

Nota:

Este texto foi publicado na revista *Episteme*, Lisboa: Universidade Técnica, nº 13-14 (2004): 225-242;

Ivo Domingues
Instituto de Ciências Sociais
Universidade do Minho (Portugal)

Ivodominguess@ics.uminho.pt
Ivodominguess58@gmail.com

QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS – CONSTRANGIMENTOS E POSSIBILIDADES

Abstract

This paper aims at proposing a perspective on the quality management within public services organizations. It explores the condition of constraint of quality practices and possibilities of their improvement. It also uses analogy between public and private services organizations, proposes a set of organising values concerning ways of being, asserting and acting of public clerks. Furthermore, it questions the difficulties that may block the improvement on quality within public services organizations and underlines quality as a negotiated product wich involves three particular agents: the State, the clerks and the consumers of these services.

Resumo

Este artigo propõe uma visão sobre a gestão da qualidade nas organizações de serviços públicos. Explora as condições de constrangimento das práticas da qualidade e de possibilidades da sua melhoria. Recorre à analogia entre organizações de serviços públicos e privados, propõe uma agenda de valores organizadores do modo de ser, estar e fazer dos funcionários públicos, problematiza os bloqueios à melhoria da qualidade nas organizações de serviços públicos e sublinha a qualidade como produto negociado entre três agentes: o Estado, os funcionários públicos e os consumidores dos serviços.

0. Introdução

Este artigo propõe uma visão sobre a gestão da qualidade nas organizações de serviços públicos. Explora as condições de bloqueio das práticas da qualidade e de possibilidades da sua melhoria.

Para isso recorre à analogia entre organizações de usuários e organizações de fregueses, observa condições de existência da visão do consumidor como utente e avalia as vantagens da mudança desse olhar para cliente, propõe uma agenda de valores organizadores do modo de ser, estar e fazer dos funcionários públicos, problematiza os bloqueios à melhoria da qualidade nas organizações de serviços

públicos e sublinha a qualidade como produto negociado entre três agentes: o Estado, os funcionários públicos e os consumidores dos serviços.

1. Organizações de usuários e de fregueses

Todos os indivíduos são inevitavelmente consumidores de serviços prestados por organizações onde são vistos e tratados como utentes ou como clientes. No primeiro caso, trata-se de organizações de usuários, onde os consumidores tomados como utentes, dotados do direito de uso dos serviços. No segundo caso, são organizações de clientes, onde os consumidores são tratados como fregueses, dotados de poder de compra para adquirirem os serviços que vendem e que procuram fidelizar para permitir relações de consumo duradoiras.

Proponho-me aqui analisar estes dois tipos de organizações e aprofundar o conceito de utentes e clientes, recorrendo às dimensões 'natureza da relação', 'poderes da relação', 'conteúdo do serviço', 'pagamento do serviço' e 'duração do serviço'.

	Organizações de usuários	Organizações de fregueses
natureza da relação	Involuntária ou voluntária corporativa	voluntária
poderes da relação	assimétrica e favorável ao serviço	assimétrica mas variável
conteúdo do serviço	inegociável	negociável
pagamento do serviço	não acordado	acordado ou aceite
duração	sistemática ou prolongada	variável

Utente é aquele que usufrui de serviços na condição genérica de associado ou cidadão, no contexto duma relação estabelecida na base de dado estatuto social e não na base do poder económico. A relação de consumo pode ser corporativa e até altruísta, onde a compra do serviço permite à organização perpetuar a sua existência ou realizar os desígnios integrados na sua missão. Cabem nesta categoria os clubes recreativos e desportivos, os sindicatos, os partidos políticos e muitas outras organizações que estabelecem com os seus membros relações de natureza corporativa ou afiliativa. A relação de consumo também pode ser constringida, quando os utentes têm poucas ou nenhuma alternativas de escolha porque os serviços funcionam na forma de monopólio, como acontece com as repartições de finanças, quando a norma obriga ao uso daqueles em determinadas circunstâncias, como acontece com o notariado ou a segurança social, ou quando os consumidores não dispõem de poder de compra para buscar alternativas, como se verifica com a procura de centros de saúde e de hospitais apesar dos consumidores acharem que são mais bem servidos nos serviços privados de medicina.

Nos serviços que servem utentes, as relações de poder com estes estabelecidas são assimétricas e tendencialmente favoráveis aos funcionários, nos casos dos serviços públicos, ou às

oligarquias, no caso das organizações onde a participação é voluntária corporativa. A rotinização dos procedimentos e o conhecimento dos *dossiers* dota aqueles de vantagens quase sempre inexpugnáveis face às tímidas e, às vezes, imprudentes arremetidas dos utentes. A inexistência de concorrência aos serviços públicos liberta os seus funcionários da ameaça de perda de utentes, reforçando as bases do seu poder discricionário na aplicação das regras, podendo desenvolver arreliante insensibilidade às diferenças dos problemas dos utentes. A não equacionação de alternativas na relação voluntária corporativa, em muito devida à natureza afiliativa da escolha, reduz as alternativas dos utentes que igualmente se colocam na condição de sujeitos a serviços de feição monopolista, onde os funcionários também podem explorar as possibilidades dos poderes discricionários.

O conteúdo dos serviços não é, normalmente, negociável. Os profissionais que os prestam regem-se mais pelos processos internos e suas instruções de trabalho do que pelas necessidades e expectativas dos utentes. Em geral, estes não têm poder para alterar a substância dos processos e a natureza dos recursos materiais e autoritativos usados nos serviços, podendo mais facilmente alterar as práticas através de expressões de desagrado emitidas durante as interacções desenvolvidas com os funcionários e através da apresentação de reclamação formal. Os serviços são formatados em níveis de decisão distantes do espaço-tempo da relação de consumo, onde se conhecem menos bem as necessidades dos utentes e, no caso dos serviços públicos, têm a pretensão da universalidade e equidade, atributos que os tonam mais resistentes à mudança desejada e patrocinada pelos consumidores. Contudo, há casos em que os utentes conseguem influenciar os processos e mesmo as decisões, aproximando-se mais da condição de clientes. É o que acontece quando recorrem a amizade existente com algum funcionário ou dirigente propiciadora de facilidades excepcionais ou a pagamento extraordinário oculto a pessoa dotada de poderes de influência de modo a acelerar processos ou encaminhar decisões.

Aos utentes também não é reconhecido poder para discutirem os preços dos serviços que consomem. No caso das organizações onde participam voluntariamente, as tabelas de preços da entrada como associado na organização ou os preços dos serviços consumidos não podem, normalmente, ser negociados. A decisão sobre os seus montantes compete, conforme os estatutos, à elite dirigente ou à assembleia geral de associados, por aquela sempre influenciada. No caso das organizações onde os utentes participam involuntariamente, o consumo é gracioso ou pago abaixo do seu custo porque já foi antecipada e indirectamente pago na forma de impostos fiscais ou, então, pago pela prestação de importâncias tabeladas. Embora haja serviços públicos prestados que podem ser pagos, como a efectuação de registos e emissão de documentos oficiais, e haja taxas moderadoras para reduzir o afluxo de consumidores aos serviços, como nos serviços de saúde, não existe uma relação comercial aberta em que ambas as partes podem acordar o valor a pagar e as condições de pagamento.

A relação com os serviços públicos é, pelo menos para alguns serviços, prolongada e, nalguns casos, mesmo vitalícia porque os utentes, normalmente, não gozam de oportunidades de escolha, tendo que recorrer àqueles sempre que se verificam determinadas circunstâncias. Já a relação com os serviços corporativos e afiliativos tem duração variável, embora tendencialmente prolongada, dependendo da identificação dos projectos individuais dos associados com os projectos organizacionais e da atenção dada a oportunidades de escolha que não se articulam ou conflituam com os desígnios da organização a que aderiu.

Cliente é aquele que usufrui de bens ou serviços na condição genérica de comprador, no contexto de uma relação comercial assente na posse de poder económico ou aquisitivo. A natureza da relação de consumo estabelecida é normalmente voluntária, porque é livre de constrangimento externo e pode ser estabelecida com qualquer dos prestadores do serviço a operar no mercado, e instrumental, existindo enquanto ela permitir realizar determinadas necessidades ou expectativas.

Nos serviços que vêem os consumidores como clientes, as relações de poder também são assimétricas mas de sentido variável. A relação tanto pode ser dominada pelo prestador do serviço protegido no seu maior conhecimento de especialista ou na competência reconhecida do serviço prestado, como pode ser dominada pelo cliente dotado de suficiente poder de compra ou de argumentação para produzir e atribuir significados, influenciar processos e defender posições ou perspectivas. Contudo, não se pode excluir que mesmo aqui podem ocorrer relações coercivas, através das quais fornecedores ou clientes coagem o outro a aceitar ou desprezar determinados conteúdos da relação. Na negociação os intervenientes podem recorrer a diversos recursos que controlam para defender os seus interesses ou atacar as posições do outro.

Nas organizações que servem clientes, o conteúdo dos serviços disponibilizados é normalmente negociável. Nalguns casos, essa negociação é muito aberta, havendo muitas alternativas para definir o conteúdo do serviço, noutros ela é mais fechada, restringindo-se às opções já formatadas e disponibilizadas. A abertura é, tendencialmente, tanto menor quanto mais especializado é o serviço prestado, permitindo ao seu prestador explorar com maior à vontade o seu conhecimento de perito, e é tanto mais elástica quanto maior é a capacidade negocial do cliente.

Nas relações de compra e venda de serviços, os clientes sempre podem decidir o preço do que compram bem como as condições de pagamento porque podem definir quanto querem gastar. Eles tanto podem aceitar os preços tabelados, considerando-os não negociáveis, como podem regatear os preços, considerando-os apenas como propostas de cobrança do serviço a prestar. Em todo o caso, sempre podem definir os valores a pagar ao escolherem o conteúdo do serviço e muitas vezes até subordinam as suas opções de serviço a adquirir ao montante que tencionam gastar. Na relação fornecedor-cliente ambos nela entram de modo voluntário e esta condição confere-lhes poder para negociar, em maior ou menor grau, todos os requisitos do serviço.

A relação com os serviços tem duração variável entre os clientes. Eles sempre podem suspender ou terminar a relação, a menos que esta tenha sido acordada em termos que limitam essa decisão. Como a natureza da relação é, por definição, voluntária, o tempo em que aquela se desenvolve é sempre variável e a qualquer um, fornecedor ou cliente, é possível interromper ou terminar essa relação. Contudo, essa possibilidade pode ser limitada por alguns constrangimentos, como seja a dependência do fornecimento de serviços específicos e raros ou que exigem precedência de serviços anteriormente prestados.

A polarização entre as categorias de utente e de cliente é útil porque permite mais facilmente analisar e explicar práticas da qualidade nos serviços públicos mas ela simplifica demasiado a realidade. As organizações não se encontram num ou noutro polo consoante prestam serviços a utentes ou clientes. Por um lado, há organizações de serviços públicos que progressivamente adoptam princípios e desenvolvem práticas de relação com clientes. Por exemplo, a Loja do Cidadão explora conceito relacional muito marcado pela visão dos seus consumidores como clientes, tendo sido organizada para facilitar a concretização das suas múltiplas necessidades administrativas em menos tempo, recurso sempre apertado pelo horário de funcionamento dos outros serviços. Idêntico conceito segue o Centro de Formalidades Empresariais na constituição de sociedades. Também o procedimento da reclamação formal disponibilizado aos consumidores insatisfeitos reforça o seu poder para corrigir práticas ou processos que consideram defeituosos ou não conformes, participando na definição do conteúdo da relação que desenvolvem com o serviço que consomem.

Por outro lado, há organizações prestadoras de serviços a clientes que revelam práticas mais vocacionadas para utentes. A sua incapacidade para lidar com as reclamações dos clientes e a ligeireza com que procuram resolver o não cumprimento de requisitos do serviço revela uma sobranceria só reconhecível em relações do tipo fornecedor-utente. E não se pode pensar que estas organizações operam em mercados monopolistas que as põem ao abrigo de movimentos de concorrentes. Se algumas operam em mercados que assumem a forma de suaves oligopólios, como acontece no sector das telecomunicações, outras operam em mercados altamente concorrenciais, como acontece nos sectores dos seguros e do comércio. Esta insensibilidade às necessidades e, às vezes, direitos dos clientes é muito influenciada por objectivos que privilegiam os resultados financeiros, seja através da redução de despesas, da fuga à compensação por danos causados ou da redução de investimentos que melhorariam a qualidade dos processos e da relação comercial com os clientes. Ainda devemos reconhecer que as organizações são menos homogéneas do que parecem, revelando diferentes práticas, podendo ser possível encontrar em organizações de usuários algumas práticas cujos conteúdos são típicos de relações com fregueses, ao mesmo tempo que é possível encontrar em organizações de fregueses práticas mais vocacionadas para lidar com utentes.

2. Os serviços públicos: dos utentes aos clientes

2.1. por que se vêem os consumidores como utentes

Creio ser consensual admitir que, de modo geral, os funcionários dos serviços públicos vêem os consumidores mais como utentes do que como clientes. Esta representação social da procura poderá é determinada ou influenciada por diversos factores. De alguns deles aqui faço nota:

- *Exclusividade do conhecimento técnico das normas*: os serviços públicos são muito normalizados por diversos diplomas legais e regulamentares, cujo conhecimento constitui base de poder assimétrico. Saber tipificar cada problema nas categorias formais existentes, identificar as alternativas de solução e instruir os processos permite aos funcionários conhecimentos que os consumidores em geral não possuem. Por isso, têm de se colocar em posição subalterna face àqueles porque deles dependem para obterem as informações e os documentos de que necessitam bem como da sua boa vontade para disponibilizar soluções e acelerar os processos.

- *Focalização nas regras*: Os funcionários têm por missão prestar o serviço público no escrupuloso zelo pelas regras que regulam a sua actividade e a da organização a que pertencem. Contudo, ao darem tanta importância às regras que convocam para tomar decisões, eles tendem a transformá-las de meios de decisão em fins da decisão, processando um deslocamento das finalidades (Merton: 1963). Esta atenção colocada nas regras como recursos decisoriais desvia a sua atenção dos consumidores e dos seus problemas concretos para a reprodução de procedimentos administrativos, causando mal-estar entre aqueles que se consideram desprezados por organizações que parecem autistas.

- *Pouca dependência do ambiente organizacional*: As organizações de serviços públicos têm a sua sobrevivência assegurada pelo orçamento geral do Estado, não necessitando de fazer pela vida na luta pela partilha de recursos necessários à sua sobrevivência. Beneficiam, ainda, da diminuta concorrência na maioria dos seus serviços, sentindo pouco constrangimento provocado pela existência de melhores práticas da qualidade capazes de atrair consumidores e esvaziar a sua procura. Estas organizações têm carácter domesticado, traduzido em rotinas de procedimentos desenvolvidos em ambientes previsíveis e orientados para as suas necessidades internas de administração.

- *Práticas autistas*: O autismo é uma doença caracterizada pela excessiva orientação dos sujeitos para si próprios, muito concentrados na sua vida interior e alheados do mundo real que os rodeia. O autismo é visto como doença porque se considera que os seres humanos são naturalmente sociáveis. As organizações de serviços públicos desenvolveram comportamentos que lhes permite ser insensíveis à

diferença dos utentes e dos problemas que consigo transportam. A relação com o exterior é estereotipada e a personalização das relações com os utentes é indesejada. Para isso desenvolvem predisposições para agir de forma indiferente às expectativas dos consumidores.

2.2. por que se deve mudar a vista de utentes para clientes

A melhoria da qualidade dos serviços públicos tornou-se imperativo social e estratégico. A relação do Estado com os cidadãos nas sociedades ocidentais foi influenciada por perspectivas de gestão formalizadas no sector privado. Aqui, em virtude do aumento considerável da concorrência entre empresas, os clientes que viabilizam a sobrevivência das organizações adquiriram extrema importância e são tomados como ponto de partida da redefinição dos serviços que, de forma contínua, procuram segmentar os clientes, conhecer as suas necessidades, motivações e expectativas de consumo, acrescentar valor e diferenciar os serviços para atrair ou fidelizar clientelas. Este movimento de valorização dos consumidores cada vez mais perspectivados como clientes desenvolve novas práticas de relação que altera os critérios de satisfação dos cidadãos face aos serviços que consomem, revelando-se cada vez mais insatisfeitos com os serviços públicos que vêem como incompetentes e sobranceiros, juízo que em muitos casos encerra tanta verdade quanta injustiça.

A relação dos cidadãos com o Estado também mudou. As pessoas esperam melhorias contínuas da actividade governativa. Elas cada vez mais vêem o Estado como entidade em cuja constituição participam, através da eleição dos dirigentes que valorizam os seus programas eleitorais com promessas de benefícios para os cidadãos. Simultaneamente, sentem que podem condicionar a sua actividade através da sua opinião pública, seja em sondagens temáticas, em conversa de amigos ou colegas de trabalho, em entrevista para noticiários televisivos que procuram a singularidade dos casos vulgares ou em artigos de opinião apresentados em colunas de jornais. Progressivamente se desenvolve uma cultura da crítica da actividade do Estado, de quem sempre se espera mais e melhor, muitas vezes traduzida por sentimentos de descrença e pessimismo.

Esta profunda mudança social obriga a avaliar e melhorar o desempenho dos serviços públicos e a reformular as orientações normativas para a acção, dirigindo os processos e as práticas menos para as predisposições dos servidores e mais para a satisfação das necessidades dos consumidores. Esta nova orientação traz consigo diversas vantagens: aumenta a satisfação de quem consome porque o serviço se organiza em função das necessidades e expectativas dos consumidores, quando consideráveis como legítimas; melhora a eficácia dos processos porque estes são definidos a partir de especificações dos seus usufrutuários; diminuem as reclamações porque diminui a insatisfação; aumenta a produtividade dos serviços porque diminuem as correcções de processos e práticas não conformes. Esta alteração de perspectiva reforça e amplia a socialização dos consumidores para a

cidadania do consumo, ampliando os seus benéficos efeitos na gestão dos serviços em geral, públicos e privados.

Mas esta mudança de significado terá de ser acompanhada da mudança de conceito organizador dos serviços. As organizações que levam a qualidade a sério seguem um ciclo de gestão que, de forma simples, se poderia assim definir: cliente – produto – processo – avaliação. Começam por caracterizar as necessidades e expectativas dos seus clientes, a partir delas definem os requisitos do produto a fornecer, criam ou adoptam os processos necessários à sua produção, avaliam todo o ciclo para adoptar programas de melhoria contínua. Todavia, nos serviços públicos, o ciclo é bem outro: processo - produto - avaliação - cliente. A partir dos seus processos decisionais, a organização formata o produto, avalia o seu desempenho e fornece-o ao cliente. Ora, esta é a outra mudança a fazer – tornar o cliente fonte de especificações para o desenho dos processos administrativos. Aquela concepção de organização insatisfaz os consumidores, desejosos de soluções mais personalizadas, faz aumentar a sua pressão sobre os funcionários, que se defendem escudando-se ainda mais nos processos padronizados, dando energia a um ciclo vicioso onde se desenvolve recíproca insatisfação.

3. Princípios dos serviços públicos

Um serviço público é um serviço de interesse geral que procura o “bem comum”. Nas sociedades democráticas, os serviços públicos são organismos facilitadores da gestão que, simultaneamente, afastam e aproximam os cidadãos. Ao convocar a igualdade de tratamento dos cidadãos, os serviços públicos a todos coloca na mesma posição face ao Estado, erguendo entre este e aqueles a norma formal e impessoal. As funções administrativas de largo alcance que realiza, permitem ao Estado aproximar-se dos cidadãos através de serviços que lhes presta para seu conforto. Para facilitar e normalizar esta relação complexa e tensa, existem princípios organizadores e fundamentadores da sua conduta que agora procuro analisar.

3.1. Princípios do ser ou da existência

São princípios mais genéricos que concedem orientação e enquadramento ético aos serviços públicos. Materializam neste domínio os princípios da organização social inspirada na democracia.

Igualdade: Todos os cidadãos sem distinção gozam da mesma condição face ao Estado, tendo igualdade de oportunidades de acesso e consumo dos serviços públicos. Podem existir algumas limitações que, contudo, não põem em causa este princípio. Por exemplo, podem existir requisitos

locais, como a proibição de se fazer acompanhar de animais ou fumar. Também pode haver restrições de acesso a pessoas que não gozam da condição da cidadania nacional.

Neutralidade: Na apreciação dos diferentes problemas colocados pelos consumidores, os funcionários devem inspirar e fundamentar as suas decisões em critérios formais e impessoais para reduzir a incerteza da interpretação. Este formalismo coloca os consumidores ao abrigo do arbítrio decisional dos prestadores do serviço, das suas conveniências e debilidades. Esta neutralidade das decisões reforça a regularidade dos processos, facilita o controlo organizacional das práticas e promove a impessoalidade do tratamento dispensado.

Ubiquidade: Os serviços públicos funcionam de forma regular e estável ao mesmo tempo e em toda a parte. Proporcionam acesso permanente dentro das limitações de horários definidas, disponibilizam soluções mais ou menos padronizadas nas suas áreas de actuação. Por definição, não há cidadão que, independentemente do local onde habita, não possa dispor de todos os serviços públicos existentes. Desta forma, a todos os cidadãos é garantida igualdade de oportunidades de acesso e exercício da condição de consumidores dentro de condicionalismos conhecidos.

3.2. Princípios do fazer ou da eficiência

Ao lado daqueles, outros princípios organizam e orientam as práticas diárias dos funcionários e as suas relações com os consumidores. São princípios mais específicos e orientadores das condutas dos funcionários.

Informabilidade - informar os consumidores. É dever dos serviços públicos prestar aos consumidores toda a informação, escrita ou oral, capaz de facilitar o seu acesso aos serviços e usá-los para satisfazer as suas necessidades. É ainda seu dever informar acerca das decisões tomadas e esclarecer a sua fundamentação. Informar sobre a possibilidade de reclamar a forma de o fazer.

Documentabilidade - documentar os processos e fornecer documentos solicitados. Qualquer consumidor pode solicitar a prestação de documentos que julgue necessitar. É dever dos serviços fornecer os documentos solicitados para consulta desde que a sua leitura ou a sua reprodução e saída não estejam interditas. Os registos são tidos por provas documentais de fases dos processos que os consumidores podem legitimamente querer analisar e que os funcionários, regra geral, não podem negar para garantir a transparência das decisões nos serviços públicos.

Utilidade – satisfazer as necessidades dos consumidores. Os funcionários devem procurar compreender e diagnosticar as necessidades dos consumidores, resolver os seus problemas no contexto das regras existentes, compensando a insensibilidade das leis e regulamentos. Também devem consultar os consumidores para melhor compreender a natureza e alcance das suas necessidades administrativas antes de adoptarem medidas que afectam a sua relação com os serviços.

Responsabilidade - cada um é responsável pelos seus actos. Todos os funcionários públicos – operadores, chefes e directores - são responsáveis pelos seus actos na medida da sua autoridade formal. Não podem convocar desconhecimento das regras ou boas intenções para justificar actos não conformes. Esta responsabilidade é fácil de definir e atribuir porque os processos são muito padronizados para facilitar a gestão e garantir a uniformidade de tratamento dos consumidores.

Contestabilidade - facilitar a contestação, rectificação e reclamação. Todo o consumidor pode contestar as decisões tomadas, pedir a rectificação de decisões que julgue não conformes e reclamar do serviço que lhe foi prestado. Em qualquer destes casos, os serviços devem disponibilizar os meios que lhe permitam exercer este direito e proceder à tramitação prevista até à deliberação final.

Confidencialidade - guardar sigilo quando necessário. Há factos e resultados dos processos administrativos que devem permanecer sigilosos, pois os dados neles contidos têm circulação restrita. Esta restrição é fundamental para assegurar a confiança dos cidadãos na administração pública sem a qual esta tem défice de legitimidade e aqueles têm excesso de dúvidas sobre a sua eficiência e utilidade.

Amigabilidade - facilitar a mudança ao consumidor. A alteração de regras e procedimentos deve ser acompanhada de medidas que facilitem a adaptação dos consumidores aos novos processos. Aqueles devem ser informados e devem gozar da disponibilidade de meios administrativos necessários à boa execução das operações que têm de executar como também devem beneficiar de tempo necessário à adaptação.

Aperfeiçoamento - melhorar permanentemente a qualidade. Os serviços devem saber compreender os erros dos consumidores bem como reconhecer os seus próprios erros e adoptar medidas de correcção e prevenção das não conformidades. A melhoria contínua da qualidade dos seus processos deve ser preocupação de todos os funcionários. Também os consumidores têm o direito e o dever de contribuírem para essa melhoria através de apresentação de propostas e reclamações, cooperando para aumentar a eficiência dos serviços.

4. Bloqueios ao desenvolvimento da qualidade nos serviços públicos

As organizações de serviços públicos revelam ser entidades onde é difícil a introdução e desenvolvimento da gestão da qualidade (Morgan e Murgatroyd, 1994). Na verdade, são muitos os obstáculos à melhoria da qualidade, tantos que até pode parecer que ela é incompatível com a natureza pública dos serviços do Estado. Vejamos alguns desses factores:

A qualidade serve pouco a organizações não dotadas da noção de mercado. Os serviços públicos são, tendencialmente, autistas, vivendo mais para reproduzir os seus processos do que para satisfazer as necessidades da sua procura. Os funcionários públicos quando atendem um munícipe, um contribuinte ou um doente vêem nele mais um indivíduo que beneficia do serviço que presta do que um cliente que tem um problema que deve procurar resolver. Esta focalização quase psicótica dificulta a adopção da noção de cliente e a transformação deste na principal fonte de requisitos da qualidade para a formatação do serviço público. A noção de cliente será aqui sempre mais complexa, sendo enfraquecida pelo domínio da noção de utente.

As organizações públicas são muito resistentes à mudança. A missão destas organizações é mal definida e mal percebida pelos funcionários, não constituindo coerente pauta de conduta, a estratégia organizacional é frágil e difusa, desarticulando fins e meios, a gestão mal conduzida, abrindo oportunidades para o desenvolvimento do individualismo profissional. A progressão na carreira depende mais da fidelidade à organização, traduzida pelos anos de serviço, do que da avaliação de desempenho. Esta torna-se inútil porque os avaliadores tendem a adoptar práticas uniformizadoras que a todos avalia com altas notas, evitando chatices com os avaliados, recusando a discriminação e fomentando a passividade. Os gestores têm poucos poderes para tomarem decisões que premeiem o bom desempenho das pessoas que chefiam, tendo de recorrer mais a recompensas simbólicas do que materiais, as quais mais facilmente se desvalorizam com o andar do tempo.

A cultura organizacional é inimiga da qualidade. Os funcionários seguem orientações normativas para a acção que não favorecem a qualidade, como acontece com o individualismo e o centralismo nos processos montados a partir de requisitos administrativos. A divisão social do trabalho no interior dos serviços territorializa os meios e as formas da produção, fragmenta o conhecimento e promove a atenta defesa dos territórios funcionais que controlam da invasão dos outros. Os corpos profissionais acabam por desenvolver uma cultura do individualismo que em nada favorece a melhoria da qualidade que carece do trabalho concertado de todos. A tomada de decisões com base em processos inspirados nalguns princípios da administração pública e marcados por deficientes práticas de gestão tende a levar à desvalorização dos consumidores enquanto fonte de requisitos para a qualidade dos serviços.

A qualidade não é suportável pelos estereotipados orçamentos. A melhoria da qualidade só pode ser feita pela adopção de programas de melhoria dos processos cujos custos os limitados orçamentos das organizações de serviços públicos nem sempre permitem cobrir ou mesmo justificar. Para aumentar o controlo sobre as despesas públicas, a organização orçamental é muito rígida, dando pouca margem de manobra ao gestor possa transferir verbas entre rubricas ou investir em rubricas não previstas mas sentidas como importantes. A solução passa, muitas vezes, pelo recurso a habilidosos expedientes incompatíveis com necessidades permanentes de investimento, como acontece com a gestão da qualidade.

A direcção política não facilita a gestão eficiente. A direcção dos serviços públicos é provida por eleições ou por nomeações operadas pelos eleitos. Os critérios de provimento nem sempre são de natureza meritocrática, havendo muitos casos em que a fidelidade política ou a amizade pessoal podem valer mais do que a experiência ou a competência pessoal para o desempenho do cargo. E este fenómeno tanto acontece na administração central como na regional e local e é mais ou menos praticado pelos diferentes governos, disso se queixando os partidos quando estão na oposição. Por definição, na burocracia os cargos são entregues por mérito mas, neste domínio, a burocracia plena não existe. Aquela forma de prover os cargos não garante a administração pelos melhores e até pode estimular o desinteresse e o desleixo entre os funcionários, convictos de que não vale a pena investir muito na melhoria dos serviços. Neste contexto, a democracia trai a burocracia, sua fiel aliada.

O jeito para a complacência estimula o desinvestimento na qualidade. A tolerância face às más práticas dos serviços públicos beneficia de dois factores convergentes. Por um lado, parece existir uma forma de estar na administração pública que despenaliza os maus actos de gestão, que não corrige exemplarmente os desvios à norma formal legal, como tão frequentemente revelam notícias de casos onde a "culpa morre solteira". Por outro lado, a população, em geral, acha que os altos dirigentes dos serviços públicos são mais movidos por interesses pessoais do que por interesses colectivos, que os desvios não são penalizados, que não vale a pena reclamar porque a sua voz não será ouvida. Esta construção social da realidade não favorece a melhoria da qualidade das organizações públicas porque semeia o descrédito na melhoria do sistema entre os funcionários e desenvolve anestesiante tolerância entre os consumidores derrotados.

A demissão da gestão. Há processos cheios de operações redundantes a carecer da simplificação porque não são sujeitos a análise de valor que ajuda a formatar serviços mais eficientes e baratos. As chefias são pouco responsáveis e menos ainda responsabilizadas pela gestão dos seus subordinados, controlando pouco as práticas e negligenciando a avaliação de desempenho. Os funcionários exercem diariamente tarefas mal compreendidas porque o conteúdo funcional dos cargos não está bem definido

nem é considerado como ponto de partida na avaliação de desempenho. Há muitos gestores e chefes que carecem de competências de gestão ou de vontade de gerir e aqui reside boa parte do problema dos serviços públicos – na demissão dos funcionários em exercer na plenitude os cargos de que foram investidos, praticando verdadeira traição à burocracia.

5. O que é a qualidade em serviços públicos

Esta é questão muito simples mas não tem resposta fácil. Proponho começar pela análise de algumas definições da qualidade para depois ensaiarmos um sentido para a qualidade nos serviços públicos.

A qualidade pode ser concebida como “aptidão (adquirida) para o uso”, considerando as características de produto que satisfazem as necessidades dos clientes e ausência de defeitos (Juran, 1990:16-17). Esta perspectiva focaliza os processos internos da organização e assenta na clarificação das competências e responsabilidades de operadores e supervisores, os quais têm de conhecer organigramas, procedimentos e instruções de trabalho, mas não necessitam de conhecer profundamente as necessidades dos clientes externos e internos. Procura a definição de responsabilidades dos participantes na organização, mas não a responsabilidade da organização para com os seus clientes, o mercado e a sociedade. Privilegia a elevada produção com poucos desperdícios, a correcta rotulagem e identificação, a protecção dos produtos armazenados contra a degradação, a facilidade de manuseamento e deslocação. Destina-se a organizações industriais e comerciais e, à primeira vista, parece dizer pouco às organizações de serviços públicos.

A qualidade pode ser definida como “conformidade com os requisitos” devidamente esclarecidos para serem facilmente entendidos e continuamente medidos para determinar as não conformidades (Crosby, 1980:15). Esta é perspectiva muito virada para o interior da organização e seus processos. A qualidade é definida por recurso à participação dos mais competentes e à convocação do conhecimento mais útil disponível para definir os requisitos dos produtos. Os clientes são aqui desvalorizados como fontes de requisitos e apenas são tidos em conta na medida em que são considerados pelos que definem e aprovam os requisitos. São vistos apenas como consumidores que devem ser informados e educados para fazerem bom uso de produtos e serviços, que devem poder apresentar os seus problemas através de meios de contacto rápido, reduzindo a sua insatisfação, e a quem se deve satisfazer corrigindo os problemas tão depressa quanto possível. A não conformidade significa desvio face aos requisitos e não às necessidades dos clientes.

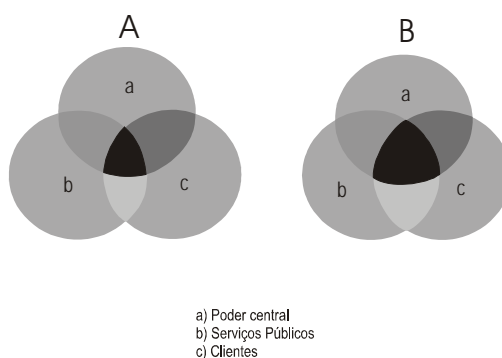
Outra definição coloca no centro da qualidade os consumidores, defendendo que “o consumidor é a parte mais importante da linha de produção” (Deming, 1988:5), que “o modo de deleitar o cliente é determinar as suas necessidades e depois trabalhar duro para criar os requisitos necessários para ir de encontro àquelas necessidades” (Crosby, 1996:42) e que “explicitar até onde for

possível a identificação de todos os requisitos dos consumidores é um ponto de partida fundamental para o efectivo controlo da qualidade” (Feigenbaum, 1991:8).

Entre os diferentes objectos que podem ser tomados como pontos de partida para a definição da qualidade de uma organização - produto, produção, valor acrescentado e consumidor – esta perspectiva prefere tomar o consumidor como fonte de orientações normativas para a qualidade, propondo que as suas necessidades, desejos e expectativas sejam tomadas como fontes de especificação dos requisitos dos produtos e da definição da política operacional da qualidade. Na medida em que coloca o ponto de partida para pensar a qualidade nos clientes, cujas necessidades são a razão de ser de toda a organização, ela pode servir a todo o tipo de organizações, independentemente da sua dimensão ou natureza.

As organizações de serviços públicos podem beneficiar em proporções diferentes de todas as definições aqui apresentadas, mas não podem adoptar nenhuma destas definições em exclusivo, porque elas não contemplam algumas importantes peculiaridades - os centros de formulação estratégica dos serviços estão localizados fora dos locais onde são prestados e estes exercem a sua actividade em regime de quase monopólio. Estas condições reduzem as possibilidades de adaptação criativa daqueles que melhor conhecem as necessidades dos utentes e tornam menos necessária a satisfação das suas necessidades como condição da sobrevivência organizacional. Não contemplam, ainda, alguns aspectos que são específicos das organizações de serviço. Nestas, o factor humano é ainda mais importante do que nas organizações doutra natureza, tornando muito importantes para a qualidade factores difíceis de gerir, como a motivação para o desempenho das tarefas e a satisfação com o trabalho realizado. Por isso, uma definição da qualidade adequada aos serviços públicos deve considerar a satisfação das pessoas integradas no nível central e de direcção dos serviços, das pessoas responsáveis pela gestão e prestação local dos serviços, bem como as aspirações dos consumidores, que devem ser vistos cada vez mais como clientes. Poderíamos representar esta articulação de interesses através de círculos que se interceptam, desenhando os espaços de encontro e desencontro:

Articulação de interesses entre entidades envolvidas nos serviços públicos



Na situação A, a maior área corresponde aos interesses individuais de cada entidade, sendo mínima a área dos interesses comuns. É a imagem que melhor representa o estado actual do sistema de administração pública. Na situação B, a área dos interesses individuais é menor enquanto é maior a correspondente aos interesses comuns. É a imagem ideal de um sistema de administração pública. Os responsáveis pelo sistema assentam a sua satisfação na rendibilidade dos serviços, na obtenção de taxas desejadas de atendimento e produtividade. Os funcionários recolhem a sua satisfação da avaliação positiva do seu desempenho, por parte dos chefes e dos consumidores, da aproximação das práticas dos consumidores ao perfil ideal de utente, dos vencimentos auferidos, das condições materiais de trabalho, do prestígio social atribuído à sua profissão. Os consumidores criam a sua satisfação a partir do atendimento eficiente, da resolução de problemas no tempo previsto ou anunciado, da atenção que merecem aos funcionários, das condições materiais dos serviços.

Estes critérios não são comuns, pois eles são escolhidos segundo racionalidades distintas: a racionalidade política, no caso do poder central, a racionalidade operativa, no caso das organizações de serviço público, e a racionalidade de consumo, no caso dos utentes. Existem critérios partilhados: as taxas desejadas de produtividade podem ser comuns ao estado e às organizações públicas; as condições materiais das instalações serão comuns aos funcionários e aos utentes. Mas também existem critérios aparentemente inconciliáveis: os vencimentos desejados separam os funcionários dos políticos que dirigem os serviços, as práticas e as formas de tratamento frequentemente separam os consumidores e os funcionários, a hegemonia administrativa do Estado esbarra no individualismo dos cidadãos.

É nesta triangulação de perspectivas que se tecem as definições sociais da qualidade e se deve encontrar uma definição equilibrada e aplicável aos diferentes serviços públicos. Nela são tomadas em conta preocupações estratégicas do Estado em torno da gestão da coisa pública, interesses corporativos dos diferentes grupos de funcionários públicos e interesses pragmáticos dos consumidores que desejam ser cada vez mais vistos como cidadãos do consumo.

Bibliografia

- CROSBY, Philip B. (1996) *Quality is still free*, McGraw Hill;
- DEMING, W. Edward (1988) *Out of the crisis*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, third edition (primeira edição em 1982);
- FEIGENBAUM, Armand V. (1991) *Total Quality Control*, Singapore: McGraw Hill, third edition;
- MERTON, Robert King (1963) Bureaucratic structure and personality, in Merton, Robert King, *Reader in bureaucracy*, Glencoe-Illinois: Free Press: 361-71 (traduzido: Estrutura burocrática

e personalidade, in Campos, Edmundo, *Sociologia da Burocracia*, Rio: Zahar Editores, 1978: 107-24);

MORGAN, Colin and MURGATROYD, Stephen (1994) *Total Quality Management in the Public Sector*, Buckingham and Bristol: Open University Press;

JURAN, J.M. (1990) *Juran na liderança pela qualidade*, São Paulo: Livraria Pioneira Editora. (tradução de *Juran on leadership for quality: an executive handbook*);