

Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados*

Maria Ceci Misoczky**

Marcelo Milano Falcão Vieira***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Os possíveis significados de desempenho; 3. As diferentes concepções de qualidade; 4. Desempenho e qualidade na avaliação de organizações públicas; 5. Qualidade e desempenho na perspectiva da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; 6. Considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: qualidade; organizações públicas.

Este artigo revisa a literatura em busca de diferentes definições e usos dos termos desempenho e qualidade, bem como de reflexões sobre quais os mais adequados para o campo das organizações públicas. A partir de críticas às posições que desconsideram as especificidades deste campo, o artigo busca, nas formulações sobre desempenho em Matus (1994) e sobre qualidade em Pollit e Bouckaert (1995), abordagens que as incorporem, além de propor uma relação entre estes dois conceitos. Finalmente, aplica as categorias presentes nestas formulações às definições de qualidade apresentadas pelos dirigentes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O artigo conclui que aqueles autores oferecem uma contribuição adequada e importante, e que se deve continuar a contribuir para a construção de um referencial teórico que permita compreender e apoiar a gestão nas organizações públicas.

* Artigo recebido em nov. 2000 e aceito em jun. 2001.

** Médica, mestre em planejamento urbano pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professora da Escola de Administração e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS.

*** Ph.D. em administração pela Universidade de Edinburgh, Escócia, professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (Propad/UFPE) e coordenador do núcleo de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional.

Performance and quality in the field of public organizations: reflecting on meanings

This paper reviews the literature in search of different definitions and uses of the words quality and performance., as well as reflections on which of those definitions are the most appropriate for the field of public organizations. Based on criticisms of the views that don't consider this field's specificity, the paper searches, in the formulations about performance in Matus (1994) and about quality in Pollit and Bouckaert (1995), for approaches that incorporate such criticisms. It also proposes a relationship between the two concepts. Finally, it applies the categories which are present in these formulations to the definitions of quality presented by government officials of the city of Porto Alegre. The paper concludes that Matus, Pollit and Bouckaert give an adequate and important contribution, and that it is necessary to go contributing to the construction of a theoretical framework that will allow to understand and support management in public organizations.

1. Introdução

“Todo signo sozinho parece morto.
O que lhe dá vida?
No uso, ele vive.
Tem então a viva respiração em si?
Ou o uso é sua respiração?”

Wittgenstein, 1996:129, §432

Corvellec (1997) parte desta reflexão de Wittgenstein para discutir o termo desempenho¹ e seus possíveis e diferentes significados, alertando para as consequências, para o próprio comportamento e para a organização, de utilizá-lo sem uma clara especificação. O mesmo pode-se dizer com relação ao termo qualidade.

Refletir sobre o significado particular que estes termos podem conter justifica-se especialmente no contexto atual, em que alguns setores defendem uma transposição direta, para o campo das organizações públicas, de alguns de seus significados quando utilizados na gestão de organizações privadas. A escolha destes termos se deve, portanto, à centralidade do objetivo de melhorar o desempenho do setor público, presente tanto nas propostas vinculadas a uma visão mais normativa e empresarial, quanto naquelas que se orientam para a democratização e a ênfase em políticas públicas inclusivas e que, portanto, defendem as peculiaridades de foco e de sentido da administração pública. Além

¹ No original, performance.

disto, é inerente à idéia de melhorar o desempenho a existência de um padrão de referência, freqüentemente relacionado à melhoria da qualidade.

Assim, este artigo revisa a literatura em busca de reflexões sobre os usos dos termos desempenho e qualidade no campo das organizações públicas. A partir de críticas às posições que desconsideram as especificidades deste campo, busca-se, nas formulações de Matus (1994) e de Pollit e Bouckaert (1995), uma abordagem que as considere. A seguir, aplicam-se as categorias encontradas nestas formulações às definições de qualidade feitas pelos dirigentes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, concluindo-se que esses autores oferecem uma contribuição adequada e importante. Entretanto, deve-se continuar a contribuir para a construção de um referencial teórico que permita compreender e apoiar a gestão no campo das organizações públicas.

2. Os possíveis significados de desempenho

Ao revisar a literatura sobre organizações, Corvellec (1997) chama a atenção para o fato de que o termo desempenho expressa uma certa percepção do mundo e certas normas socioculturais, sendo, portanto, como qualquer outro, o resultado de uma rede de significados que muda de um grupo social para outro. Assim, a mera tradução da palavra de uma língua para outra subentende uma carga de significados não traduzíveis de imediato. Após exemplificar com a tradução de performance do inglês para o francês e para o sueco, este autor afirma que, no caso de um termo como este, que representa um construto relacionado com a idéia de objetividade, mesmo pequenos mal-entendidos podem ter grande importância. Portanto, sempre que os interlocutores supõem o entendimento mútuo, maior é o efeito da imprecisão lingüística e menos válida a suposição de objetividade.

Corvellec (1997) lista alguns significados para o termo desempenho, presentes na literatura sobre organizações:

- † como desempenho “dramático” e “cultural” na interação entre gerentes e outros membros da organização no processo de construir o sentido da identidade organizacional;
- † como o resultado de atividades, quantificável através de medidas como o lucro contábil ou o retorno do investimento, por exemplo, sendo sinônimo de eficiência;
- † como o que é atingido dos objetivos formais.

Em busca de uma visão integradora, Barrette e Berard (2000) tratam de um sistema de gestão do desempenho que visa associar os objetivos estratégicos a medidas concretas de melhoria do desempenho organizacional:

- † medidas primárias — desempenho financeiro;
- † medidas secundárias — aquisição de novos clientes, indicadores de qualidade e segurança, criação de novos produtos, redução do ciclo da produção, satisfação dos empregados;
- † medidas terciárias — agregação de medidas de desempenho sobre o controle de qualidade.

Já no campo das organizações públicas, segundo Pollit (1993), o desempenho tem um peso relativamente menor que no das organizações privadas, já que este não é o significado principal da tarefa, que, frequentemente, pode estar ligado a aspectos subjetivos ou da ação política, não diretamente relacionáveis com a quantificação ou com a eficiência. Nesta mesma direção, Guerrero (1999), ao abordar o êxito e o fracasso na administração pública, afirma que sua identificação não pode resultar de uma definição rigorosa de desempenho, já que a avaliação obedece a motivações políticas e ideológicas que os métodos racionais e sistemáticos não conseguem incorporar.

3. As diferentes concepções de qualidade

Vieira e Carvalho (1999) consideram que a qualidade é um construto que se define de forma diferente em cada organização. Contrastam, portanto, com a abordagem predominante sobre este tema, ou seja, a visão da qualidade como uma definição universal e harmônica, cuja implantação traria ganhos de eficiência para toda e qualquer organização, ignorando, assim, a influência de fatores como os objetivos, o poder, a cultura da sociedade e da organização e o ambiente institucional, entre outros.

Pollit e Bouckaert (1995:5) questionam se todos os que colocam a qualidade como objetivo estão perseguindo a mesma coisa, ou se diferentes grupos têm diferentes coisas em mente quando adotam o termo. Alertam que, se um termo inclui tudo, ele significa nada. É necessário, portanto, restringir o significado de um termo para torná-lo útil: só então é possível distinguir entre uma entidade, ou assunto, e outra.

Pollit (1993:298) refere-se à presença do caráter ideológico: “a qualidade, assim como a virtude, tem uma forte conotação positiva, combinada com a enorme vantagem de que suas implicações reais continuam sendo sumamente

vagas e imprecisas”. Além disto, o termo é atrativo para a população em geral, para quem eficiência ou efetividade possuem significados distantes.

Uma forma de solucionar esta imprecisão é seguir as recomendações feitas pelo enfoque político, segundo as quais se deve identificar os interesses a que serve o descolamento da palavra e investigar o conjunto real de procedimentos para melhorar a qualidade. Assim, como exemplo, seria possível fazer a seguinte distinção:

- † para uma determinada visão de alguns políticos no poder, ansiosos por diminuir o gasto e assegurar ao público que o padrão de serviços básicos não é afetado adversamente, qualquer aspecto positivo é propagado como uma melhoria na qualidade;
- † para administradores, freqüentemente obrigados a atuar segundo as definições políticas e ansiosos por preservar/destacar seus próprios setores, e que se identificam com certos procedimentos para medir, supervisionar e documentar indicadores escolhidos, há uma tendência para um enfoque racional e sistemático, que também confere mais poder e status àqueles que orquestram os procedimentos e inspecionam os resultados;
- † para profissionais, interessados em preservar uma esfera de autonomia e em proteger suas responsabilidades, ocorre a busca da garantia de que a definição dos padrões e a avaliação dos procedimentos sejam realizadas por eles mesmos;
- † para a população, que relaciona qualidade à obtenção de respostas às suas necessidades, mas que está em uma posição de desvantagem em relação aos grupos anteriores e, para participar, precisa de boa informação, de canais regulares de acesso à tomada de decisão, de direitos sobre os quais se apoiar.

Pollit e Bouckaert (1995) identificam duas gerações na definição do conceito de qualidade. Na primeira, significa corrigir erros, produtos com defeito a partir do que era “adequado” ou não para o uso. Na segunda, refere-se ao refinamento do padrão de adequado, incluindo não apenas a funcionalidade, mas também a aparência, a entrega, o suporte técnico posterior à aquisição, e a opinião dos consumidores. Além disto, esses autores refletem sobre a inadequação destes conceitos para o setor público: serviços não podem ser produzidos, verificados, armazenados e ofertados quando o cliente aparece, sendo produzidos no momento do consumo; a maioria das ações e serviços não pode ser padronizada (educação e saúde, por exemplo); os resultados dependem também da interação e da reação do usuário, bem como do comportamento do profissional, sendo, portanto, de difícil mensuração. Salientam, ainda, que o feedback no setor privado é facilmente detectável pela variação

no consumo. No setor público, por sua vez, os serviços costumam ser gratuitos (na escola ou no serviço de saúde, por exemplo), ou monopólio (como o abastecimento de água), ou oferecidos contra a vontade (como a repressão a infrações de trânsito). Em algumas situações, por outro lado, reduzir a demanda pode ser um objetivo — como através de ações de promoção à saúde que visam, entre outras coisas, reduzir a demanda por consultas médicas e internações hospitalares.

Pollit e Bouckaert (1995) consideram ainda, como uma peculiaridade do setor público o dualismo de ser, por um lado, proprietário e/ou financiador e, por outro, representante dos cidadãos, que lhe outorgaram esta representação pelo voto. Outra peculiaridade é que a população em geral, mesmo que não seja usuária no sentido direto, se relaciona com as organizações públicas, na medida em que, obrigatoriamente, participa do seu custeio e, em decorrência, tem expectativas quanto à forma como os recursos derivados de impostos são aplicados (Rago, 1994).

Ainda um outro aspecto a ser considerado é, segundo Pollit e Bouckaert (1995), que as restrições na oferta de ações e serviços públicos costumam atingir mais os grupos populacionais de baixa renda, que, na medida de sua dependência, costumam aceitar a baixa qualidade como “inevitável”. Revisando as políticas recentes na União Européia, apontam para duas grandes tendências. No Reino Unido qualidade é entendida como uma questão essencialmente apolítica, como a reprodução de práticas do setor privado, com foco no cliente ou no consumidor. Na Bélgica e na França qualidade é entendida como a participação dos cidadãos na avaliação, planejamento e produção de serviços públicos; na relação cidadão/Estado, com os usuários tendo um papel importante na definição dos padrões de qualidade, na decisão do formato e na implementação de serviços. Assim, uma forma de modificar a “inevitabilidade” da baixa qualidade seria adotar esta segunda concepção.

Esses mesmos autores consideram a existência de diferentes níveis para a conceituação de qualidade:

- t microqualidade — conceito de qualidade interna, que se aplica à inter-relação das partes da organização, onde deve haver harmonia de interesses, o que nunca é atingível, dada a diversidade de interesses e dos conflitos decorrentes;
- t intermediária — voltada para a qualidade externa, relação entre produtor e consumidor, ou seja, entre provedor e usuário, havendo a suposição de uma possível harmonia de interesses entre estes;
- t macroqualidade de vida na sociedade — que inclui a melhoria da qualidade na relação entre serviço público e cidadania, ou seja, entre Estado e socieda-

de civil, e leva em conta, portanto, no processo de decisão e implementação, a existência de externalidades a serem evitadas.

Trata-se, neste último caso, de restabelecer a confiança não apenas em um serviço em particular, mas no Estado e no sistema de governança, na legitimidade do governo. Para que o construto da qualidade tenha condições de contribuir para este processo, ele precisa valer a pena, precisa “ser sutil e dinâmico, precisa dizer algo sobre os valores que estão sendo considerados, e também deixar espaço para o fato de que a qualidade é uma questão de nível (e de acordos e concessões), não simplesmente de presença ou de ausência de alguma propriedade. Também deve conter a possibilidade de mudar com a mudança de valores, experiências e expectativas” (Pollit & Bouckaert, 1995:18-9).

Intimamente relacionado com o conceito de qualidade a ser utilizado está o problema de como medi-la. Do ponto de vista da racionalidade, os critérios para uma boa medida incluem a validade, a confiabilidade e a funcionalidade (tempo adequado, hierarquia de medidas, tipo de agregação etc.). Do ponto de vista político, interessa se ocorre, e como ocorre, a participação de cidadãos, profissionais e servidores públicos no desenvolvimento do sistema de medidas e na própria avaliação, aumentando as chances de que este seja levado a sério e seja efetivo. No entanto, como já se viu ao tratar as diferentes abordagens de qualidade, aqui também existem visões assimétricas, principalmente entre quem produz e quem utiliza. Bouckaert (1995) menciona quatro posições possíveis, tendo como referência as categorias de saída, voz e lealdade (Hirschman, 1973) e supondo que os grupos com interesses em jogo possuem boa capacidade de processamento de informações:

- † se ambos têm informações, eles podem concordar ou discordar, o que coloca o usuário em uma posição de barganha ou negociação, com a opção de voz (por exemplo, em conselhos escolares);
- † se ambos têm informações deficientes, o usuário pode se encontrar em posição de busca (por exemplo, de contribuições ou subsídios no espaço de leis ambíguas);
- † se os usuários têm melhores informações que os produtores, isto pode colocá-los em uma posição de convencimento e defesa do seu caso, também com a opção de voz (por exemplo, os grupos militantes relacionados à Aids, junto a profissionais e burocracias);
- † se os produtores têm melhores informações que os usuários, estes ficam dependentes, numa relação que deve se basear na confiança e na lealdade; se houver opção e descontentamento, os usuários poderão procurar uma saída (escolha de outro serviço).

4. Desempenho e qualidade na avaliação de organizações públicas

O modelo dominante de avaliação de políticas públicas (Cohen & Franco, 1993; Aguilar & Ander-Egg, 1995; Costa & Castanhar, 1999; Contandriopoulos et alii, 1998) parte de uma concepção sistêmica e está voltado para fazer um julgamento de valor sobre uma intervenção ou sobre algum de seus componentes, seja pela aplicação de critérios e normas (avaliação normativa), seja a partir de procedimentos voltados para compreender as relações que existem entre os diferentes componentes de uma intervenção (pesquisa avaliativa). A avaliação normativa realiza apreciações dos resultados (efeitos), do processo (relação serviços/recursos) ou da estrutura (recursos), em um contexto e considerando os objetivos propostos. A pesquisa avaliativa, por sua vez, pode incluir um ou mais dos seguintes tipos de análise: estratégica, de intervenção, de produtividade, de implantação, de rendimento e de efeitos.

Guerrero (1999) critica este modelo, que pretende a prescrição de métodos e técnicas considerados rigorosamente científicos, entendendo-o como um meio para a defesa dos interesses de setores da administração que, através de conjuntos de indicadores predominantemente quantitativos, acaba por constituir-se em mero instrumento de alocação de recursos financeiros e de controle burocratizado. Em oposição a esta abordagem, este autor lembra que a definição do conteúdo e a implementação de políticas públicas são feitas com a matéria-prima da linguagem, escrita ou oral, sendo a argumentação central em todas as etapas.

“O coração da política e da prática democrática é o governo por discussão, e, portanto, nada mais natural que as percepções de êxito e fracasso derivem dela. Em seu seio, os poderes públicos, os partidos, o eleitorado e a cidadania em geral participam ativamente em um processo contínuo de debate e persuasão recíproca. Cada etapa de deliberação tem sua própria função e órgãos, de modo que os partidos se identificam com os resultados e formulação de programas; o eleitorado discute os resultados e os candidatos, e expressa o voto majoritário a favor de um programa; a maioria legislativa converte os programas em leis, em debate constante com a oposição, enfim, a discussão se transporta ao Executivo, onde é convertida em políticas específicas e, uma vez em implementação, novamente estão sujeitas à discussão e avaliação em termos de sucesso ou desencanto. Em todo caso, o problema central da análise de políticas é como melhorar a qualidade do discurso político” (Guerrero, 1999:201).

Matus (1996) também nega a separação entre a dimensão política e a técnica e, portanto, a possibilidade de que as políticas públicas sejam avaliadas meramente de forma técnica. Preocupado com as dificuldades dos gover-

nos latino-americanos em exercerem uma gestão bem-sucedida, recomenda que a arte e a técnica de governar consistem em produzir um balanço global positivo entre a eficácia técnica e a política. A diferença entre estes critérios de eficácia se deve a diferenças entre condutas e valores específicos. Assim, o conceito de eficácia técnica se refere a um parâmetro econômico, à alternativa mais econômica para alcançar um objetivo (Matus, 1993:40-1): “Se essa alternativa mais econômica debilita e põe em perigo as forças ou grupos sociais que brigam para alcançar o objetivo acordado, isso não é questão que necessariamente entre em suas considerações, apesar de poder comprometer seu sucesso”.

Já o conceito político busca integrar a eficácia econômica e a política, subordinando a primeira à segunda: “Escolhe um caminho que permite afiançar e acrescentar o poder que representa, considerando que existe uma cadeia de objetivos que devem ser alcançados e que os primeiros da cadeia bem podem ser mais custosos, se com eles se asseguram as condições para alcançar os seguintes. Na lógica política os meios não são neutros e, por isto, a distinção entre fins e meios é limitante, senão falsa. Da mesma forma, a distinção artificial e estática entre meios e fins não pode estabelecer uma fronteira entre o técnico e o político, devendo a mesma ser buscada na diferença de horizontes em que estas esferas se situam” (Matus, 1993:41).

No horizonte político, o conceito de eficácia precisa incluir o comportamento dinâmico dos grupos sociais para avaliar se um projeto determinado aumenta ou diminui a força e o peso dos grupos representados e, em consequência, se compromete ou facilita o sucesso da cadeia de objetivos que são perseguidos, incluindo o mais imediato. Neste sentido, o político é o protagonista que precisa de uma visão mais ampla, ainda que esta esteja comprometida com os grupos sociais que representa; seu existir depende de sua representatividade e da força social dos representados. “Este é um critério dominante na conduta do político e por ele decide sobre os atos e projetos sociais considerando seus efeitos sobre o equilíbrio de forças prevalecentes. (...) seu critério de eficácia é a capacidade para alterar ou manter as relações de poder, porque esse é seu instrumento e seu fim mediato”. Já o técnico começa sua tarefa partindo da delimitação das forças sociais e se guia pela idéia de que existe uma verdade objetiva: “Seus recursos são a argumentação técnica e sua capacidade de persuasão, caracterizadas por um método que lhe permite indicar ‘formas’ ou ‘alternativas’ mais econômicas de alcançar os objetivos que o político persegue” (Matus, 1993:47).

O quadro 1 resume as dimensões política e técnica na administração pública.

Quadro 1		
Dimensões política e técnica na administração pública (adaptado de Matus, 1993)		
Parâmetro	Dimensão política	Dimensão técnica
Esfera de ação	A sociedade como um todo.	Dar racionalidade formal ao processo de decisões sociais.
Valores	Uma verdade pragmática.	Uma verdade científica.
Critério de eficácia	Poder.	Alternativa mais econômica.
Instrumento de ação	Decisão política.	Argumentação técnica.
Tipo de racionalidade	Material — capacidade de alterar ou não relações de poder.	Formal — cadeia de objetivos e meios para que sejam atingidos.

Fonte: Misoczky, Vieira & Leão (1999).

Incorporando ambas as dimensões, e como alternativa aos modelos sistêmicos e normativos de avaliação, Matus (1994) propõe o processamento técnico-político, em que a administração pública é constantemente monitorada quanto ao seu desempenho. Para tanto, define o desempenho de um governo com relação a três balanços:

- † o balanço da gestão pública — sintetiza os resultados positivos e negativos no âmbito específico das respostas a demandas políticas dos atores sociais e da população em geral e se refere às ações que incidem sobre a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, a distribuição descentralizada de poder, o apego a regras éticas, a eficácia e rapidez da justiça, a manutenção da legitimidade e legalidade do governo, a distribuição de renda; aos efeitos destas práticas sobre a imagem do governante e à adesão que recebe dos atores sociais e da população; o recurso escasso crítico desse balanço é o poder;
- † o balanço econômico — registra as conseqüências do manejo da economia e os resultados obtidos com o manejo das políticas voltadas para o crescimento; os recursos escassos são os meios econômicos;
- † o balanço do intercâmbio de problemas específicos — corresponde ao saldo do enfrentamento de problemas específicos que a população valoriza, como acesso a serviços de saúde, de educação, à água e ao saneamento; os recursos escassos são o poder político, os recursos econômicos e, principalmente, as capacidades gerenciais.

À análise de cada um desses balanços deve-se aplicar os critérios de eficácia formal e material. Nestes termos, um governo pode ser considerado deficiente no seu desempenho por três razões:

- † porque caminha na direção errada por causa de uma má seleção do projeto de governo ou por não saber corrigi-lo a tempo; isso pode decorrer de uma má seleção de problemas, pela carência de uma grande estratégia ou pela carência de um bom monitoramento;
- † por um processamento defeituoso do projeto escolhido, sem a devida consideração situacional dos aspectos políticos e técnicos, o que conduz o governo a pagar um custo político e econômico excessivo por decisão;
- † porque a gerência por problemas e as operações são deficientes e, portanto, é baixa a capacidade de executar o decidido (Matus, 1994).

Retomando a discussão de Pollit e Bouckaert (1995) sobre qualidade na administração pública, e relacionando-a com a elaboração de Matus sobre desempenho, chega-se ao quadro 2, onde se vê como o conceito de qualidade pode se vincular ao conceito mais abrangente de desempenho, no campo das organizações públicas.

Quadro 2	
Relação entre níveis para conceituação de qualidade e os diferentes balanços do desempenho no campo de organizações públicas	
Diferentes níveis para conceituação de qualidade nas organizações públicas (Pollit & Bouckaert, 1995)	Desempenho definido como resultado dos três balanços (Matus, 1994)
Macroqualidade de vida na sociedade, voltada para o restabelecimento da confiança no sistema de governança.	Balanço da gestão política e da gestão econômica.
Qualidade intermediária — relação entre provedor e usuário. Microqualidade — inter-relação das partes da organização.	Balanço do intercâmbio de problemas específicos — dependente da relação com a população e das capacidades gerenciais.

5. Qualidade e desempenho na perspectiva da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Em entrevistas realizadas com os titulares das secretarias e departamentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), pediu-se que estes definissem qualidade na administração pública. O quadro 3 apresenta estas definições, agrupando-as segundo as categorias sintetizadas no quadro 2. Menciona-se a área de atuação do respondente, tendo em vista que algumas respostas têm relação direta com ela.

Quadro 3		
Definição de qualidade segundo os dirigentes da PMPA, agrupados de acordo com os níveis de qualidade e tipos de balanço do desempenho		
Nível de qualidade	Tipo de balanço do desempenho	Definição de qualidade
Macroqualidade de vida	Balanço da gestão política	<p>t “A qualidade começa a aparecer quando se consegue colocar para o cidadão, para o contribuinte (...) uma otimização dos serviços públicos da forma mais abrangente possível, dentro de um pressuposto fundamental dentro da justiça: tratar os desiguais de forma desigual, porque eu não consigo ver um serviço de qualidade que atenda a todos da mesma forma” (Secretaria Geral de Governo).</p> <p>t “O fundamental é ter um projeto político claro, com objetivos e, ao mesmo tempo, a capacidade de integrar esse projeto, de trabalhá-lo dentro de um espaço de participação que considera interesses contraditórios, com a diversidade” (educação).</p> <p>t “Estabelecer uma fronteira menor entre o Estado e a sociedade (...), ao permitir que a sociedade se aproprie e discuta as questões de Estado, <i>stricto sensu</i>, faz com que a qualidade da administração pública naturalmente, ou obrigatoriamente, seja melhor, porque há um controle maior sobre a administração, sobre as decisões e acordos socialmente construídos” (meio ambiente).</p> <p>t “A qualidade está relacionada com a eficácia e a efetividade da relação com a população. Uma administração que sabe e consegue fazer a definição de onde gastar recursos escassos em conjunto com a comunidade, ela tem uma vantagem e uma qualidade que é diferenciada” (captação de recursos).</p> <p>t “Na medida em que a gente consiga se relacionar com a sociedade, transferir para ela com clareza o que se está pretendendo e criar condições para que essa interlocução aconteça de fato, eu acho que aí se estabelece um patamar de qualidade” (planejamento).</p> <p>t “Fazer com que a cultura esteja impregnada na sociedade, que faça parte do cotidiano das pessoas” (cultura).</p> <p>t “Combinação de elementos como custo, atendimento, prestação, mas é também o controle social de tudo isso, de transparência, da forma de tomar decisão, de como se monta o orçamento e se definem prioridades” (administração).</p> <p>t “Possibilidade de usar instrumentos capazes de ouvir a população e atender às suas demandas (...) aplicar bem os recursos arrecadados da população” (fazenda).</p>

continua

Nível de qualidade	Tipo de balanço do desempenho	Definição de qualidade
	Balanço da gestão econômica	“Interagir com os setores econômicos mais atingidos pela política neoliberal, geralmente os trabalhadores (...) e a pequena e média empresa, e conseguir produzir a economia fazendo com que esses setores sejam incluídos no mercado de trabalho e de consumo” (indústria e comércio).
Qualidade intermediária	Balanço do intercâmbio de problemas	<p>“Trabalhamos muito no sentido de qualificar os serviços que prestamos para o usuário-fim, dentro de uma concepção de que não é porque é um serviço de assistência social, que serve à população mais carente da cidade, que a qualidade não deve estar presente, como meio para garantir a inserção das pessoas” (assistência social).</p> <p>“A visão de qualidade tem que estar intrinsecamente ligada à satisfação do usuário, e envolve equipamentos para resolver o que as pessoas precisam, trabalhadores bem treinados e bem remunerados, com condições de prestar serviços resolutivos” (saúde).</p> <p>“Bom atendimento ao público, políticas voltadas para o atendimento do cidadão” (habitação).</p> <p>“Fornecer um serviço que atenda às necessidades da população dentro de um custo que ela possa absorver (limpeza urbana).</p> <p>“Os serviços públicos devem ser ágeis, qualificados e respeitarem o cidadão em todos os níveis sociais” (água e esgotos).</p> <p>“Atender às propostas da comunidade” (esportes).</p>

Observa-se que no quadro 3 o nível de microqualidade não está presente nas definições, a não ser, de forma indireta, no do titular da saúde. Ou seja, a preocupação central do governo da PMPA está na relação com a sociedade.

As características encontradas no caso da PMPA evidenciam a limitação de modelos sistêmicos e normativos de avaliação no campo das organizações públicas, incapazes de abordar aspectos da qualidade da relação política entre esta fração do Estado e a sociedade. Confirmam também a importância de considerar tanto a dimensão política quanto a técnica ao se tratar de qualidade e desempenho neste campo.

A qualidade intermediária, relacionada com o desempenho no balanço do intercâmbio de problemas, está mais presente nas definições de qualidade dos titulares de áreas-fim. Já a preocupação com a macroqualidade, e como balanço da gestão política, está mais presente nas respostas dos titulares de áreas-meio ou de articulação, com exceção de meio ambiente, educação e cultura. No entanto, estas exceções se justificam no momento em que se considera a intensa relação destas áreas com o processo de desenvolvimento da cidadania. Já a resposta do titular da indústria e comércio mostra, de forma compatível, a preocupação central com a macroqualidade em relação com o balanço da gestão econômica.

6. Considerações finais

Este artigo revisou as abordagens de qualidade e desempenho, buscando uma definição adequada ao campo das organizações públicas.

Em um primeiro momento estas definições foram encontradas em autores (Matus, 1994; Pollit & Bouckaert, 1995) que tanto reconhecem a importância da dimensão do discurso (Guerrero, 1999) quanto incorporam as dimensões política e técnica (Matus, 1993). Assim, suas formulações avançam em relação a procedimentos avaliativos com base na sistematização de evidências quantitativas e de relações sistêmicas entre partes da organização.

A seguir, foi mostrado como estas formulações — uma a respeito de qualidade, outra de desempenho — se relacionam entre si.

Finalmente, a análise de evidências empíricas obtidas em entrevistas com dirigentes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre indicou a adequação destas formulações e sua propriedade para compreender o caso em questão.

Conclui-se com a sugestão de que revisões como a realizada neste artigo continuem a se desenvolver, com o objetivo de construir um referencial teórico que contribua para a compreensão e para o apoio da gestão no campo das organizações públicas.

Referências bibliográficas

- Aguilar, Maria José & Ander-Egg, Ezequiel. Avaliação de programas e serviços sociais. Petrópolis, Vozes, 1995.
- Barrette, Jacques & Bérard, Jocelyn. Gestion de la performance: lier la stratégie aux opérations. Gestion, Hiver 2000. p. 12-9.
- Bouckaert, Geert. Measuring quality. In: Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert (eds.). Quality improvement in European public services. London, Sage, 1995. p. 20-8.
- Cohen, Ernesto & Franco, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, Vozes, 1993.
- Contandriopoulos, André-Pierre et alii. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: Hartz, Zulmira Maria de A. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1998.
- Costa, Frederico L. & Castanhar, José Cezar. Avaliação social de projetos: limitações e possibilidades. In: Enanpad, 22. Anais... 1999.
- Corvellec, Hervé. Stories of achievement: narrative features of organizational performance. London, Transaction Publishers, 1997.
- Guerrero, Omar. Del Estado gerencial al Estado cívico. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

- Hirschman, Albert O. Saúde, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados. São Paulo, Perspectiva, 1973.
- Matus, Carlos. Estrategia y plan. 10 ed. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1993.
- . El sistema Altadir de monitoreo. Caracas, Fundación Altadir, 1994.
- . Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas. São Paulo, Fundap, 1996.
- Misoczky, Maria Ceci; Vieira, Marcelo Milano F. & Leão, Fernando P. Souza. Dimensão política e dimensão técnica das definições de qualidade no serviço público municipal: o caso da prefeitura da cidade do Recife. In: Enanpad, 22. Anais... 1999.
- Pollit, Christopher. Que es calidad de los servicios públicos. In: Kliksberg, Bernardo (org.). Pobreza: un tema impostergable — nuevas respuestas a nivel mundial. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- & Bouckaert, Geert. Defining quality. In: Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert (eds.). Quality improvement in European public services. London, Sage, 1995. p. 3-19.
- Rago, William V. Adapting total quality management (TQM) to government: another point of view. Public Administrative Review, 54(1):61-4, 1994.
- Vieira, Marcelo Milano F. & Carvalho, Cristina Amélia Pereira de. Objetivos, interesses e estratégias de qualidade. In: Vieira, Marcelo Milano Falcão & Oliveira, Lúcia Maria Barbosa de (orgs.). Administração contemporânea: perspectivas estratégicas. São Paulo, Atlas, 1999.
- Wittgenstein, Ludwig. Investigações filosóficas. São Paulo, Nova Cultura, 1996.