

INTERVENÇÕES ORGANIZACIONAIS

QUALIDADE DE SERVIÇOS: INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Fabício V. Soares*

I - INTRODUÇÃO

A preocupação, embora incipiente, da administração pública brasileira com a qualidade de seus serviços e o consequente engajamento de órgãos públicos em ações de melhoria da qualidade constituem-se em novo fator no modelo da gestão atual.

A qualidade, entendida como satisfação do usuário decorrente do atendimento das suas necessidades, encontra, no entanto, sérios obstáculos, quando resolve ser praticada por instituições públicas tradicionalmente de costas para o usuário. Um obstáculo formidável é a integração à priori de serviços complementares. Neste caso, o serviço, para ser prestado com qualidade, necessita da participação de organizações diversas, integrantes de diferentes esferas de governo, com formas

* Chefe do Departamento de Disciplinas Básicas da Escola de Administração da UFBA, PhD em Administração - Cornell University.

jurídicas também diferentes.

A constatação de que muitos serviços públicos são prestados de forma dispersa não é nova. Duplicação de esforços acontece frequentemente nos órgãos públicos. Ao se referir à organizações dos serviços de saúde na América Latina.

II. SERVIÇOS DE ATENDIMENTO A EMPRESÁRIOS

Os serviços de estímulo a micro e pequenas empresas esbarram na burocracia e multiplicidade de órgãos envolvidos. O apoio à constituição de micro e pequenas empresas, não foge à regra. O simples fornecimento de alvará requer do usuário deste serviço público, e também futuro contribuinte, um grande esforço, desnecessário, burocratizado, cansativo.

O modelo tradicional de constituição de uma micro ou pequena empresa, na Bahia, envolvia, pelo menos, oito entidades:

1. O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Bahia (SEBRAE-Ba) realizando serviços de difusão de informações. É no SEBRAE que o futuro empresário busca informações econômicas financeiras e contábeis, e outras como legislação e registro de empresa, Estatuto da Microempresa, registro de marcas, patentes e normas técnicas, Código de Defesa do Consumidor, questões ambientais, tecnologia e energia. Além destes, o SEBRAE oferece oportunidades de negócios através de feiras, exposições e eventos, informações sobre franquias, comércio exterior-exportação e importação, planejamento de negócios e divulgação de perfis-nível setorial e regional;
2. A Superintendência de Desenvolvimento Industrial,

Comercial e de Serviços-(SUDIC), que em alguns casos duplica esforços do SEBRAE, apóia os empresários através de informações cadastrais, orientação quanto ao preenchimento dos formulários necessários à constituição de empresas, orientação técnica gerencial, projetos e consultoria, especialmente nas áreas de marketing, produção e qualidade, finanças, compras e estoques;

A SUDIC fornece ainda informações sobre linhas de crédito e financiamento, legislação fiscal, previdenciária, trabalhista e comercial e sobre licitações públicas;

Além disso a SUDIC presta outros serviços informando sobre o Prorenda (Programa de Geração de Renda), indicadores econômicos e também utilização e dimensionamento de informática;

3. A Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM) realiza os serviços de análise de orientação prévia, vistoria, licença de localização e funcionamento e permissão para mudanças de endereço;
4. A Junta Comercial do Estado (JUCEB) presta os serviços de busca prévia do nome da empresa, registro da empresa, autenticação de livros mercantis e emissão de certidões;
5. O Ministério da Fazenda, já atuando integrado à JUCEB, libera o número do C.G.C;
6. A Secretária da Fazenda do Município (SEFAZ-PMS) libera o alvará e orienta o contribuinte sobre os impostos municipais;
7. A Secretaria de Fazenda do Estado (SEFAZ), além de realizar o registro do usuário no Cadastro de Inscrição Estadual dá informações sobre o fisco estadual;
8. Por último, atuando como agente recebedor de tribu-

tos e taxas, uma organização bancária faz parte deste emaranhado de entidades prestadoras de serviço e coloca mais um circuito a ser percorrido, no duro caminho pelas filas que era imposto ao pretendente.

Por mais que se busque a qualidade destes serviços em cada entidade isoladamente os resultados não serão satisfatórios. Este modelo tradicional de atuação independente dos órgãos, vigente na quase totalidade dos Estados brasileiros, apresenta sérias disfunções entre as quais são notadas as seguintes:

- a) ações desordenadas das múltiplas entidades;
- b) superposição de serviços;
- c) exclusão de Micro e Pequenas Empresas com recursos limitados do uso dos serviços;
- d) burocratização e irracionalidade dos serviços.

III. UM MODELO DE GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL EM SERVIÇOS

O modelo inadequado precisa ser substituído por um outro que introduza qualidade total na administração pública.

A gestão da qualidade total de serviços requer atuação sobre a estratégia, o compromisso, a tecnologia, o processo e a garantia da qualidade. Esta visão amplia a concepção de qualidade focalizada apenas no controle estatístico de processo e usos de ferramentas da qualidade ou na implantação de normas ISO 9000. Propõe que, sem uma clara análise da organização e seu ambiente, qualquer esforço poderá acarretar desperdício, além de se tornar ineficaz, dado às consequências das atuações de outros fatores contingenciais no ambiente.

A seguir, apresentaremos brevemente as linhas gerais do nosso modelo, o qual serviu como referencial para a intervenção em questão.

1. Gestão da Estratégia

A gestão da estratégia considera o posicionamento da entidade prestadora de serviço frente ao seu ambiente externo. Volta a instituição para o usuário.

A preocupação atual sobre a qualidade no setor público focaliza, somente, ações sobre o ambiente interno (forças e fraquezas da empresa), aplicando técnicas de análise de sistemas administrativos e controle de indicadores da qualidade. Simplificam-se rotinas, estabelecem-se novas normas e outras ações de natureza instrumental visando a eficiência do processo e a eficácia específica da entidade, independente de consequências para o usuário.

Na formulação estratégica de serviços, como na de produtos, um dos aspectos básicos é a compreensão do sistema de uso (ou consumo) destes serviços. A concepção dos serviços e do sistema de prestação de serviços depende assim da análise do ambiente externo - incluindo relação entre outras organizações e identificação do sistema de uso - bem como do posicionamento a ser adotado pela organização com relação a este ambiente. (Bijon, 1974).

No fundo a instituição precisa identificar seus clientes, optar por aqueles que deseja satisfazer, ao invés de começar otimizando processos internos que podem produzir o que não é de interesse dos clientes escolhidos.

2. Gestão do compromisso

A gestão do compromisso trata da relação entre o indivíduo e o coletivo (a organização) do qual ele faz parte e que molda seu comportamento. Trata da relação entre o indivíduo e coletivo que ele constrói reproduzindo neste o seu sistema sócio-mental.

Na atuação visando a qualidade, divergindo da postura mecânica e burocratizada, o compromisso de todos deve ser assegurado.

A alta administração envolve-se diretamente no processo de tornar a organização capaz de satisfazer os usuários, quer porque precisa dar o exemplo, quer porque o envolvimento dos empregados é fator chave do sucesso organizacional.

Gestão do compromisso implica em ações para desenvolver os indivíduos tanto em competência técnica quanto em competência comportamental. Deve buscar a formação do indivíduo completo e assim capaz de agir no sentido da qualidade, o que significa capacidade de inovar e de tomar decisões. O conhecimento dos indivíduos e a alocação adequada de seus talentos são importantes aos usuários internos e externos do serviço prestado por ele ou pelos grupos que integram e que constituem a organização. A gestão do compromisso se consolida com a criação de uma cultura em que os indivíduos encontrem espaço para exercerem suas competências, aproveitando o pleno potencial da força de trabalho.

3. Gestão da Tecnologia

A operação com qualidade total implica em cuidar da tecnologia necessária para aperfeiçoar o atual serviço, processo ou sistema, e para desenvolver novos serviços ou integrar serviços complementares.

É sempre bom lembrar que a satisfação do cliente difere da adequação ao uso, porque um produto ou serviço pode ser perfeitamente adequado ao uso e não satisfazer ao cliente pelo prazo que demanda ou pelo preço que custa. A gestão da tecnologia busca atender este cliente na medida que otimiza processos reduzindo prazos e custos.

A inovação tecnológica faz parte hoje de qualquer processo de gestão da qualidade total de serviços e está diretamente vinculada ao sistema de monitoramento de informações e à manutenção do clima de incentivo à criatividade. Hoje a tecnologia que mais suporte dá aos serviços é a informática. Acompanhar o avanço nesta área é fundamental com a qualidade da prestação de serviços.

Quando for estrategicamente definida a necessidade de integração entre serviços para melhor adequá-lo ao uso, a gestão atua no sentido de buscar compatibilidade entre as diferentes tecnologias utilizadas.

4. Gestão de Processo

As ações sobre os processo destinam-se a agregar valor ao serviços; valor este vinculado com a satisfação do usuário. Na gestão de processo identifica-se e analisa-se os processos, um novo método é concebido, treina-se e implanta-se o novo processo, verifica-se a sua execução e toma-se ações corretivas necessárias para agregar valor e melhor satisfazer o usuário do serviço. Neste momento de gestão aplica-se o controle de qualidade adequado ao serviço analisado (Rosander, 1990).

5. Gestão da Garantia da Qualidade

A credibilidade da administração pública em prestar serviços que efetivamente satisfaçam aos clientes é um aspecto nem sempre objeto da preocupação dos administradores públicos. No entanto sua importância torna-se cada vez maior com o crescimento de intermediários (despachantes) que se apoiam principalmente na ineficiência e nesta falta de credibilidade. A garantia da qualidade se apoia em pressupostos formados a partir de experiências anteriores ou da consciência de que o sis-

tema de qualidade adotado pela organização assegura que os serviços serão prestados de modo a satisfazer o cliente.

Gestão da garantia da qualidade significa criar a confiança do usuário através de: um sistema cujos elementos indiquem que todos as variáveis importantes estejam sendo consideradas e a atuação sobre elas levam à credibilidade; e através da transparência deste sistema para todos os interessados.

IV. A EXPERIÊNCIA DO NAE

Alguns aspectos da gestão da qualidade total em serviços-GTQS podem ser observados, embora parcialmente e ainda em fase experimental, na constituição do NAE-Núcleo de Atendimento às Micro e Pequenas Empresas.

A função do NAE é prestar serviços de registro de micro e pequenas empresas do Estado da Bahia. Já no seu objetivo expresso, no entanto, está incluída a preocupação com a qualidade, pois se propõe a facilitar, simplificar e desburocratizar as ações de legalização.

Por iniciativa da Coordenação de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa da Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo do Estado da Bahia, no final de 1991 foi elaborado um estudo objetivando propiciar aos empresários condições favorecidas, simplificadas e desburocratizadas conforme preceitua princípios constitucionais.

Constatava do estudo, que as empresas-alvo não detinham condições econômicas para contratar empresas de consultoria ou escritórios de advocacia para intermediar suas relações com os requisitos burocráticos impostos pelo sistema disperso e burocratizado.

Sugere então a implantação, em Salvador, de um

núcleo de atendimento às micro e pequenas empresas. Esta sugestão não seria, no entanto, fácil de operacionalizar. Tal projeto foi implementado pelo CETEAD - Centro Educacional de Tecnologia em Administração, entidade vinculada à Escola de Administração da UFBA.

Diversos pressupostos surgiram como barreiras na consecução do objetivo. Todos são superáveis, é bem verdade, mas exigindo habilidades de argumentação e negociação. Entre estes pressupostos destacam-se:

1. Os interesses das diferentes entidades são contraditórios, daí torna-se muito difícil integrar os seus serviços;
2. O sistema jurídico diferenciado das entidades torna inviável um processo integrado de documentos, embora permita a agregação física dos serviços;
3. Os diferentes ordenamentos orçamentários e financeiros, com os seus impedimentos legais, tornam impossível a unificação e a divisão dos custos de manutenção de um serviço integrado;
4. As filas dos usuários tenderão a aumentar dado a localização unificada dos serviços;
5. A pressão dos intermediários - despachantes - vai tornar impossível a integração;
6. As diferentes tecnologias de processamento de dados necessários à prestação dos serviços trarão dificuldades insuperáveis de compatibilização;
7. As culturas diferenciadas exigem muito tempo para integração;
8. A política de salários e as gratificações diferenciadas vão criar conflitos e descontentamentos;
9. A distribuição diversificada dos horários de trabalho dificultam a programação dos atendimentos;

Estes e outros pressupostos foram levantados durante todo o período de implantação.

V. APLICAÇÃO DO MODELO DE GQTS

A utilização do referencial abrangendo os diferentes aspectos da gestão (da estratégia, do compromisso, da tecnologia, do processo e da garantia da qualidade) possibilita compreensão e orientação quanto a alguns mecanismos de integração dos serviços públicos dentro de princípios da qualidade.

1. Integração de Serviços: Gestão da Estratégia

Já, desde o início, a concepção do Núcleo reconhecia a multiplicidade de órgãos envolvidos com o atendimento aos empresários de organizações no segmento de micro e pequeno porte. Desta forma é proposta uma estratégia de trabalho conjunto destes órgãos. Embora reconhecendo que a simples agregação destes órgãos em um único local poderia justificar a criação do Núcleo, a estratégia escolhida ia além, buscando uma efetiva integração dos serviços prestados.

Três subsistemas deveriam ser considerados nesta integração :

- a) o subsistema de serviços jurídico-administrativo, tratando de atividades típicas de regularização necessária para o funcionamento legal das micro e pequenas empresas;
- b) o subsistema de informações atuando no apoio, assessoramento e informação de caráter sócio-econômico, infraestrutural e consultoria aos empresários de micro e pequenas organizações;
- c) o subsistema de ações facilitadoras visando agilizar e simplificar as relações entre os clientes e os diferentes órgãos da esfera governamental. Define com este subsistema, estrategicamente, a necessidade de melhoria contínua da qualidade destes serviços.

2. Envolvimento: Gestão do Compromisso

O sucesso no processo de implantação coube, de fato, ao envolvimento efetivo, quase que total, do titular da Coordenação de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa com o real apoio em decisões e recursos do Secretário da Indústria, Comércio e Turismo, e do Diretor Superintendente do SEBRAE. Os trabalhos de implantação se constituíram, principalmente, na busca do compromisso, e conseqüente envolvimento, de representantes das diversas entidades cujos serviços deveriam ser integrados.

As ações destinadas a obtenção do compromisso compreenderam ainda treinamentos em desenvolvimento de equipe e desenvolvimento de habilidades tais como atendimento ao público e operação dos sistemas.

3. Compatibilização na Área de Informática: Gestão da Tecnologia

O diagnóstico dos diferentes serviços revelou os sistemas de processamentos utilizados tanto no que se refere a "hardware" quanto "software" não eram compatíveis. As ações nesta área consistiram no levantamento das bases de dados e das tecnologias que as suportam, levantamento e análise das rotinas de inscrição, manutenção e recuperação de dados públicos referentes às micro e pequenas empresas, levantamento das necessidades de informatização e finalmente, estabelecimento da tecnologia de informática a ser empregada. A gestão da tecnologia consistiu, então, basicamente, na melhoria dos sistemas e na efetiva busca de soluções que possibilitassem a compatibilização. Compreendeu-se que os momentos de implantação de novos sistemas seriam diferentes em função das decisões políticas de

cada entidade.

Tornou-se necessário encontrar soluções que atendessem a implantação dos serviços a curto prazo enquanto eram apresentados estudos para soluções a longo prazo. Também aqui habilidades de negociação foram fundamentais. Os ajustamentos tecnológicos deveriam ser realizados considerando alternativas que respondessem necessidades dos diferentes órgãos envolvidos.

4. Análise de Rotinas: Gestão dos Processos

O processo de análise de rotinas, tradicionalmente utilizado, descrito simplificadaamente, se inicia com o levantamento da sequência de passos seguido pela análise destes passos com vistas à sua eliminação, modificação na sua forma de execução, alteração de sua ordem na sequência, modificação do agente executor, redução de formulários utilizados e outras mudanças dirigidas para a simplificação. No modelo de gestão da qualidade do processo o primeiro passo executado foi o de identificação dos resultados esperados do macro processo, isto é, do conjunto de serviços a serem prestados. Foi identificado como requisito principal autorização para abertura de firma (licença de funcionamento), o registro da empresa na Junta Comercial, a liberação do C.G.C. o alvará da Prefeitura e a inscrição no cadastro da SEFAZ-BA.

O passo seguinte consistiu na identificação do cliente. Algumas questões foram importantes para dimensionar os serviços, tais como: a média empresa pode utilizar os serviços? Os despachantes, como serão recebidos? Eles também serão clientes?

Na gestão do processo é importante definir quais as necessidades dos clientes e como decodificar estas necessidades em requisitos dos serviços. Alguns requisitos foram priorizados: o principal requisito refere-se ao tempo que o empresário leva para receber cada um dos

resultados esperados do serviço. Reduzir este tempo consistiu assim em uma meta de qualidade. Outros requisitos como o custo dos serviços em termos financeiros (especialmente o custo com despachantes) , o número de visitas obrigatórias dos usuários às entidades prestadoras dos serviços foram identificados e ações para reduzir custo, bem como o número de visitas ao NAE teriam de ser desenvolvidas. A elaboração do fluxograma do processo maior envolvendo todas as entidades, construído a partir do cliente, foi o passo seguinte. Com este fluxo tornou-se possível a identificação de cada subprocesso que necessitava de ações para agregar valor para o cliente. A relação entre estas entidades a serem integradas no NAE passou a ser considerada como de clientes e fornecedores internos sem perder de vistas os empresários. Um trabalho conjunto do Comitê Gerencial buscando esta relação e propondo ações concluiu o trabalho inicial de implantação. O trabalho de gestão do processo se consolida com o estabelecimento de indicadores de qualidade e a elaboração do sistema de acompanhamento destes indicadores que se encontra ainda em fase de formulação.

5. A Qualidade Divulgada: Gestão da Garantia

Nenhum sistema de qualidade integrado, abrangente e com elementos claros que garantisse efetivamente a confiabilidade dos usuários do NAE foi desenvolvido. Os esforços na busca da confiança dos usuários consistiu em um esforço publicitário que divulgasse a qualidade pretendida do NAE. Assim foram preparadas peças publicitárias e folhetos de orientação sobre o uso dos serviços.

VI. CONCLUSÃO

Este trabalho identifica e analisa fatores da qualidade dos serviços, através da integração entre órgãos de formas jurídicas e esferas diferentes de governo. Organizações diversas associam-se na busca da qualidade de serviços, formando um bloco de serviços que facilita a vida do usuário. Foi utilizado pelo CETEAD como referencial teórico um modelo de qualidade de serviços orientado para cinco tipos de gestão: gestão da estratégia, gestão do compromisso, gestão da tecnologia, gestão do processo e gestão da garantia da qualidade.

Desmistificação de pressupostos, adoção de novos comportamentos, ênfase na negociação, relacionamentos interdependentes e sinérgicos, ajustamentos tecnológicos e revisão de processos são alguns fatores inerentes à prestação integrada de serviços e colocados em marcha na experiência do NAE.

BIBLIOGRAFIA

- BIJON, Claude - *Pratique des Stratégies de l'entreprise-Expériences de Prospective Appliquée* - Paris, Editions Hommes et Techniques, 1974.
- ROSANDER, A.C. *Applications of Quality Control in Service Industries*, ASQC. Quality Press, New York 1985.