

TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 238

Critérios para Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público

Luis Fernando Tironi
Luiz Carlos Eichemberg Silva
Solon Magalhes Vianna
André César Médici

OUTUBRO DE 1991



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Macedo

DIRETOR TÉCNICO

Líscio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO

Marcos Reginaldo Panariello

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Renato Moreira

COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES

Antonio Emílio Sendim Marques

COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Adelina Teixeira Baena Paiva

COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

Luis Fernando Tironi

COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

Eduardo Felipe Ohana

COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Luiz Carlos Eichenberg Silva

COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Brasília:

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

Rio de Janeiro:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO



1. Introdução
2. Conceito de Qualidade
3. Estruturação de Indicadores de Qualidade no Setor Público.
4. Metodologia de Definição de um Indicador da Qualidade
5. Certificado e Auditoria de Qualidade
6. Exemplos de Indicadores no Setor Social
7. Conclusões/proposições.

Bibliografia

**CRITÉRIOS PARA A GERAÇÃO DE INDICADORES
DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO
SERVIÇO PÚBLICO**

**PROPOSTA AO PROGRAMA BRASILEIRO DE
QUALIDADE E PRODUTIVIDADE**

Luis Fernando Tironi ¹
Luiz Carlos Eichemberg Silva ²
Solon Magalhes Vianna ²
André César Médici ³

Foram essenciais à elaboração deste documento comentários feitos por Antonio dos Santos Maciel Neto da Secretaria Nacional de Economia.

¹ *Da Coordenação de Política Industrial, Tecnológica e de Infra-Estrutura - IPEA*

² *Da Coordenação de Política Social - IPEA*

³ *Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - IBGE*

SINOPSE



A 12 de agosto de 1991, em reunião ministerial de avaliação da implementação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade-PBQP, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República atribuiu ao IPEA a missão de, inclusive com apoio da cooperação técnica internacional, estabelecer metodologias para a geração de indicadores de desempenho do serviço público.

Conjuntamente com representantes da Assessoria Econômica da Presidência da República, definiu-se que, em uma primeira etapa, tendo por meta a próxima reunião presidencial, o IPEA elaboraria um documento de referência para a geração de indicadores de produtividade e qualidade para o serviço público. Esse documento pretende atender à missão atribuída ao Instituto.

O documento trata basicamente de aspectos conceituais, critérios e procedimentos para a geração de indicadores de qualidade e produtividade para o serviço público e exemplifica, através de um estudo de caso no setor de saúde, a aplicação dos conceitos desenvolvidos.

O IPEA tradicionalmente atua em planejamento e pesquisa econômica e social e avaliação de políticas, o que naturalmente requer o uso de indicadores econômicos e sociais. Ao receber essa nova missão do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o IPEA, que já participava do PBQP, coordenando o projeto "Desenvolvimento de Indicadores Setoriais e Regionais de Qualidade e Produtividade", mobilizou-se para a questão do desempenho nas atividades do serviço público, que é um fator absolutamente essencial à plena consecução dos objetivos dos programas e políticas governamentais.

Este trabalho, revisado a partir de críticas e sugestões oferecidas por vários órgãos do Governo, deu origem a outro documento "Critérios para Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público" que, através da Portaria nº 5, de 14/11/91, do Presidente do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, Secretário-Geral da Presidência da República, obteve aprovação. Sua aplicação foi recomendada no âmbito da Administração Pública Federal, quando da elaboração de projetos do PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

1. Introdução

Ao longo do século XX, o processo de trabalho, as técnicas de administração e a gestão da produção passaram por significativas transformações. Durante boa parte deste período, houve uma predominância de técnicas produtivas especialmente caracterizadas pelo uso intensivo de materiais, energia e capital fixo. A competição se processava com base na redução dos preços unitários dos produtos, o que impunha a busca permanente de ganhos de produtividade, obtidos por meio de crescentes economias de escala e da mecanização do processo produtivo.

O processo de trabalho, resultante desse paradigma, condicionava a incorporação maciça de operários semiqualeificados, adaptados aos postos de trabalho por técnicas tayloristas, que compreendiam uma extrema divisão do trabalho, parcialização das tarefas produtivas, tornando-as simples, rotineiras, previamente definidas, não requerendo qualificação da mão-de-obra diretamente envolvida na produção.

A qualificação estava referida à gestão do processo produtivo, à área de gerência, que concentrava o planejamento e o controle do conhecimento técnico, científico e organizacional. À gerência competia, também, o controle de qualidade, processo executado externamente e *a posteriori* do processo produtivo.

Os avanços tecnológicos mais recentes afetaram a predominância do paradigma mencionado, trazendo modificações nas relações de trabalho e no uso de novas técnicas organizacionais e de gestão.

A automação flexível permite a superação da rigidez dos processos produtivos até então vigorantes, tornando econômica a produção em pequena escala de produtos diferenciados. Ademais, as oscilações características dos mercados passam a assumir uma posição central nas estratégias empresariais, à medida que as preferências dos consumidores se modificam e se diversificam em ritmo crescente.

Do ângulo do processo de trabalho, a antiga segmentação entre o planejamento e a produção perde sua funcionalidade. O corpo gerencial não pode manter o mesmo distanciamento da produção, e o trabalhador adquire participação na gestão de todo o processo. O trabalho participativo e comunicativo, antes evitado, é agora promovido e estimulado.

Isso exige, sem dúvida, uma elevação substancial do nível educacional e novas qualificações da força de trabalho. Os requisitos da especialização, tão importantes anteriormente, combinam-se agora com a polivalência, ou seja, com um conhecimento amplo de todo o processo produtivo.

Sugestões dos trabalhadores quanto à melhoria da produção são incentivadas como essenciais para o incremento da qualidade e da produtividade. A busca da qualidade passa a ser exercida em todas as etapas do processo produtivo, o que acontece quando há o comprometimento de todos com os seus resultados.

Definida como sendo a quantidade de produto que se obtém por unidade de insumo utilizado na sua geração ou a relação entre a saída de produto e entrada de recursos (mão-de-obra, capital, matéria-prima, insumos) num determinado processo produtivo, a produtividade é fator básico na determinação do desempenho de qualquer organização. A busca permanente do seu incremento é parte integrante de qualquer política de desenvolvimento de empresas privadas ou públicas, organizações governamentais, etc.

A verdadeira revolução de conceitos, hábitos e procedimentos com vistas ao incremento da produtividade que se observa em escala internacional, principalmente entre os países industrializados, deriva do reconhecimento geral de que o melhor método para se alcançar este objetivo é através da promoção da melhoria permanente da qualidade.

A busca da *qualidade total*, com observância dos seus conceitos, critérios, métodos e procedimentos,

tem como resultado final o incremento da produtividade. Não é, porém, o incremento da produtividade o único benefício do esforço pela *qualidade total*, além obviamente, da melhoria da qualidade do produto. O desempenho global da organização é melhorado. No setor privado, as empresas apresentam melhor desempenho tecnológico, aumentam sua participação no mercado, cresce a lucratividade e a satisfação do consumidor, reduzem custos e melhoram as relações trabalhistas. As instituições governamentais, através da *qualidade total*, devem alcançar resultados análogos.

2. Conceito da Qualidade

1. Conceitos básicos/terminologia

Qualidade do serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário.

A principal diferença entre a qualidade do serviço e do produto manufaturado reside na interação ou na interface com o consumidor, cliente ou usuário. Essa *interface* é mais significativa para a qualidade do serviço, uma vez que, neste caso, o consumo e a produção ocorrem simultaneamente, colocando o consumidor dentro do processo de produção (ex. a consulta médica).

No processo produtivo de prestação de um serviço, há um conjunto de atividades que precedem o contato direto com o usuário, cliente ou consumidor. São as chamadas atividades de suporte. Na prestação de um serviço também, muitas vezes, está envolvido um produto físico (ex. a vacina), produzido ou não no âmbito do processo de produção do serviço (exemplos: comida em restaurante e vacina em posto de saúde).

No tocante à qualidade do serviço, devem ser considerados, portanto, os aspectos da *interface* com o consumidor, cliente ou usuário, atividades de suporte e produto físico eventualmente envolvido.

Os dois primeiros aspectos - atividades de suporte e a *interface* com o usuário - constituem o processo de produção do serviço. Tanto o processo de produção do serviço quanto o produto físico eventualmente envolvido são básicos na determinação da qualidade do serviço prestado. A eficiência com que estas atividades são articuladas determina o aprimoramento da gestão.

Definir indicadores de qualidade é, basicamente, construir conceitos que permitam a sua mensuração, providência indispensável para avaliação dos resultados alcançados com os esforços aplicados na melhoria da qualidade, ou para traçarem-se comparações entre produtos ou serviços a partir da qualidade.

A mensuração sistemática da qualidade no serviço público, através de indicadores, requer que se considere, individualmente, cada uma das dimensões a ela pertinentes, que são as seguintes:

- qualidade do processo (atividades de suporte e a *interface* com o usuário);
- qualidade do serviço prestado;
- qualidade da organização (ou da gestão).

A qualidade de produto físico eventualmente envolvido é obviamente um pressuposto da qualidade do serviço prestado.

2. Qualidade do processo

É a qualidade com que as atividades que compõem um processo são executadas, em termos de tempestividade (no momento e tempo certos) e de adequação à obtenção dos resultados que se pretende alcançar através daquele processo.

Está diretamente associada à eficiência com que as atividades que compõem um processo são executadas. Torna-se um fator fundamental para a produtividade, que vem a ser a quantidade de

produto ou serviço obtido por unidade de recurso empregado na sua produção, e tem repercussão direta sobre os custos.

A qualidade do processo é o aspecto mais importante a ser considerado quando se trata de serviços. No serviço público, a atenção deve ser voltada primordialmente para a qualidade do processo, tendo em vista a relevância das atividades de suporte e a *interface* com o usuário.

3. Qualidade do serviço prestado

A qualidade do serviço prestado é sinônimo de eficácia; é a capacidade de atender a uma necessidade, ou de alterar para melhor uma determinada situação (ex. estado de saúde, de educação, etc).

Sendo a qualidade do serviço prestado fortemente associada à sua capacidade de proporcionar satisfação às necessidades do usuário, consumidor ou cliente, na sua mensuração é fundamental considerar-se a forma ou a maneira do usuário, consumidor ou cliente, perceber ou sentir a satisfação das suas necessidades.

4. Qualidade da organização (ou da gestão)

Qualquer organização operante é um conjunto de atividades que podem ser compostas em processos, ou seja, é um conjunto de processos. A eficiência com que são estes combinados ou articulados entre si, considerando-se-lhes a meta traçada, define a qualidade da organização ou da gestão.

Da qualidade da organização ou da gestão dependerão a qualidade do processo e a do produto. Portanto, os indicadores de qualidade do processo e do produto são igualmente da organização ou da gestão. Pode-se, contudo, construir indicadores específicos da qualidade da organização ou da gestão.

Importante dimensão da qualidade da organização é a atitude do seu quadro de funcionários perante a questão da qualidade. Uma medida da qualidade da gestão pode ser dada pelos resultados que alcançar em termos de motivação do quadro de servidores da organização para busca permanente da melhoria da qualidade.

5. A Qualidade Total

A qualidade total não é, como nos casos da qualidade do processo, do produto e da gestão, um aspecto da qualidade. É, na verdade, uma postura perante a questão da qualidade.

Até recentemente, quando o movimento pela qualidade total não havia emergido com a força que hoje apresenta em todo o mundo, a postura que prevalecia era a de controle da qualidade, pela qual, uma vez terminada a produção de um bem ou serviço, ou em algumas etapas bem definidas do seu processo produtivo, se fazia a verificação da adequação das suas características físicas ou de desempenho às especificações de projeto. Controlar a qualidade e produzir eram atividades separadas, estanques em setores, seções ou departamentos dentro de uma organização.

A *qualidade total* preconiza uma postura diferente.

A atenção com a qualidade se dá em um "*continuum*" ao longo do processo produtivo. Todos os agentes intervenientes no processo produtivo de um bem ou serviço devem estar comprometidos com a qualidade. No limite, atendida plenamente a postura da qualidade total, tornar-se-ia dispensável o controle da qualidade.

Outra característica básica da *qualidade total* é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte a qualidade será ainda melhor, o que resulta em uma tendência à melhoria da qualidade e da produtividade ao longo do tempo.

Assumir a postura da *qualidade total* não é pensar que todos os problemas de qualidade na organização devam ser solucionados ao mesmo tempo, ou que não se possa ter qualidade em um setor sem que todos os outros, simultaneamente, o tenham. Na verdade, o movimento pela qualidade,

ao deslanchar em um setor, seção, ou departamento, atua como um importante elemento catalizador e indutor da qualidade nos demais.

Adotar a postura da *qualidade total* significa, certamente, incorporar, como elemento primordial, a atenção com a satisfação das necessidades do consumidor, usuário ou cliente.

3. A Estruturação de Indicadores de Qualidade no Setor Público

1. Indicadores setoriais e regionais de qualidade

O diretor de uma unidade prestadora de serviço tem necessidade de indicadores de qualidade do processo e do produto específicos da unidade que dirige. O planejamento setorial, por seu lado, requer indicadores que reflitam, de maneira mais agregada, a qualidade dos processos e produtos do conjunto das diversas unidades prestadoras de serviços sob sua jurisdição.

Os indicadores setoriais podem ser obtidos através de uma determinada composição (geralmente ponderada) de indicadores específicos; ou através do cálculo direto, utilizando dados setoriais ou estatísticos; ou via escolha de um indicador específico que possa ser considerado como representativo de uma determinada situação com corte setorial, caso em que é apropriado denominá-lo indicador setorizado.

O mesmo raciocínio leva à definição de indicadores regionais ou regionalizados.

Os níveis de setorização dos indicadores de qualidade são determinados em função do processo ou do produto e dos níveis de controle e avaliação existentes ou que se julgue necessário existirem. É perfeitamente possível que um determinado indicador seja aplicado em diferentes níveis de agregação ou setorização, adequando-se os dados que entrarão no seu cálculo.

O indicador da qualidade destina-se, fundamentalmente, à mensuração dos avanços obtidos pelos programas setoriais de qualidade. Serão aplicados, portanto, aos processos para os quais exista um programa setorial de qualidade.

É essencial que, já na definição do indicador de qualidade, seja tomado em consideração o interesse e a posição do consumidor, cliente ou usuário.

2. O princípio da descentralização

A construção de indicadores, para mensurar a qualidade do serviço público, deve ser feita em estrita consonância com o princípio básico da qualidade: a descentralização.

A descentralização de competências e responsabilidades é absolutamente essencial à obtenção da *qualidade total*. Exige também que os indicadores de qualidade sejam definidos, tendo-se em vista os diversos níveis de controle, intervenientes no processo.

A definição do indicador de qualidade deve ser feita por um grupo de trabalho, que poderá evoluir para uma atuação semelhante à dos círculos de qualidade do setor privado, e que deve ser constituído por servidores atuantes na execução direta do serviço, servidores indiretamente envolvidos na execução, como os das áreas de planejamento e de modernização administrativa, servidores situados em nível hierárquico superior, inclusive no da administração superior, e se possível, consultores externos.

No interesse do serviço, e em caráter excepcional, os indicadores podem ser definidos em instância superior à da execução do serviço.

3. Padrões de qualidade

O padrão de qualidade é um instrumento de planejamento e avaliação. Define uma meta a ser alcançada e pode ser usado como comparação para se avaliar quão próximo do objetivo ou da meta de qualidade se terá chegado.

A melhor maneira de se estabelecer o padrão de qualidade de um processo, serviço prestado ou organização, é através do grupo de servidores envolvidos direta ou indiretamente na sua execução e

condução. Este procedimento atende aos princípios da descentralização e da motivação.

Logicamente, o padrão de qualidade, correspondendo a uma quantificação de um determinado indicador, deve ser estabelecido segundo esse indicador, quer tenha sido ele definido pelo próprio grupo ou não.

Na fixação de um padrão de qualidade para o serviço que executa ou o produto que gera, o grupo pode recorrer a experiências externas, como as proporcionadas por comparações com o setor privado ou com outras organizações do setor público, experiências internacionais, consultorias externas, etc. É essencial que seja levado em conta, na fixação do padrão de qualidade, como elemento de primeira importância, o interesse do usuário, cliente ou consumidor.

É fundamental ter-se em conta que, segundo o princípio da *qualidade total* de melhoramento contínuo (*continuous improvement*), a busca da qualidade é permanente, não se completando, portanto, com o alcance de uma meta. Esta, quando estabelecida, deve, em consequência, ser entendida como temporária, pois uma vez alcançada será deslocada para níveis superiores.

4. Metodologia para Geração de um Indicador da Qualidade

1. Requisitos do indicador

O indicador de qualidade deve, preferencialmente, possuir as seguintes características:

- ser de formulação simples, passível de entendimento ou compreensão por todos os servidores envolvidos no processo;
- apresentar um grau satisfatório de cobertura ou representatividade das atividades e resultados gerados;
- ser calculado com dados disponíveis ou facilmente obtidos, e principalmente, confiáveis;
- referir-se, preferencialmente, às etapas principais do processo, tanto no sentido de serem críticas ao alcance dos resultados, quanto no de serem interfaces de atendimento às necessidades do consumidor, usuário ou cliente;
- ter estabilidade, ou seja, perdurar ao longo do tempo, sendo gerado com base em procedimentos rotinizados, incorporados às atividades normais do órgão.

2. A rastreabilidade do indicador

É essencial que a definição, cálculo, levantamento de dados, enfim, todas as ações que pressupõem a geração e cálculo do indicador de qualidade, sejam rastreáveis, vale dizer, estejam adequadamente documentadas, principalmente o registro do pessoal envolvido e o das fontes de dados utilizadas. Sem essa característica, compromete-se a confiabilidade do indicador. A um membro da equipe técnica encarregada da definição e cálculo do indicador deve ser confiada a guarda da documentação que permita a rastreabilidade do indicador, a qual deve estar à disposição, a qualquer momento, da auditoria.

3. A métrica da qualidade

A métrica da qualidade, vale dizer, a unidade de medida utilizada na mensuração da qualidade, pode ser:

- a) uma proporção ou um percentual, entre um certo número de ocorrências verificadas e o total de ocorrências verificáveis naquele período de tempo;
- b) uma relação entre uma quantidade de eventos e o período de tempo previsto para sua ocorrência;
- c) uma relação entre a quantidade de vezes que um desejado evento foi produzido, e a quantidade do principal recurso ou insumo empregado na sua produção;
- d) uma relação entre um resultado quantificado e um elemento de referência convenientemente escolhido;

e) uma simples quantificação, de preferência datada e por período de tempo definido, de tal forma que se possa calcular médias;

f) os quatro componentes do custo da (má) qualidade: custo da prevenção, custo da avaliação ou da detecção, custo do mau funcionamento interno e custo do mau funcionamento externo.

4. A satisfação do usuário

A satisfação do usuário, consumidor ou cliente do serviço é uma dimensão fundamental da qualidade, que apresenta como uma das suas mais corriqueiras definições, a capacidade de satisfazer as necessidades do usuário, cliente ou consumidor.

Sendo assim, é essencial, na avaliação da qualidade de um produto ou serviço, incorporar-se a dimensão satisfação do consumidor, para o que são necessários meios de se conhecer a avaliação do usuário quanto ao serviço que lhe está sendo prestado.

Uma das práticas mais simples de se fazer isto é através de enquetes de opinião.

Nas enquetes de opinião, o usuário direto é consultado sobre diversos aspectos do serviço que recebeu, sendo que alguns cuidados estatísticos devem ser tomados.

A enquete pode ser dirigida também a um grupo de não-usuários diretos do serviço, mas com alguma outra qualificação definida. Nesse caso, talvez se reduza o seu alcance quanto ao sentimento do usuário, mas provavelmente melhore o aspecto de avaliação objetiva da qualidade. As duas formas podem ser usadas complementarmente. O aspecto da rastreabilidade deve ser cuidado.

5. A produtividade como indicador de qualidade

Fazer bem um produto ou um serviço é fazê-lo com qualidade e produtividade. A qualidade do processo e da gestão é diretamente relacionada à produtividade. A melhoria da qualidade do processo e da gestão resulta em incremento da produtividade.

A medida da produtividade, é, por conseguinte, um indicador da qualidade do processo e da qualidade da gestão, as quais dependem das tecnologias de processo e das tecnologias de gestão.

Pode-se medir a produtividade:

- 1) com base no fator trabalho (mão-de-obra);
- 2) pelo incremento da produtividade total dos fatores.

A produtividade da mão-de-obra se define como a quantidade de produto obtido por unidade do fator trabalho empregado na sua geração.

O incremento da produtividade total dos fatores se define como a diferença entre o incremento do produto e os incrementos das quantidades dos recursos produtivos utilizados (trabalho, capital, matéria prima, insumos), ou, alternativamente, o incremento no produto não explicado pelo simples aumento da quantidade dos recursos utilizados.

5. Certificado e Auditoria da Qualidade

1. Aspectos gerais

A finalidade do certificado de qualidade, também conhecida por selo de qualidade, é garantir ao comprador, consumidor ou usuário de um produto ou serviço, a fidelidade das características reais deste produto ou serviço àquelas anunciadas pelo produtor, vendedor ou fornecedor, ou a certos padrões convencionados. Portanto, o certificado de qualidade atesta a conformidade de um produto ou serviço a um padrão previamente estabelecido.

O Certificado de qualidade, embora referindo-se geralmente a produto ou serviço prestado, vem na

atualidade, sendo crescentemente executado a nível do processo. Um processo com qualidade é a maior garantia da qualidade do produto, particularmente quando se trata de prestação de serviços. De toda maneira, o certificado de qualidade pode referir-se ao produto, ao processo, à organização e ao pessoal.

No setor público, o certificado de qualidade ganha um significado muito especial. O comprador, consumidor ou usuário geralmente não tem alternativas ao serviço público. A certificação da qualidade passa a ser, então, uma necessidade interna do próprio Governo. O Governo é o principal interessado e responsável pela avaliação do desempenho do setor público em termos de qualidade dos bens e serviços que produz.

A auditoria da qualidade é o conjunto de providências necessárias à avaliação do desempenho de uma organização em termos de qualidade. É também o procedimento que se adota para a emissão do certificado de qualidade.

A auditoria da qualidade é uma ação separada da implantação de programa setorial de melhoria da qualidade, devendo, por isso, ser exercida por terceira instituição ou órgão não envolvido com a implantação do programa.

2. Auditoria do indicador de qualidade

O indicador de qualidade, como elemento-chave da mensuração e avaliação da qualidade, deve também ser objeto de auditoria e receber o certificado ou selo de qualidade.

A qualidade do indicador é avaliada conforme critérios e procedimentos padrões previamente estabelecidos, considerando o processo, o produto, o pessoal, a organização e os requisitos específicos à concepção e ao cálculo dos indicadores.

A auditoria do indicador da qualidade, a exemplo da auditoria da qualidade em geral, deve ser entendida, primordialmente, como um veículo de promoção da qualidade.

Essa auditoria deve ser executada por entidade independente, não comprometida, direta ou indiretamente, com a implementação e os resultados do programa setorial de qualidade. Essa entidade deve ser tecnicamente habilitada para certificar e prestar assistência técnica sobre aspectos metodológicos dos indicadores.

3. Auditoria da qualidade pelo presidente

Não há maior incentivo à melhoria da qualidade do que o envolvimento direto do dirigente máximo da organização no esforço pela qualidade.

A auditoria da qualidade pelo presidente requer sua presença no local em que a atividade é executada e o seu conhecimento direto, pessoal, do esforço que a organização vem envidando no sentido da melhoria da qualidade.

Em se tratando do setor público, a auditoria da qualidade será realizada pelo dirigente máximo do órgão com freqüência e periodicidade definidas; pelo Presidente da República, a qualquer tempo.

6 - Exemplo de Indicadores no Setor Social

1. Indicadores sociais

Os indicadores sociais refletem a qualidade de vida ou o estado de bem-estar da população. Indiretamente e com alguma defasagem no tempo, espelham a qualidade das políticas e ações que tiveram o objetivo de produzir melhorias naquele estado. São de utilização usual no planejamento, acompanhamento e avaliação de políticas, como se mostra a seguir.

O sistema de proteção social brasileiro, particularmente nas áreas de saúde e previdência, apresentou notável expansão de cobertura nos últimos trinta anos. Na primeira metade da década de 60, apenas 22% da população brasileira estava protegida pela assistência médica previdenciária. Benefícios

previdenciários, como pensões e aposentadorias, não eram recebidos por mais que 1,6% da população, enquanto o número de trabalhadores contribuintes era inferior a 6%.

Trinta anos depois, conquanto persistam inúmeros problemas decorrentes da pobreza, esses indicadores foram substancialmente alterados. Hoje, cerca de 8% da população recebe permanentemente benefícios previdenciários. A Constituição de 88, ao criar a seguridade social, universalizou a cobertura e o atendimento nos campos da saúde, da previdência e da assistência social (C.F, Arts. 194, Parágrafo Único, I, 196 e 203).

A partir de então, o acesso à assistência médico-hospitalar e aos demais serviços de saúde passou a ser igualitário e um direito de todos (C.F, Art. 196); os benefícios previdenciários, além de irredutíveis (C.F, Art. 194, Parágrafo Único, IV), não podem ter valor mensal inferior ao do salário mínimo (Art. 201, § 5), enquanto idosos, deficientes, independentemente de contribuição prévia, passaram a ter direito a benefício mensal, também de salário mínimo, desde que não possam prover a própria manutenção ou tê-la provida pelas respectivas famílias (C.F, Art. 203, *caput*, V).

2. Indicadores de qualidade em serviços de saúde - aspectos gerais

Há evidências, embora não suficientemente quantificadas, de que a evolução positiva desses indicadores sociais quantitativos, não foi acompanhada pela melhoria da qualidade dos serviços, cuja prestação tornou-se dever do Estado e direito do cidadão.

Parte dessa situação pode ser atribuída ao descompasso entre o crescimento das pressões sociais sobre os serviços e os recursos alocados para satisfazê-las. Mas não menos importante, como fator etiológico das deficiências qualitativas, é a crônica deficiência de gestão nos setores sociais, levando a uma escassa preocupação com a produtividade de recursos e a qualidade dos serviços.

Algumas áreas do setor público já institucionalizaram a avaliação qualitativa de desempenho mediante a apuração permanente de indicadores específicos. No campo social, o exemplo conhecido é o abastecimento de água, onde o controle de qualidade está incorporado à rotina.

O mesmo não ocorre no âmbito da seguridade social. Nesse campo, responsável por um dispêndio anual da ordem de 8% do PIB, apenas na área federal, há um longo caminho a percorrer. Muito pouco sabe-se a respeito da qualidade dos serviços, salvo em estudos isolados e sem continuidade e onde os indicadores convencionais utilizados não medem a questão sob a ótica do usuário.

Os casos da taxa de infecção hospitalar ou de tempo médio de duração de um atendimento na perícia médica do INSS podem ser bons exemplos de indicadores de qualidade importantes, mas de apuração restrita ou episódica.

Em contrapartida, nada se conhece de forma sistemática e sistematizada, por exemplo, sobre a resolubilidade da rede básica de saúde (% de pacientes atendidos que não necessitam ser encaminhados para atendimento especializado) ou sobre tempo de espera para se obter uma consulta ambulatorial, uma internação eletiva, um benefício previdenciário ou uma simples certidão de tempo de filiação (contribuição) à previdência social, para citar apenas alguns poucos indicadores capazes de medir mais diretamente a satisfação da clientela.

3. Indicadores de qualidade em serviços de saúde - aspectos específicos

Diferentemente de produtos, os serviços não têm conteúdo material e são apenas o efeito útil de um trabalho ou até mesmo de um produto. Um medicamento, ao eliminar os sintomas negativos de um resfriado, está prestando um serviço ao indivíduo que o adquiriu e o utilizou.

A qualidade de um serviço pode ser medida, em termos gerais, da mesma forma que a qualidade de um produto, ou seja, através da satisfação do cliente. No entanto, a qualidade de um produto é visível diretamente pelo fabricante ou pelo cliente, enquanto que a de um serviço está associada a outros fatores, como por exemplo, exatidão da documentação, velocidade de expedição, tempo de entrega, cuidado no manuseio ou no transporte, etc.

A qualidade do serviço de saúde depende, antes de tudo, de uma adequada definição da clientela e da especificação dos serviços oferecidos, e de questões relacionadas ao aperfeiçoamento de pessoal frente a essas necessidades, da instituição de provas estatísticas quanto à qualidade do material utilizado, etc.

A quantificação das atividades realizadas no interior de um hospital ou ambulatório não é difícil. Podem ser definidos dois tipos de indicadores para tal: indicadores associados à melhoria do processo e indicadores de qualidade do produto.

Exemplos de indicadores de qualidade do processo podem ser os tempos destinados a divulgar resultados de exames, dosagens incorretas de medicamentos, percentagem de exames solicitados e não realizados, número de relatórios médicos incompletos, percentagens de diagnósticos errados, etc.

Exemplos de indicadores associados à qualidade do produto podem ser: taxa de mortalidade hospitalar, taxa de mortalidade durante a cirurgia, queixas de pacientes, número de procedimentos errados, demanda não atendida, etc.

7. Conclusões/proposições

Os princípios, métodos, critérios e procedimentos da *qualidade total* podem ser aplicados ao serviço público, com benefícios análogos aos que proporciona ao setor empresarial, público ou privado.

O benefício imediato da aplicação dos princípios da *qualidade total* ao serviço público é o engajamento ativo e motivado dos servidores, e o aumento do seu interesse com relação aos resultados das suas atividades. Em consequência e naturalmente, cresce a produtividade do trabalho, reduzem-se custos, melhora a qualidade do serviço prestado, aumenta o grau de satisfação do usuário, cliente ou consumidor.

Dentre os princípios da *qualidade total* acolhidos neste documento, importa destacar o princípio da descentralização, porque orienta a continuidade das ações a serem desenvolvidas com relação à geração dos indicadores. Decorre deste princípio que o "*locus*" adequado à geração dos indicadores deve estar situado em cada programa setorial de qualidade e produtividade.

Para complementar a adoção do princípio da descentralização, propõem-se procedimentos de certificação e auditoria da qualidade, inclusive da qualidade dos indicadores de qualidade e produtividade.

A adoção, pelas instituições governamentais, de métodos, critérios, procedimentos e terminologias, com algum grau de uniformização, ainda que gerais e de implementação adaptável às especificidades setoriais, é também proposta deste documento.

A proposição final é a de que, acolhido no todo ou em parte o conteúdo deste documento, e após ajustes que se lhe façam necessários, seja recomendado às diversas instâncias do serviço público, e indicada a instituição responsável pela certificação dos indicadores de qualidade e produtividade.

BIBLIOGRAFIA

Constituição da República Federativa do Brasil - 1988.

Campos, V. F. - "Gerência da Qualidade Total - Estratégia para Aumentar a Competitividade da Empresa Brasileira" EEUFMG - Fundação Christiano Ottoni, B.H., 1990.

Espinal, M. L., Pinheiro, A.C. - "Metodologia para a Geração de Indicadores de Produtividade no Âmbito do PBQP". Relatório Interno nº 3 - CR-RJ/IPEA, 1991.

Governo Brasileiro - "Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade-PBQP". Brasília, 1990.

Juran, J.M., Gryna, F.M. - "Controle da Qualidade - Handbook". Ed. Mac Graw-Hill Ltda e Makron Books do Brasil Ed. Ltda., SP, 1991.

Teboul, J. - "Gerenciando a Dinâmica da Qualidade" - Qualitymark Editora, R.J., 1991.
