter mais atribuições e desacreditando no Programa, por já terem passado por situações semelhantes sem êxito, não se mostraram colaborativos. Tal situação levou os superiores a decisões extremas como subtrair regalias para manter a presença dos funcionários na unidade.

**HABITAFOR:** No início, quase todos ficaram apreensivos, alguns abandonaram a Instituição pela insegurança da novidade, pois nem o mais pessimista apostaria na substituição da Presidente, mas o tempo mostrou que poderíamos voltar a confiar e ter esperanças. Estamos num ritmo de trabalho alucinante com mais cobranças e mais reuniões. Também temos mais assessores na Presidência, além de um assessor exclusivo para a Comissão Permanente de Habitação. Estou mais esperançosa, agora, de que as soluções irão fluir melhor.

**Análise:** Como já era de se esperar, a apreensão dominou todas as Unidades, com reações imediatas, gerando resistência dos servidores antigos, estáveis na relação de trabalho, ao Programa, pois temiam eles a perda de concessões adquiridas, descrença dos resultados que poderiam vir, pois já haviam participados de programas semelhantes sem êxito. Em sua maioria idosos ávidos pela aposentadoria não tendo mais nenhuma aspiração e portanto nenhum compromisso com gestão. A HABITAFOR composta de maioria terceirizada foi menos afetada, evidenciado, inicialmente, por alguma insegurança, por parte dos colaboradores, logo contornada.

**Pergunta 09:**

**Pesquisador:** Houve ampla divulgação entre os órgãos não contemplados com o Programa?

**SER II:** Não. Restringiu-se ao Distrito de Infraestrutura.

**SER IV:** A divulgação foi restrita ao Distrito de Infraestrutura, ficando de fora os distritos que mais geram demanda de obras como educação e saúde, inclusive as Empresas de Construção Civil convidadas para lançamento oficial do Programa não se interessaram por não acreditarem em uma proposta cujos principais patrocinadores não se fizeram presentes na apresentação.

**HABITAFOR:** Acho que não. Aqui, na HABITAFOR os setores que não participaram no nível “C” – OBRAS, estão aguardando para entrar no nível “B” – PROJETO.

**Análise:** Para que um programa de mudança tenha êxito faz-se necessário que o processo de divulgação alcance todos os interessados, sem o que, potenciais colaboradores podem ser alijados do programa, causando, assim, perdas significativas ao processo de integração. Registrou-se, então, falhas na divulgação do Programa, pois, a princípio, as informações circularam em todos os setores das Unidades (Gabinete, Distritos de Saúde, Educação, Ação Social, Infraestrutura etc.) para posteriormente, restringir-se a apenas o Distrito de Infraestrutura, responsável maior pelo envolvimento com obras. Ficando à margem do processo os Distritos de Saúde, Educação e Ação Social, maiores geradores de obras com destinação social, na PMF. O que denota a falta de um plano de ação para divulgação adequada das informações do Programa.

**Pergunta 10:**

**Pesquisador:** Registrou-se resistência de fornecedores em função das novas regras ditadas pelo Programa? Quais? Como foram superados?

**SER II:** Sim. A maioria das empresas contratadas não estava adequada ao novo sistema, tão pouco às exigências que passaram a ser cobradas no contrato, por exemplo, a adesão ao PBQP-H e o Projeto de gerenciamento de destino dos resíduos sólidos da construção civil. Esses problemas não foram superados.

**SER IV:** A resistência deu-se por conta dos fornecedores acostumados a agir de forma irregular e impune, com conivência interna, que passaram a ser cobrados em função das normas em implantação. Além das intervenções políticas tais como, pressão para liberação de recursos antes das medições concluídas, que atrapalharam e desmoralizaram o Programa e que, não foram superadas.

**HABITAFOR:** Sim. Várias construtoras passaram a reclamar que estávamos pedindo muitos documentos, achando desnecessários porque nunca havíamos cobrado. Até as construtoras certificadas que já tinham um SGQ implantado passaram a providenciar as cópias dos documentos para o *check list* da HABITAFOR. Por outro lado a Consultoria local constatou a procura de seus serviços por empresa de construção civil para desenvolvimento de programas de qualidade em suas dependências, com a finalidade de atender às exigências de qualidade da PMF através da HABITAFOR.

**Análise:** Para que parcerias duradouras se estabeleçam entre entes é preciso cultivar alianças, estabelecer acordos, promover a confiança, portanto, a equipe gestora do QUALIFOR se empenhou em envolver os principais fornecedores da PMF (Entidades da Construção Civil), desde o início de implementação do Programa, mantendo-os informados da necessidade de mudança de procedimentos nas relações de parcerias. A princípio, houve fortes reações por parte das construtoras por não estarem adequadas às exigências do Programa. Houve também um forte componente Político com interferências na aplicação das diretrizes do Programa. Posteriormente, diante da recusa da PMF em contratar empresas que não se enquadrassem ao Programa e a celebração de acordos com entidades representativas da classe, verificou-se uma redução significativa de reclamações e conseqüentemente o arrefecimento da resistência.

#### **Pergunta 11:**

**Pesquisador:** Houve dificuldades na elaboração do Manual de Qualidade?

**SER II:** Sim. Principalmente com a necessidade de se formatar os processos de maneira comum a todas as unidades participantes (padronização).

**SER IV:** Houve, mas foram superadas por meio de várias reuniões, onde se discutiu sua elaboração e se chegou a um consenso. A sua utilização é que foi negligenciada por falta de autoridade dos RD's e o desinteresse dos Secretários e Chefes de Infraestrutura na aplicação do Manual.

**HABITAFOR:** Não sei, porque eu ainda não era RD, portanto não participei.

**Análise:** Por ser o Manual da Qualidade a consolidação de toda fundamentação teórica do Programa e envolver uma quantidade significativa de participantes, é natural que ocorram divergências nas discussões de formatação dos processos, pois constatou-se consideráveis discrepâncias na prática de procedimentos para uma mesma atividade, entre as Unidades. Porém, com um enérgico gerenciamento de mudanças chegou-se a um consenso geral, o que possibilitou a padronização de procedimentos para todas Unidades. Constatou-se, ainda, que a

aplicação do Manual da Qualidade não foi praticada em sua plenitude devido ao desinteresse de alguns gestores, o que fragilizou, em parte, o processo de implementação do Programa

**Pergunta 12 :**

**Pesquisador:** Por que a SER IV não foi certificada?

**SER II:** Respondente não quis se manifestar sobre a questão.

**SER IV:** Por falta de interesse e envolvimento dos gestores o Programa perdeu credibilidade perante os demais colaboradores, promovendo uma desmotivação geral e abandono de muitos integrantes.

**HABITAFOR:** Por razões éticas a respondente não opinou.

**Análise:** Confrontando-se a maioria das respostas anteriores, concluiu-se que o não comprometimento dos gestores perante os colaboradores levou o Programa ao descrédito, desmotivando a maioria e levando alguns a abandonar a causa e conseqüentemente a não certificação de Regional IV, única entre as unidades trabalhadas, pois as demais foram certificadas (SER I, SER II, SER III, SER V, SER VI, HABITAFOR, ASFOR e SEINF).

As conclusões desta pesquisa estão divididas em cinco partes, seguindo os objetivos geral e específicos estabelecidos: descrever o processo de implantação do QUALIFOR, desenvolver uma avaliação crítica da implementação de um Programa de Gestão de Qualidade no Serviço Público, identificar os motivos pelos quais a PMF decidiu implementar um Programa de Gestão de Qualidade, investigar e analisar os pontos críticos que afetaram a implementação do Programa na PMF e propor sugestões para contornar as dificuldades encontradas no processo de implementação.

#### 5.1. CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DA DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO QUALIFOR

- O QUALIFOR é um Programa muito complexo que envolveu na sua implementação 9 (nove) unidades da PMF, utilizando recursos materiais físicos, e humanos em grande quantidade, proporcionando uma experiência impar para a Administração Municipal.
- Mesmo consciente das dificuldades encontradas na execução da fase “C” do PBQP-H, a PMF não hesitou em prosseguir com as etapas “B” e “A”, demonstrando, assim, o firme propósito de investir na modernização da administração para levar à população uma melhor qualidade na oferta de seus produtos e serviços.
- Portanto, seus objetivos foram parcialmente alcançados, e que, se promovidas as correções necessárias, com base na experiência adquirida, poderá a PMF estender o Programa às demais unidades.

#### 5.2. CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DE UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE GESTÃO DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

- A busca incessante para ofertar uma melhor prestação de serviços e, conseqüentemente, uma maior satisfação ao cliente-cidadão, aliada a necessidade de racionalização dos limitados recursos, levaram o poder público a buscar o aperfeiçoamento da máquina administrativa, através de reformas que tiveram no seu cerne a redução do Estado. O que se deu, promovendo privatizações de parte dos serviços públicos, minimizando, assim, sua necessidade de intervenção na sociedade e

atribuindo-lhe o papel de agente regulador, o que, necessariamente, suscitou imediata alteração no modo de agir do Estado, levando-o à profundas modificações na forma de gerir, dentre elas a necessidade de melhorias contínuas de qualidade em seus procedimentos resultando em melhores serviços;

- Tal objetivo só seria alcançado se o poder público contasse com a valorosa contribuição do meio acadêmico, aliada ao desenvolvimento de técnicas provenientes da iniciativa privada, que através de seus pesquisadores produziram inúmeros estudos que vieram a culminar na consolidação das melhores práticas de gestão de qualidade.

### 5.3 CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DA IDENTIFICAÇÃO DOS MOTIVOS PELOS QUAIS A PMF DECIDIU IMPLEMENTAR UM PROGRAMA DE GESTÃO DE QUALIDADE

- Com base na quantidade e frequência de reclamações por parte das lideranças comunitárias, conselhos populares, políticos de oposição, cidadão comum, imprensa em geral, em fim, da sociedade, no tocante ao atraso na entrega de obras e serviços, na qualidade de obras e falta de padronização de procedimentos dos serviços prestados pelo município, constatados através dos serviços de coleta de informações distribuídos nos vários órgãos municipais tais como: Fala Fortaleza, Ouvidorias das Regionais, Centrais de Atendimento das Regionais e com participação efetiva da imprensa e suas cobranças, adotou a administração municipal medidas que pudessem minimizar os problemas reclamados, melhorando, assim, a qualidade dos serviços prestados à população e conseqüentemente a satisfação do cliente-cidadão;
- Adicione-se a isso o empenho do Governo Federal, através do Ministério das Cidades, que vem empreendendo esforços no sentido de que todos os municípios da Federação possam aderir ao PBQP-H, Programa voltado a implementação da melhoria de qualidade nos setores de habitação, infraestrutura e saneamento básico municipais;
- Outro fator importante na implementação do Programa foi a exigência dos agentes financiadores (Caixa Econômica, BNDES e BID) para que o segmento da construção civil aderisse ao PBQP-H, como prerequisite para participação em licitações de obras públicas. Assim, o município como contratante de obras públicas ao cobrar certificação de seus fornecedores, não poderia deixar de ter seu próprio Programa de Qualidade.

#### 5.4 CONCLUSÕES OBTIDAS A PARTIR DA INVESTIGAÇÃO E ANÁLISE DOS PONTOS CRÍTICOS QUE AFETARAM A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NA PMF

- O principal fator impeditivo de pleno sucesso na implementação do Programa de Qualidade na PMF foi o total descomprometimento da alta gestão com o processo. Deste derivam todos os outros, como o desinteresse dos gestores das unidades que destinaram pouco de sua atenção ao processo, comprometendo a implementação do Programa;
- O não comprometimento dos principais gestores provocou um certo descontentamento aos que, de fato, se engajaram ao Programa, pois a ausência constante desses, provocava cancelamento ou adiamento de reuniões em que decisões importantes seriam tomadas ensejando a descontinuidade de informações, desarticulando o processo de comunicação;
- A descontinuidade na liberação de recursos financeiros, em alguns momentos, provocou a desaceleração na implementação do Programa por atrasos de pagamentos, comprometendo, assim, os prazos de conclusões de importantes etapas em face da suspensão de serviços da Consultoria conveniada;
- O processo de treinamento que começou com quase 100% de participação, sofreu redução acentuada, haja vista, a falta de material, o pouco interesse dos funcionários, a divulgação inadequada, o pouco apoio aos RD's, inclusive estimulando a desistências constantes;
- Algumas Unidades constataram precariedade de recursos tais como: instalações impróprias, locais de trabalho indefinidos, falta de transportes para deslocamento às reuniões externas, equipamentos de medição inexistentes ou obsoletos e descalibrados, pouca segurança aos integrantes do Programa;
- O fato de ser um processo de mudanças, como já era de se esperar, a apreensão dominou todas as Unidades, com reações imediatas, gerando resistência dos servidores antigos e estáveis na relação de trabalho, ao Programa;
- A divulgação não se deu da forma correta, porque a princípio se estendeu a todos os Distritos das Unidades, para posteriormente, limitar-se apenas ao Distrito de Infraestrutura, responsável maior pelo envolvimento com as obras de infraestrutura, ficando à margem os Distritos de Saúde e Educação maiores geradores de obras com destinação social, na PMF;

- A princípio, houve fortes reações por parte das construtoras por não estarem adequadas às exigências do Programa. Posteriormente, diante da recusa da PMF em contratar empresas que não se enquadrassem ao Programa e a celebração de acordos com entidades representativas da classe, verificou-se uma redução significativa de reclamações e conseqüentemente melhor adequação dos procedimentos dos parceiros aos requisitos do Programa.

#### 5.5 SUGESTÕES PARA CONTORNAR AS DIFICULDADES ENCONTRADAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

- Para que, se obtenha sucesso em qualquer empreitada, faz-se necessário o comprometimento e envolvimento da alta gestão da instituição, sem o que recomenda-se não se aventurar, pois o fracasso certamente virá e com conseqüências indesejáveis tais como, desperdício de recursos, frustrações pessoais e descrédito em projetos futuros;
- Assegurar-se de que a alta gestão tenha disponibilidade suficiente para participar do processo, a fim de se estabelecer um calendário de atividades, passivo de cumprimento por todos envolvidos, permitindo, assim, a consistência das informações e facilitando a execução do plano de comunicação. A ampla divulgação do projeto é condição *sine-qua-non* para assegurar o sucesso;
- Avaliar se existe dotação orçamentária assegurada, exclusivamente, para a execução do projeto;
- Alocar ao projeto somente pessoas que, após o processo de sensibilização, demonstrem real interesse de participação e engajamento, como forma de evitar evasão e, por conseqüente, substituições desnecessárias que comprometam o processo de treinamento;
- Exigir a disponibilidade de recursos tais como, instalações, equipamentos, transporte mínimos necessários ao bom desempenho dos participantes;
- Negociar com a gestão o provimento de cargo comissionado para o RD, a fim de assegurar a sua permanência, pois sem incentivo as desistências vão se multiplicar e comprometer o andamento do projeto;

- Estabelecer parceria com fornecedores, informando os procedimentos do projeto que afetarão as relações entre as partes, para que eles se adequem a uma nova realidade.
- Sugere-se, aos que pretendem implementar um Sistema de Gestão de Qualidade em qualquer instituição, que proceda, previamente, um estudo de viabilidade técnica considerando a disposição da Alta Administração em colaborar com o processo, disponibilizando os recursos necessários, bem como a sua efetiva participação.
- É importante, também, salientar que a participação do cliente/cidadão no processo de implementação do sistema de melhoria de qualidade é indispensável, pois se corre o risco de se ter um sistema eficiente, do ponto de vista interno e não gerar os efeitos esperados, a satisfação do consumidor pela eficácia.

## **5.6 BENEFÍCIOS PERCEBIDOS**

- Apesar das dificuldades encontradas, descritas nas conclusões, alguns benefícios foram constatados tais como: a reorganização e documentação de todos os processos do nível “C” do PBQP-H, unificando os procedimentos em todas unidades, facilitando, assim, o desempenho dos funcionários, e por conseguinte, maior agilidade no atendimento aos usuários dos serviços da PMF; a melhoria dos processos influenciando no resultado final com a melhor qualidade de produtos e serviços; a aproximação com os fornecedores, tornando-os parceiros no processo de melhoria da qualidade; a quebra de resistência de muitos funcionários avessos ao processo, convertendo-os em colaborativos, enfim, melhorando a imagem da instituição perante os grupos de interesses.

---

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

---

ALFORD, J. (2002), "Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective", *Public Administration Review*, May 7, June, vol. 62, n° 3, pp. 337-346.

ALLISON, G. T. (1987), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", Shafritz, J. M. e Hyde, A. C. (Eds.), *Classics of Public Administration*, Pacific Drive, California: The Dorsey Press.

ANDERSON, R. (1973), "Consumer Dissatisfaction: The Effect of Disconfirmed Expectancy on Perceived Product Performance", *Journal of Marketing Research*, 10,38-44.

BECK, U. (1992), *Risk, Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.

BECKETT, J. (2000), "The 'Government Should Run Like a Business' Mantra", *American Review of Public Administration*, 30 (2).

BELTRAMI, M. (1992), "Qualita e Pubblica Amministrazioni", *Economia e Diritto del Terziario*, vol. 3, 669-781.

BENDAPUDI, N. e BERRY, L. L. (1997), "Customers' Motivation for Maintaining Relationships With Service Providers", *Journal of Retailing*, vol. 73, n° 1, 15-37.

BERRY, L. L. (1983), "**Relationship Marketing**", in Berry, L. L., Shostack, G. L. e Upah, G. D. (Eds.), *Emerging Perspectives of Service Marketing*, Chicago, IL: American Marketing Association.

BOLAND, T. e FOWLER, A. (2000), "A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organisations", *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 13, issue 5, pp. 417-446.

BOVAIRD, T. (2001), "**Excellent Organisations, Effective Service Systems and Successful Communities: Towards the Evaluation of Governance Mechanisms**", *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter, 1-10.

BOVAIRD, T. e LOFFLER, E. (2002), "Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of 'Good Local Governance'", *International Journal of Administrative Sciences*, March, vol. 68, 9-24.

BOVAIRD, T. e LOFFLER, E. (2003) "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *IRAS*, vol. 69, 313-328.

BOWAN, D. e SCHNEIDER B. (1988), "Services Marketing and Management: Implications for Organizational Behavior", *Research in Organizational Behavior*, 10, 43-80.

BOWMAN, J. S. (1994), "At Last an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management", *Public Administration Review*, nº 54, March/April, 129-136.

BOYNE, G. A. (2002), "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales", *Public Money and Management*, 22, nº 2, 17-24.

BOYNE, G. A. (2003), "Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, nº 3, 367-394.

BROOM, C. (1995), "Performance-based Government Models: Building a Track Record", *Public Budgeting & Finance*, 15, 7-13.

BRYMAN, A. *Reserch Methods and Oganization Estudios*. London, Unwin Hyman Ltd, 1989.

BSI MANAGEMENT SYSTEM INC., Curso de Auditor Líder ISO 9001:2000, 3ª Edição, Brasil, 2004.

CAMPOS, V. C., **Controle da Qualidade Total (No Estilo Japonês)**, DG Editors, Belo Horizonte, 1999.

CARTER, N., KLEIN, R. e DAY, P. (1992), *How Organizations Measure Success - The use of performance indicators in government*, Routledge, London.

CARAPETO, C. e FONSECA, F. (2006), *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*, Ed. Sílabo, 2ª Ed., Lisboa.

CHANDLER, G. N. e MCEVOY, G. M. (2000), "Human Resource Management, TQM and Firm Performance in Small, and Medium-Size Enterprises", *Entrepreneurship: Theory and Practice*, Fall, vol. 25, issue 1, 43-58.

CHEVALIER, J. (1994) *Science Administrative*, 2ª Ed., PUF, Paris.

CHRISTENSEN, T. e LAEGREID, P. (2003), **New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices**, Aldershot, Ashgate.

COHEN, S. e EIMICKE, W. (1994), "Project-focused Total Quality Management in New York City Department of Parks and Recreation", *Public Administration Review*, Sept/Oct, vol. 54, nº 5, 450-456.

CROSBY, P. (1979), *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain*, McGraw-Hill, New York.

DEMING, W. E. (1982), *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study.

DENT, M., VAN GESTEL, N. e TEELKEN, C. (2007), "Symposium on Changing Modes of Governance in Public Sector Organizations: Action on Rhetoric", *Public Administration*, vol. 85, nº 1, 1-8.

DOHERTY, T. L. e HORNE, T. (2002), *Managing Public Services - Implementing Changes: A Thoughtful Approach*, Routledge, London.

DOUGLAS, T. J. e JUDGE, W. Q. Jr., (2001), "Total Quality Management Implementation

and Competitive Advantage: The Role of Structural Control and Exploration", *Academy of Management Journal*, February, vol. 44, issue 1, 158-169.

EHRENBERG, R. H. e STUPAK, R. J. (1994), "Total Quality: Its Relationship to Administrative Theory and Organizational Behavior in the Public Sector", *Public Administration Quarterly*, **8**, Spring, 75-98.

EIGLIER, P. e LANGEARD, E. (1987), *Le Marketing des Services*, McGraw Hill, Paris.

ESTORNINHO, M. J. (1996), *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*, Coimbra: Almedina.

FEIGENBAUM, A. V. (1991), *Total Quality Control*, 3rd. Ed., McGraw-Hill, New York.

FLYNN, B. B., SHROEDER, R. G. e SAKAKIBARA, S. (1995), "The Impact of Quality Management Practices on Performance and Competitive Advantage", *Decision Services*, vol. 26, issue 5, 659-691.

FOLEY, K. e BARTON, R. (1997), *Quality, Productivity and Competitiveness*, Strathfield, Australia.

FOSTER, D. e JONKER, J. (2003), "Third Generation Quality Management - The Role of Stakeholders in Integrating Business into Society", *Managerial Auditing Journal*, vol. **18**, nº 4, 323-328.

FOUNTAIN, J. (1994), "Trust as a Basis for Organizational Firms", artigo apresentado na *Conference of Network Analysis and Innovations in Public Programs*, University of Wisconsin, 30 Setembro - 1 Outubro.

FREDERICKSON, H. G. (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

FRIEDMAN, A. L. e MILES, S. (2002), "Developing Stakeholder Theory", *Journal of Management Studies*, 39: 1, January, 1-21.

GARVIN, D. A. (1988), *Managing Quality*, New York: Free Press.

GASTER, L. (1995), *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham.

GIL, A. C. (2007) **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. . São Paulo: Atlas.

GODFROIJ, A. (1995), "Evaluation in the Private Sector: Evolution and Professionalization of Quality Management", *Knowledge & Policy*, 8 (3), 55-71.

GONÇALVES, A. (2000), *A Avaliação do Desempenho da Gestão do Sector Público*, 2º Encontro INA.

GUTEK, B. (2000), "Service Relationships, Pseudo-Relationships and Encounters", in Swartz, T. e Iacobucci, D. (Eds.) *Handbook of Services Marketing & Management*, 371- 380, Sage Publications.

HAGEN, M. e KUBICEK, H. (2000), *One-Stop-Government in Europe - Results of 11 National Surveys*, University of Bremen, Bremen.

HALACHMI, A. (1995), "Measure of Excellence", in Hill, H., Klages, H. e Loffler, E. (Eds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Verlag, Frankfurt, 9-23.

HELLEIN, R. e BOWMAN, J. S. (2002), "The Process of Quality Management Implementation", *Public Performance and Management Review*, Sept, vol. 26, nº 1, 75- 93.

HILL, S. e WILKINSON, A. (1995), "In Search of TQM", *Employee Relations*, 17 (3), 8-25.

HOYLE, D. (1994), *ISO 9000 Quality Systems Handbook*, Bodenhamy, England, Butford Technical Publishing.

HOOD, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69, 3-

19.

HUEMER, (1998), *Trust in Business Relations: Economic Logic or Social Interaction?*, Umea: Borea Bokjörlag.

HUGHES, O. E. (1998), *Public Management and Administration*, Macmillan, London.

ISHIKAWA, K. (1985), *What is Total Quality Control? The Japanese Way*, Prentice-Hall: Tokyo and New York.

JACONELLI, A. e SHEFFIELD, J. (2000), "Best Value: Changing Roles and Activities for Human Resource Managers in Scottish Local Government", *The International Journal of Public Sector Management*, **13** (7).

JURAN, J. (1988), *Juran on Planning for Quality*, American Society for Quality Control, Milwaukee, WI.

KAPLAN, R. S. e NORTON, D. P. (1992), "The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*, January - February, 71-79.

KAVANAGH, D. e RICHARDS, D. (2001), "Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future?", *Parliamentary Affairs*, **54**, 1-18.

KEARNS, K. P. (2003), "Accountability in a Seamless Economy", in Guy, P. e Pierre, J. (Eds.), *Handbook of Public Administration*.

KELLY, J. e SWINDELL, D. (2002), "A Multiple-indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction Across Jurisdictions", *Public Administration Review*, vol. 62, n°5, September/October, 610-621.

KELMAN, S. (2005), "Public Management Needs Help!", *Academy of Management Journal*, vol. 48, n° 6, 967-969.

KICKERT, W. (1995), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elger.

LAN, Z. e ROSENBLOOM, D.H. (2001), "Editorial", *Public Administration Review*, **52 (6)**.

LING, T. (2002), "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", *Public Administration*, vol. **80**, nº **4**, 615-642.

LOFFLER, E. (2001), "Defining and Measuring Quality in Public Administration", *BBS Teaching and Research Review*, iss. **5**, Winter.

LOVELOCK, C. H. (1992), *Managing Services: Marketing, Operations and Human Resources*, Englewood Cliffs Prentice-Hall.

LUHMAN, N. (1999), *Tillid-en Mekanism til Reduktion af Social Komplexitet*, Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

MAJONE, G. (1997), "**From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance**", *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.

MANI, B. G. (1995), "Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Implementation in the IRS", *Public Administration Review*, 55, March-April, 147-158.

MARCONI, ANDRADE, M; LAKATOS e MARIA, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, ANDRADE, M; LAKATOS e MARIA, E. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATHIESEN, D. (1999), "The New Public Management and Its Critics", *International Public Management Journal*, 2 (1), 99-111.

MENDELOW, A. (1991), "Environmental Scanning - The Impact of the Stakeholder Concept", Proceedings of the *Second International Conference on Information Systems*.

Boston. Cambridge.

MEYERS, F. (2006), "Transparency Enhancing Management Techniques: Determining Factors", *EGOS Conference Proceedings*, Bergen, Norway, 6-8 July.

MOE, R. (1994), "The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, vol. 54, 111-122.

MORAN, T. (2005), "Regeneration - Innovation and Citizen-centred Delivery", *Australian Journal of Public Administration*, 64 (2), June, 7-9.

MOULLIN, M. (2002), *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham.

MOULLIN, M. (2004), "Evaluating a Health Service Taskforce", *International Journal of Health Care Quality Assurance*, vol. 17, n° 5, 248-257.

MOZZICAFREDDO, J. (1992), "O Estado-Providência em Portugal: Estratégias Contraditórias", *Sociologia - Problemas e Práticas*, n° 2, 57-89.

MULGAN, R. (2000), "Comparing Accountability in the Public and Private Sectors", *Australian Journal of Public Administration*, 59 (1), 87-97.

NEELY, A., ADAMS, C. e KENNERLEY, K. (2002), "The Performance Prism", *Financial Times*, Prentice-Hall, London.

NYE, J. S. (1997), "In Government We Don't Trust", *Foreign Policy*, Fall, 99-111.

OAKLAND, J. S. e SOHAL, A. S. (1996), *Total Quality Management: Text with Cases* Melbourne, Butterworth-Heinemann.

OLIVER, R. L. (1977), "Effect of Expectation and Disconfirmation on Post-Purchase Product Evaluations: An Alternative Interpretation", *Journal of Applied Psychology*, 62 (4), 480-486.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Addison-Wesley, Reading, MA.

PATTERSON, P. (1998), "Market Metaphors and Political Vocabularies", *Public Productivity and Management Review*, 22 (2), 220-231.

PIGNATIELLO, J. J. (1988), "An Overview of the Strategy and Tactics of Taguchi", *IIE Transactions*, September, vol. 20, n° 3, 247-254.

PINTO, S. S. (2003), *Gestão dos Serviços: A Avaliação da Qualidade*, Verbo, Lisboa.

POLLIT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services - The Anglo-Saxon Experience*, Basil Blackwell, Oxford.

POLLITT, C. (1993), *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Blackwell.

POLLITT, C. (1995), "Justification by Works or by Faith? - Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, vol. 1 (2), 133-154.

POLLITT, C. e BOUCKAERT, G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.

PROENÇA, J. e CASTRO, L. (2002), "Stress in Business Relationships: the Case of Corporate Banking", *18 IMP Conference*, Perth, Australia.

PROVAN, K. e MILWARD, H. (2001), "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks", *Public Administration Review*, July/August, vol. 61, n° 4, 414-423. *Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press.

RAGO, W. (1994), "Adapting Total quality Management (TQM) to Government: Another Point of View", *Public Administration Review*, Jan/Feb, vol. 54, n° 1, 61-64.

RIBIÈRE, V., LASALLE, A., KHORRAMSHAHGOL, R e GOUSTY, Y. (1999), "Hospital Information Systems Quality: A Customer Satisfaction Assessment Tool", *Proceedings of the 32 Hawaii International Conference on System Sciences*.

ROCH, C. H. e POISTER, T. H. (2006), "Citizens, Accountability and Service Satisfaction - The Influence of Expectations", *Urban Affairs Review*, vol. 41, n° 3, January, 292-308.

ROCHA, J. A. O. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 2004.

SAMPIERRI, R.H. e COLLADO, F. B. **Metodologia da pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SCHACHTER, H. (1995), "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance", *Public Administration Review*, November - December, vol. 55, n° 6, 530-537.

SCHARITZER, D. e Korunka, C. (2000), "New Public Management: Evaluating the Success of Total Quality Management and Change Management Interventions in Public Services from the Employees' and Customers' Perspectives", *Total Quality Management*, 11, 941-953.

SEIDLE, L. (1995), *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, Institute for Research on Public Policy. Asian Productivity Organisation.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed.rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

SHEWHART, W. (1931), *Economic Control of Quality of Manufactured Product*, Van Nostrand.

SMITH (1993), "Elderly Consumers' Evaluation of Service Quality", *Marketing Intelligence & Planning*, vol. 11, n° 4, 13-19.

SPRENG, R. A., DIXON, A. L. e OLSHAVSKY, R. W. (1993), "The Impact of

Perceived Value on Consumer Satisfaction", *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, 6, 50-55.

STOCKER, G. (1990), "**Reducing Variability** - Key To Continuous Quality Improvement", *Manufacturing Systems*, March, 8-3, 32-36.

STRANDVIK, T. e LILJANDER, V. (1994), "Relationship Strength in Bank Services", in Jagdish, N. e Sheth, A. (Eds.), *Proceedings from the 1994 Research Conference on Relationship Marketing: Theory, Methods and Applications*, June 11-13, Atlanta, Georgia.

SWEENEY, J. (1994), "An Investigation of the Theoretical Model of Consumer Perceptions of Value", **Doctoral Dissertation, School of Management and Marketing**, Curtin University of Technology, Perth, Australia.

SWISS, J. E. (1992), "Adapting Total quality Management (TQM) to Government", *Public Administration Review*, vol. 52, n° 4, 356-362.

TAGUCHI, G. (1986), *Introduction to Quality Engineering*, Asian Productivity Organisation.

TURRRIONI, J. B. e MENDES, D.S. (2010), Análise da Implantação da Gestão de Qualidade em Órgãos Públicos, **XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, São Paulo**.

VAN DE WALLE, S. e BOUCKAERT, G. (2003), "Public Services Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", *International Journal of Public Administration*, vol. 28, n°s 8/9, 891-913.

VAN RYZIN, G. (2004), "Expectations, Performance and Citizen Satisfaction with Urban Services", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 23, n° 3, 433-448.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIGODA - GADOT, E. (2000), "**Are You Being Served? The Responsiveness of**

**Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel**", *Public Administration*, vol. 78, n° 1, 165-191.

VINNI, R. (2007), "Total Quality management and Paradigms of Public Administration", *International Public Management Review*, vol. 8, iss. 1, 103-131.

WECHSLER, B. e CLARY, B. (2000), "Implementing Performance Government - A Symposium Introduction", *Public Productivity & Management Review*, vol. 23, n° 3, March, 264-266.

WHITE, O. F. e WOLF, J. F (1995), "Deming's Total Quality Management Movement and the Baskin Robbins Problem Part 2: Is This Icecream American?", *Administration & Society*, 27, November, 307-321.

ZEITHAML, V., PARASURAMAN, A. e BERRY, L. (1990), *Delivering Service Quality: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, **New York**, The Free Press.

**Páginas consultadas na Internet:**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, disponível em:**

**[www.fortaleza.ce.gov.br](http://www.fortaleza.ce.gov.br)**

**MINISTÉRIO DAS CIDADES, disponível em:**

**[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)**

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, disponível em:**

**[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)**

**GESTÃO PÚBLICA – Ges-Pública, disponível em:**

**[www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, disponível em:**

**[www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br)**

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE, disponível em:**

**[www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br)**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT, disponível em:**

**[www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br)**

**SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA DA PREFEITURA DE FORTALEZA,  
disponível em:**

**[www.seinf.gov.br](http://www.seinf.gov.br)**

## APÊNDICE A

## QUESTIONÁRIO

**Um Estudo Sobre a Implementação de um Programa de Gestão da Qualidade no Serviço Público: Caso Qualifor – PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA**

<b>Unidade</b>	
<b>Respondente</b>	
<b>Cargo/Função</b>	

- 1) O que levou a PMF a **implementar** um SGQ na melhoria de obras? Alguma avaliação de satisfação foi realizada? Quais as reclamações mais frequentes?
- 2) Durante a implementação do Programa, qual o grau de comprometimento do alta administração das unidades?
- 3) Quais as dificuldades encontradas na comunicação entre os vários níveis da PMF, durante o processo de implantação do Programa?
- 4) Houve dificuldades na liberação de recursos financeiros para o Programa? Quais?
- 5) Como se desenvolveu o treinamento dos funcionários durante o processo de implementação do Programa? Qual a participação?
- 6) Qual a disponibilidade de recursos físicos e materiais tais como: instalações, mobiliário, viaturas, equipamentos de medição, de segurança para integrantes do Programa?
- 7) As constantes substituições nos cargos comissionados, típicas do setor público, influenciaram implementação do Programa? Como?
- 8) As mudanças, geralmente, promovem insegurança aos funcionários de qualquer instituição. O que ocorreu nas unidades do programa? Como foi contornado?
- 9) Houve ampla divulgação entre os órgãos não contemplados com o Programa?
- 10) Registraram-se obstáculos junto a fornecedores em função das novas regras ditadas pelo Programa? Quais? Como foram superados?
- 11) Houve dificuldades na elaboração do Manual de Qualidade?
- 12) Por que a SER IV não foi certificada?

**APÊNDICE B – Ofício SER II**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM LOGÍSTICA E PESQUISA OPERACIONAL**

**Fortaleza, 30 de Março de 2011**

**OF.Nº. 01/2011**

**Assunto: Solicitação para desenvolver pesquisa acadêmica sobre o QUALIFOR - PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA: UM ESTUDO DE CASO.**

Prezado Senhor,

Vimos por meio deste solicitar permissão para realização de pesquisa acadêmica sobre o QUALIFOR – Programa de Melhoria de Qualidade de Obras da Prefeitura de Fortaleza, com o objetivo de identificar os pontos críticos ou, dificuldades encontradas no processo de implementação na Secretaria Executiva Regional II.

Esta pesquisa será feita através de aplicação de questionário previamente encaminhado aos responsáveis pela implementação do Programa (RD'S), seguido de entrevista estruturada.

Os dados coletados serão analisados em pesquisa acadêmica, desenvolvida como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional da UFC e ficarão à disposição desta Regional, de forma parcial ou a Dissertação de Mestrado em sua íntegra.

Atenciosamente,

**Prof. Edmundo Ferreira Lima**

Mestrando e Professor da FAMETRO, FACE e CETREDE  
Rua Luciano Magalhães,380, Fátima, Fortaleza - CE (85)9981.8558  
[edmundoflima@gmail.com](mailto:edmundoflima@gmail.com)

**Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre**

Prof. do Dpto. de Estatística e Matemática Aplicada – UFC – Fortaleza - CE (85)  
3366.9840  
jwca@ufc.br

À

**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL II**  
At. Dr. Francisco Humberto de Carvalho Júnior  
Secretário Executivo

**APÊNDICE C – Ofício SER IV**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM LOGÍSTICA E PESQUISA OPERACIONAL**

**Fortaleza, 30 de Março de 2011**

**OF.Nº. 02/2011**

**Assunto: Solicitação para desenvolver pesquisa acadêmica sobre o QUALIFOR - PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA: UM ESTUDO DE CASO.**

Prezado Senhor,

Vimos por meio deste solicitar permissão para realização de pesquisa acadêmica sobre o QUALIFOR – Programa de Melhoria de Qualidade de Obras da Prefeitura de Fortaleza, com o objetivo de identificar os pontos críticos ou, dificuldades encontradas no processo de implementação na Secretaria Executiva Regional IV.

Esta pesquisa será feita através de aplicação de questionário previamente encaminhado aos responsáveis pela implementação do Programa (RD'S), seguido de entrevista estruturada.

Os dados coletados serão analisados em pesquisa acadêmica, desenvolvida como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional da UFC e ficarão à disposição desta Regional, de forma parcial ou a Dissertação de Mestrado em sua íntegra.

Atenciosamente,

**Prof. Edmundo Ferreira Lima**

Mestrando e Professor da FAMETRO, FACE e CETREDE  
Rua Luciano Magalhães,380, Fátima, Fortaleza - CE (85)9981.8558  
[edmundoflima@gmail.com](mailto:edmundoflima@gmail.com)

**Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre**

Prof. do Dpto. de Estatística e Matemática Aplicada – UFC – Fortaleza - CE (85) 3366.9840  
jwca@ufc.br

À

**SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL IV**

At. Dr. Estevão Sampaio Roncy  
Secretário Executivo

**APÊNDICE D – Ofício HABITAFOR**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM LOGÍSTICA E PESQUISA OPERACIONAL**

**Fortaleza, 30 de Março de 2011**

**OF.Nº. 03/2011**

**Assunto: Solicitação para desenvolver pesquisa acadêmica sobre o QUALIFOR - PROGRAMA DE MELHORIA DA QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS DA PREFEITURA DE FORTALEZA: UM ESTUDO DE CASO.**

Prezado Senhor,

Vimos por meio deste solicitar permissão para realização de pesquisa acadêmica sobre o QUALIFOR – Programa de Melhoria de Qualidade de Obras da Prefeitura de Fortaleza, com o objetivo de identificar os pontos críticos ou, dificuldades encontradas no processo de implementação na HABITAFOR.

Esta pesquisa será feita através de aplicação de questionário previamente encaminhado aos responsáveis pela implementação do Programa (RD'S), seguido de entrevista estruturada.

Os dados coletados serão analisados em pesquisa acadêmica, desenvolvida como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional da UFC e ficarão à disposição desta Fundação, de forma parcial ou a Dissertação de Mestrado em sua íntegra.

Atenciosamente,

**Prof. Edmundo Ferreira Lima**

Mestrando e Professor da FAMETRO, FACE e CETREDE  
Rua Luciano Magalhães,380, Fátima, Fortaleza - CE (85)9981.8558  
[edmundoflima@gmail.com](mailto:edmundoflima@gmail.com)

**Prof. Dr. João Welliandre Carneiro Alexandre**

Prof. do Dpto. de Estatística e Matemática Aplicada – UFC – Fortaleza - CE (85) 3366.9840  
jwca@ufc.br

À

**FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTLEZA -  
HABITAFOR**

At. Dr. Roberto Márcio Dutra Gomes  
Presidente