

# **P**ROGRAMA **B**RASILEIRO DA **Q**UALIDADE E **P**RODUTIVIDADE

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



MEFP — MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO  
IPEA — INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

---

**MEFP — MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO**  
**IPEA — INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**

---

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

**Novembro de 1991**

---

---

## Introdução

**A**o longo do século XX, o processo de trabalho, os métodos de administração e a gestão da produção passaram por significativas transformações. Durante boa parte deste período, a competição se processava através da redução de preços unitários dos produtos, com predominância de técnicas caracterizadas pelo uso intensivo de materiais, energia e capital fixo.

Os ganhos de produtividade eram obtidos a partir de economias de escala, mecanização de processos e divisão de tarefas, o que exigia pouca qualificação profissional da mão-de-obra. Neste contexto, apenas o nível gerencial era alvo de treinamento voltado para o conhecimento técnico e organizacional, bem como para o controle de qualidade dos processos e produtos.

No contexto das economias modernas, a participação, a motivação, a gestão comunicativa e a consciência e responsabilidade individual em relação ao processo global assumem cada vez maior importância, a ponto de alterar todo o clima organizacional. Hoje, a relação de trabalho advinda do avanço da sociedade impõe maior capacitação profissional e engajamento da força produtiva.

A busca da Qualidade Total, exercida em todas as etapas do processo produtivo e em todos os níveis hierárquicos da organização, orienta uma verdadeira revolução de conceitos, hábitos e procedimentos, que se verifica em escala internacional.

As premissas, princípios e critérios da Qualidade Total, válidos nas empresas e instituições privadas, são também aplicáveis às organizações governamentais e entidades públicas, traduzindo-se, a nível dos produtos e, sobretudo, dos serviços que oferece à sociedade, em satisfação dos clientes e usuários.

A gestão da Qualidade Total em ambiente participativo e comunicativo requer como instrumento imprescindível a existência e uso de INDICADORES DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, formulados sob uma ótica abrangente que coloque em primeiro plano os clientes e usuários, razão de ser das instituições prestadoras de serviço, sobretudo as governamentais.

---

## ÍNDICE

<b>Introdução</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>Cap. I - Conceitos</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Cap. II - Política para Estruturação de Indicadores</b> . . . . .	<b>9</b>
1. A satisfação das necessidades do usuário, consumidor ou cliente . . . . .	9
2. O usuário ou cliente interno . . . . .	9
3. A geração de indicadores . . . . .	9
4. Requisitos do indicador . . . . .	11
5. Modalidades de mensuração da qualidade e produtividade na geração de indicadores . . . . .	11
6. Exemplos de indicadores . . . . .	12
7. Auditoria da qualidade do indicador . . . . .	14
8. Padrões e metas . . . . .	14
<b>Cap. III- Responsabilidades e Competências</b> . . . . .	<b>15</b>

---

---

## I. Conceitos

O uso corrente e cotidiano da expressão QUALIDADE, sob várias e diversificadas circunstâncias e situações, tende a gerar uma profusão de entendimentos a seu respeito, o que compromete sua aplicabilidade e minimiza sua importância.

A seguir são apresentados os conceitos e terminologia adotados neste documento. Até o item 6, as definições obedecem as Normas ISO 9000/NBR 19.000 - ABNT. As demais foram formuladas buscando adaptar os conceitos constantes da bibliografia especializada aos requerimentos do serviço público.

1. *Qualidade*: é a totalidade de propriedades e características de um produto ou serviço, que confere sua habilidade em satisfazer necessidades explícitas e implícitas.
2. *Política da Qualidade*: são intenções e diretrizes globais de uma organização relativas à qualidade, formalmente expressas pela alta administração.
3. *Gestão da Qualidade*: é a parte da função gerencial global que determina e implementa a política da qualidade.
4. *Sistema da Qualidade*: são as estruturas funcionais, responsabilidades, procedimentos, processos e recursos para implementação da gestão da qualidade.
5. *Controle da Qualidade*: são técnicas operacionais e atividades utilizadas para atender aos requisitos da qualidade.
6. *Garantia da Qualidade*: são todas as ações planejadas e sistemáticas necessárias para prover confiança adequada de que um produto ou serviço atenda aos requisitos definidos da qualidade.
7. *Qualidade do Processo*: é a integração eficaz e oportuna das atividades que compõem um processo. É objetivo fundamental do segmento prestação de serviços, particularmente quando se trata de serviços públicos.
8. *Qualidade do Serviço Prestado*: é o atendimento eficaz das necessidades do cliente, razão por que é indispensável considerar, na identificação de atributos e geração de indicadores para sua mensuração, a forma ou maneira como o usuário percebe e sente a satisfação de seus anseios.

- 
9. **Qualidade da Organização:** é o resultado conjunto da qualidade dos processos da instituição, do nível de cumprimento de sua missão principal, do perfil de motivação dos seus membros e do grau de satisfação de seus clientes. A conjugação desses aspectos define a qualidade da organização, cuja avaliação também pode ser viabilizada através dos próprios indicadores individuais de cada um ou parte desses fatores, transformando-os, inclusive, em indicadores da qualidade da organização.
  10. **Qualidade Total:** é um novo modelo gerencial, fundado na motivação e participação de todo pessoal na estrutura organizacional formal. Seus resultados se materializam, continuamente, em todas as facetas da instituição, traduzidos, sobretudo, em bem-estar de seus empregados e satisfação de seus clientes.
  11. **Indicador da Qualidade:** forma de representação quantificável da qualidade de um produto ou serviço. É instrumento de mensuração da qualidade e, como tal, imprescindível ao seu gerenciamento.
  12. **Padrão da Qualidade:** referencial usado como base de comparação para avaliação da qualidade de um produto ou serviço. O padrão é adotado ou convencionado.

A percepção normal em relação à qualidade tende a ser objetiva quando se refere a produtos, mas, quando se trata da prestação de serviço, reveste-se, em geral, de subjetivismo e adjetivação. Neste setor, principalmente, é fundamental a fixação e o acompanhamento de indicadores precisos, atrelados também aos processos e atividades de suporte componentes do serviço em todas as suas etapas intermediárias, paralelas, simultâneas ou complementares. O indicador deve ter em conta especialmente a perspectiva do cliente, em muitos casos, parte diretamente integrante do sistema de prestação do serviço como, por exemplo, no atendimento médico.

Definir indicadores de mensuração da qualidade é, portanto, basicamente, viabilizar a própria noção da Qualidade, possibilitando o seu gerenciamento de forma concreta, sistematizada e científica: **SEM INDICADORES NÃO HÁ GESTÃO E, SEM GESTÃO, NÃO HÁ QUALIDADE.**

---

## **II. Política para Estruturação de Indicadores**

### **1. A satisfação das necessidades do usuário, consumidor ou cliente**

É essencial na geração de um indicador da qualidade de um produto ou serviço levar em consideração como o usuário, consumidor ou cliente percebe o serviço que lhe está sendo prestado ou o produto que lhe está sendo fornecido. A capacidade de proporcionar satisfação às necessidades do usuário, consumidor ou cliente é o principal fator a ser considerado na geração dos indicadores da qualidade.

Uma das práticas mais simples é a enquete, que pode ser dirigida também a um grupo de não usuários diretos do serviço, mas com alguma outra qualificação definida. Neste caso, fica talvez reduzido o alcance da enquete no tocante ao sentimento do usuário, mas provavelmente melhorado o aspecto de mensuração objetiva da qualidade. As duas formas podem ser usadas complementarmente.

### **2. O usuário ou cliente interno**

A busca da Qualidade Total requer uma atenção especial às necessidades do usuário ou cliente interno.

Em uma organização, qualquer dos seus membros é dependente de outro na execução da sua atividade, sendo portanto, simultaneamente, usuário ou cliente interno e fornecedor ou supridor de outros integrantes da mesma organização.

O princípio da prioridade à satisfação das necessidades do usuário, consumidor ou cliente deve ser igualmente aplicado às relações fornecedor-usuário internas à organização.

### **3. A geração de indicadores**

A descentralização de competências e responsabilidades é intrínseca à busca da Qualidade Total. A sua observância na geração de indicadores da qualidade requer a consideração dos distintos níveis de controle intervenientes no processo, desde a execução direta, passando pelos níveis intermediários, até a mais alta gerência.

---

Portanto, os indicadores escolhidos devem ser desmembrados para o interior da organização, numa hierarquização que se traduz em metas articuladas das diferentes unidades organizacionais, constituindo-se em elementos de avaliação e controle dos gerentes em todos os níveis.

Se o gerenciamento de uma unidade prestadora de serviço demanda indicadores de qualidade do processo e do produto específicos à unidade, o planejamento setorial, por seu lado, já exige indicadores que reflitam, de maneira mais agregada, a qualidade dos processos e produtos do conjunto das diversas unidades sob sua jurisdição.

O procedimento de gerar o indicador conduzido de forma descentralizada e participativa, inclusive a nível dos executores diretos, pela motivação que suscita nas equipes envolvidas, traz resultados em termos de melhoria da qualidade e aumento da produtividade altamente relevantes e, portanto, deve ser buscado em todas as situações.

A partir de indicadores gerados descentralizadamente, com a participação direta do executor da atividade, pode-se chegar a outros que reflitam situações gerais ou setoriais relacionados quer à função (saúde, educação, previdência), quer à área sistêmica (pessoal, material, finanças), podendo inclusive ser regionalizados.

Exemplo de indicador simples da qualidade: percentual dos prontuários médicos preenchidos corretamente (função), índices de absenteísmo, rotatividade, licenças dos servidores (área sistêmica).

Exemplo de indicador setorial da qualidade: média dos indicadores fornecidos pela rede hospitalar de uma cidade, região ou estado, ou derivados de enquete ou pesquisa domiciliar com os usuários de um serviço, ou ainda, num outro enfoque, o índice de infecções hospitalares tomado como representativo da qualidade do serviço da rede de hospitais.

Exemplo de indicador regional ou regionalizado: qualquer das situações anteriores, na dimensão regional.

---

*antol.*

#### 4. Requisitos do indicador

A qualidade do indicador da qualidade será dada pelo grau em que atenda aos seguintes requisitos, considerada a situação específica a que for aplicado:

- *seletividade*: capta os aspectos, etapas e resultados essenciais ou críticos do serviço, como os de grande interface com o público usuário, consumidor ou cliente;
- *simplicidade e baixo custo de obtenção*: facilidade de compreensão e aplicação, inclusive pelos executores diretos, gerado preferencialmente a custo baixo, através da utilização de relações percentuais simples, média aritmética ou números absolutos, etc;
- *cobertura*: suficientemente representativo, inclusive em termos estatísticos, do processo, organização, área, etc., a que se refere, optando por aqueles grandes ou representativos de situação ou contexto gerais e, sempre que possível, estendendo o alcance do monitoramento para cobrir maior número de situações;
- *estabilidade*: permanência ao longo do tempo, e geração com base em procedimentos rotinizados e incorporados às atividades do órgão;
- *rastreabilidade*: o registro e adequada manutenção dos dados, informações utilizadas e memórias de cálculo, inclusive também os servidores envolvidos; é essencial à pesquisa dos fatores que afetam a qualidade, podendo ser os referidos dados armazenados em microfilme, meio eletromagnético, arquivos de fichas e relatórios.

#### 5. Modalidades de mensuração da qualidade e produtividade na geração de indicadores

A medida da qualidade, vale dizer, a representação quantificada da qualidade, pode ser melhor captada se utilizados indicadores em quantidade compatível com os aspectos relevantes do serviço e, inclusive, analisadas as posições relativas que apresentam entre si.

A seguir é apresentado um conjunto de formas de mensuração da qualidade, acompanhadas de exemplos ilustrativos, relativos principalmente aos setores saúde, previdência social e educação:

- a) proporção ou percentual, entre um certo número de ocorrências perfeitas ou, ao contrário, com falhas, erros ou defeitos, e a

- 
- quantidade total de ocorrências, em geral referida a um período de tempo;
- b) tempo de espera para ocorrência de um evento ou tempo de execução de uma etapa do processo;
  - c) relação entre um quantitativo (número, valor, área, etc.) e um referencial apropriado;
  - d) número absoluto ou percentual de ocorrências verificadas dentro de período de tempo ou condições pré-estabelecidas;
  - e) relação entre os custos da prevenção e da detecção de falhas e os custos do mau funcionamento interno e externo;
  - f) relação entre um produto gerado e a quantidade de um, ou de vários, ou todos os fatores, ou ainda de insumos empregados na sua geração;
  - g) alteração no resultado global da organização.

## **6. Exemplos de indicadores**

Os indicadores foram selecionados procurando atender aos critérios de geração. Referem-se, basicamente, a três setores de grande interesse para o usuário ou cliente, e buscam atender também os requisitos da simplicidade, fácil entendimento e aplicação, e relativamente baixo custo de obtenção.

A qualidade do serviço em um setor é melhor captada se utilizados indicadores em quantidade compatível com os aspectos relevantes do serviço, os quais deverão ser acompanhados inclusive através da posição relativa que apresentem entre si.

### **Exemplos de indicadores da qualidade e produtividade no setor saúde:**

- 1) tempo de espera entre a marcação da consulta e o atendimento;
- 2) tempo médio de permanência hospitalar;
- 3) taxa de ocupação hospitalar;
- 4) taxa de mortalidade hospitalar;
- 5) percentual de internações eletivas;
- 6) taxa de infecção durante a hospitalização;
- 7) percentual de postos de saúde providos de geladeira em uso;
- 8) taxa de resolutividade;
- 9) percentual de médicos jovens que tenham feito residência médica;

- 
- 10) gasto médico por paciente dia;
  - 11) número de consultas médicas por emprego médico nas atividades ambulatoriais.

**Exemplos de indicadores da qualidade e produtividade na previdência social:**

- 1) tempo requerido entre a habilitação e a concessão do benefício;
- 2) tempo de espera na rotina de pagamento;
- 3) quantidade ou percentual de concessão de benefícios irregulares;
- 4) taxa de deferimento de seguros-desemprego requeridos;
- 5) taxa de arrecadação efetiva sobre a potencial;
- 6) percentual das autuações sobre o total das empresas fiscalizadas;
- 7) percentual dos débitos pagos sobre os débitos notificados;
- 8) tempo médio para cobrança dos débitos notificados;
- 9) débitos em cobrança por via administrativa sobre o total de débitos;
- 10) débitos em cobrança por via judicial sobre o total de débitos;
- 11) relação entre o número de empresas contribuintes e o número de cadastradas;
- 12) percentual de gastos administrativos sobre o dispêndio com as atividades fim.

**Exemplos de indicadores da qualidade e produtividade em educação:**

- 1) distorção série-idade;
- 2) percentagem de alunos com livro texto;
- 3) área física por aluno;
- 4) taxa de repetência;
- 5) rendimento do aluno-texto padronizado;
- 6) percentagem de professores qualificados sobre o total;
- 7) números de horas-ano de permanência do aluno na escola;
- 8) índice de evasão escolar.

**Outros exemplos de indicadores da qualidade e produtividade:**

- 1) percentual de telegramas entregues dentro de um período de tempo padrão;
- 2) percentual de ligações telefônicas completadas na primeira tentativa;

- 
- 3) número de interrupções no fornecimento de energia elétrica ou água em dado período de tempo;
  - 4) tempo médio de espera para restabelecimento do fornecimento de energia elétrica ou água;
  - 5) tempo médio de espera para obtenção de um registro de marca;
  - 6) número de mortes em acidentes de trânsito por 10.000 veículos;
  - 7) quantidade de passageiros ou toneladas de carga transportadas por unidade de trabalho (número de pessoas ou horas-homem) aplicada;
  - 8) aumento da procura pelo serviço;
  - 9) melhoria da relação benefício-custo.

### **7. Auditoria da qualidade do indicador**

A auditoria da qualidade do indicador confere a sua conformidade em relação aos pré-requisitos para sua geração, devendo ser efetuada por agente independente de quem o estabeleceu.

### **8. Padrões e metas**

O padrão, essencialmente um referencial para comparação, é conceitualmente associado ao indicador. Tal como o indicador, o padrão pode ser adotado seguindo uma hierarquização dentro da empresa, desdobrando-se segundo os diversos níveis de gerenciamento. Pode ser simples, geral ou setorial; o padrão deve ser diferenciado regionalmente, quando necessário.

A meta é um objetivo da qualidade ou produtividade a ser atingido dentro de um período de tempo. É fixada levando-se em conta as necessidades e a disponibilidade de recursos.

A análise da relação entre indicador, padrão e meta é um instrumento de gestão da qualidade, na medida em que:

- a) o padrão é o valor tido como satisfatório arbitrado/convencionado para o indicador;
- b) a meta, um valor pretendido em relação ao padrão, coincidindo ou não com este, é objetivo a ser alcançado em tempo definido;
- c) a apuração periódica do valor real do indicador permite visualizar a qualidade alcançada no período considerado em relação à meta e ao padrão, possibilitando uma avaliação do desempenho obtido.

---

### **III. Responsabilidades e Competências**

Compete à alta direção de cada órgão da administração pública assumir a liderança dos esforços na busca da melhoria da qualidade e produtividade. Cabe-lhe, observadas as peculiaridades de cada órgão, orientar a aplicação dos critérios apresentados neste documento na geração dos indicadores da qualidade e produtividade.

Compete à alta direção, especificamente:

- 1- selecionar os indicadores da qualidade e produtividade;
- 2- adotar padrões e estabelecer metas;
- 3- acompanhar o desempenho do órgão através dos indicadores;
- 4- promover o aperfeiçoamento dos indicadores;
- 5- promover a auditoria dos indicadores.

Compete à direção intermediária inteirar-se dos princípios da Qualidade Total, especialmente o relativo à gestão comunicativa, praticando-os no cotidiano da sua atividade. Cabe-lhe a missão de tornar parte da rotina da sua atividade a geração de informações para os indicadores da qualidade e produtividade.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA cabe, além do disposto para todos os demais órgãos, as seguintes responsabilidades:

- 1- pesquisar, desenvolver e difundir técnicas relativas a indicadores da qualidade e produtividade;
- 2- assessorar tecnicamente na geração e estruturação de indicadores;
- 3- auditar indicadores.

À Secretaria de Administração Federal - SAF, como coordenadora do Sub-Comitê Setorial para os Segmentos da Administração Pública, cabe:

- 1- divulgar o presente documento no âmbito da administração pública federal;
- 2- com o apoio do IPEA, e em colaboração com os representantes dos ministérios envolvidos, coordenar esforços para a definição de indicadores da qualidade e produtividade nas áreas estabelecidas como prioritárias pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

