

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

***ANÁLISE DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
QUALIDADE DE UMA ORGANIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO: O CASO
DA BRIGADA MILITAR***

LUIZ EDUARDO DILLI GONÇALVES

Porto Alegre, junho de 2000

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

***ANÁLISE DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE
QUALIDADE DE UMA ORGANIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO: O CASO
DA BRIGADA MILITAR***

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

LUIZ EDUARDO DILLI GONÇALVES

Orientadores: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Prof^ª. Dr^ª. Marília Costa Morosini

Porto Alegre, junho de 2000

“A ciência do homem não tem fundamento que enraíze o fenômeno humano no universo natural, nem método apto para aprender a extrema complexidade que o distingue de qualquer outro fenômeno natural conhecido” (Edgar Morin, 1990, p. 25).

AGRADECIMENTOS

São inúmeras as pessoas às quais expresso o meu mais profundo agradecimento, por terem me estimulado e/ou contribuído para a concretização deste trabalho. Não posso citar todas, mas gostaria de expressar minha gratidão especialmente:

À Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, pela oportunidade e apoio que me proporcionou para realizar este curso, por certo me enriqueceu como pessoa e como profissional;

Aos professores *Dr. Luís Roque Klering* e *Dr.^a Marília Morosini*, pela amizade, incentivo e apoio em todas as fases do curso e, especialmente, pela paciência e orientação segura ao longo desta dissertação e, também, aos professores *Dr. Cláudio Mazzilli* e *Dr. Marcelo Milano Falcão* pelas críticas e contribuições apresentadas quando da defesa do projeto desta dissertação, o que me possibilitou uma visão mais contestadora acerca do tema em questão;

Aos colegas da Brigada Militar, que responderam aos questionários, viabilizando a conclusão desta pesquisa;

Aos professores, funcionários e colegas do Curso de Mestrado em Administração do PPGA/UFRGS, pelos conhecimentos, orientações, apoio e experiências recebidas neste período em que passamos juntos;

Aos meus pais, pela perseverança de seus objetivos em possibilitar uma melhor educação para todos seus cinco filhos, tendo como esteio a compreensão e o amor.

Em especial, a minha esposa *Giovana* e a meu filho *Guilherme*, pelo amor, carinho e pela compreensão do tempo e das energias investidas no transcorrer do mestrado e nesta dissertação, meus sinceros agradecimentos.

Luiz Eduardo Dilli Gonçalves

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	IX
LISTA DE QUADROS	X
LISTA DE SIGLAS.....	XI
LISTA DE TABELAS.....	XII
RESUMO.....	XIII
INTRODUÇÃO.....	1
1 – DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	5
1.1 - A Avaliação dos Programas de Qualidade em Organizações Públicas	5
1.2 – Situação Problemática.....	7
1.3 – Objetivos do Estudo	7
1.3.1 – <i>Objetivo Geral</i>	7
1.3.2 – <i>Objetivos Específicos</i>	8
1.4 – Importância do Estudo	8
1.5 - Caracterização da Organização Brigada Militar.....	10
1.5.1 - <i>Existência Legal</i>	10
1.5.2 - <i>Breve Retrospectiva Histórica</i>	11
1.5.3 – <i>Aspectos da Estrutura Organizacional</i>	14
2 – REVISÃO DA LITERATURA.....	18
2.1 – Organizações Militares.....	18
2.2 – Mudança Organizacional.....	24
2.2.1 - <i>Conceitos de Mudança Organizacional</i>	25
2.2.2 - <i>Origens e Conceitos do Desenvolvimento Organizacional</i>	27

2.2.3 - <i>Conceito de Cultura Organizacional</i>	30
2.3 – Qualidade nas Organizações Públicas.....	34
2.3.1 – <i>Abordagens Conceituais da Qualidade</i>	34
2.3.2 - <i>Evolução Histórica</i>	38
2.3.3 - <i>O Processo da Qualidade</i>	40
2.4 – Avaliação.....	42
2.4.1 – <i>Conceitos Fundamentais de Avaliação</i>	43
2.4.2 - <i>Desenvolvimento da Avaliação dos Programas de Qualidade</i>	46
2.4.3 - <i>A Eficiência/Eficácia de um Sistema de Avaliação</i>	50
2.4.4 - <i>O Custo de Avaliar</i>	54
2.5 – Aprendizagem Organizacional.....	56
2.5.1 - <i>Abordagens Conceituais de ‘Conhecimento’ e ‘Aprendizagem’</i>	56
2.5.2 - <i>A Avaliação do Programa de Qualidade e sua Relação com a Aprendizagem Organizacional</i>	59
2.5.3 - <i>Gestão Sistêmica da Qualidade</i>	62
3 - O SISTEMA AVALIATIVO DO PQBM	67
3.1 - O Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP	67
3.2 - Implantação da Qualidade na Administração Pública	70
3.3 - A Introdução do Programa de Qualidade na Brigada Militar.....	72
4 – METODOLOGIA DO ESTUDO.....	76
4.1 – Características da Pesquisa.....	77
4.2 – Coleta de Dados	79
4.2.1 – <i>Cronologia do Processo</i>	81
4.2.2 – <i>Pré-teste</i>	83
4.2.3 – <i>Descrição do Instrumento de Coleta de Dados</i>	83
4.2.4 – <i>Descrição da População</i>	87
4.3 – Método de Análise dos Dados.....	88
4.4 – Descrição do Modelo de Análise	90
5 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	93
5.1 – Processamento dos Dados	93
5.2 – Limitações do Estudo.....	94

5.3 – Descrição e Análise dos Resultados da Pesquisa.....	94
5.3.1 - A Avaliação do PQBM quanto às Variáveis em Geral.....	96
5.3.2 - Fatores Significativos Relacionados ao Processo Avaliativo.....	105
5.3.3 - Fatores Significativos relacionados aos Resultados obtidos através da Avaliação do PQBM.....	112
5.3.4 – Relação entre as Variáveis de Processo e as de Resultado que compõem o Sistema Avaliativo.....	118
5.3.5 - Sugestões ao Comando-Geral apresentadas pelos oficiais avaliadores do PQBM124	
6 – CONCLUSÕES	129
6.1 – Considerações Iniciais.....	129
6.2 – O Sistema Avaliativo do PQBM como Fator de Desenvolvimento de uma Gestão Sistêmica	130
6.3 - Direcionamento para outras Pesquisas.....	134
6.4 – Considerações Finais.....	134
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139
ANEXO I.....	147
ANEXO II	160
ANEXO III.....	162
ANEXO IV.....	169
ANEXO V.....	173

LISTA DE FIGURAS

1 - Níveis de Cultura e suas Interações	32
2 – Modelo de Implementação da Administração da Qualidade Total (TQM).....	42
3 – Base de Sustentabilidade dos Resultados dos Itens dos Critérios.....	49
4 – Modelo de Gestão Sistêmica da Qualidade (GSQ).....	64
5 – Modelo Analítico da Pesquisa.....	91

LISTA DE QUADROS

1 – Reestruturação dos Níveis de Decisão na Brigada Militar	15
2 – Mapa Comparativo do Efetivo (Lei n.º 9.741 e Lei n.º 10.993) da B. M	16
3 – Diferença entre Organizações Mecânicas e Organizações Orgânicas.....	30
4 – Visão da Qualidade de Crosby, Deming e Juran	40
5 – Diferenças entre Eficiência e Eficácia	53
6 - Mapeamento das Questões por Autores e Teorias.....	65
7 – Níveis de Avaliação do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade	75
8 – Distribuição das Questões por Dimensões/Variáveis.....	86
9 – Fatores Significativos Relacionados ao Processo de Avaliação do PQBM.....	107
10 – Fatores Significativos Relacionados aos Resultados obtidos na Avaliação do PQBM...114	
11 – Sugestões de Melhorias no Sistema Avaliativo do PQBM feitas pelos Oficiais Avaliadores.....	125

LISTA DE SIGLAS

BM – Brigada Militar
Coredes – Conselhos Regionais de Desenvolvimento
Cmdo – Comando
Cmt – Comandante
CRB – Comando Regional de Bombeiros
CRPO – Comando Regional de Polícia Ostensiva
DLP - Departamento de Logística e Patrimônio
DA – Departamento Administrativo
DS – Departamento de Saúde
DE – Departamento de Ensino
DI – Departamento de Informática
EMBM – Estado Maior da Brigada Militar
FPNQ – Fundação do Prêmio Nacional da Qualidade
HBMPA – Hospital da Brigada Militar de Porto Alegre
HBMSM – Hospital da Brigada Militar de Santa Maria
IPBM – Instituto de Pesquisa da Brigada Militar
PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDCA – Plan, Do, Check e Action
PGQP – Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade
PQBM – Programa de Qualidade da Brigada Militar
PQAP – Programa de Qualidade da Administração Pública
OPM – Órgãos Policiais Militares
DO - Desenvolvimento Organização
FPNQ – Fundação do Prêmio Nacional da Qualidade
TQM – Total Quality Management
MIT – Massachusetts Instituto of Technology

LISTA DE TABELAS

1 – Estimativa do Desvio Padrão e seus Erros Máximos Toleráveis	95
2 – Análise do Sistema de Avaliação do PQBM, segundo a Percepção dos Oficiais Avaliadores.....	97
3 – Fatores Significativos Relacionados ao Processo de Avaliação do PQBM	106
4 – Fatores Significativos Relacionados aos Resultados obtidos na Avaliação do PQBM.....	113
5 – Correlações Entre as Variáveis de Processo e as Variáveis de Resultado	120
6 - Variáveis Causais que mais Correlacionaram-se com as de Resultado na Avaliação do PQBM	121
7 - Variáveis que Necessitam de Melhorias na Avaliação do PQBM.....	124

RESUMO

Este trabalho analisa o sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização pública, mais especificamente a do Programa de Qualidade da Brigada Militar (PQBM), na visão dos seus próprios avaliadores, tendo a finalidade primordial de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema avaliativo. O estudo baseia-se na teoria geral da administração, com ênfase na teoria clássica, na burocrática e na do desenvolvimento organizacional, aplicado às condições e contexto da organização Brigada Militar. Da totalidade dos 83 (oitenta e três) oficiais avaliadores participantes do processo avaliativo do PQBM, 72 (setenta e dois) responderam a um instrumento de levantamento de dados quantitativos, utilizando uma escala *tipo Likert*, com respostas intervalares de 0 a 4 (de discordo totalmente a concordo totalmente), e dados qualitativos, através de questões abertas. As questões abrangem variáveis de processo (aspectos organizacionais, relativos a método/conteúdo e relativos a recursos), assim como variáveis de resultado (aspectos relativos à estrutura, à atividade humana, à organização e ao meio-ambiente). Os resultados obtidos delineiam a percepção dos avaliadores quanto a mudanças e suas expectativas relativas ao processo avaliativo do PQBM e a capacidade da organização de absorver um novo modelo de gestão sistêmica. Demonstram, ainda, a distância entre o preconizado, quanto ao comportamento administrativo, e a realidade organizacional. Por fim, apresenta-se, através das análises das variáveis causais e das sugestões dos avaliadores, diversas ações para o desenvolvimento de uma gestão sistêmica da qualidade, e sugerem-se estudos mais aprofundados desses aspectos relativos a avaliação.

ABSTRACT

This work analyzes the system of evaluation of the program of quality of a public organization, more specifically the one of the Program of Quality of the Military Brigade (PQBM), in the its own assessors' vision. Tends the primordial purpose of contributing for the improvement of the evaluation system. The study bases on the general theory of the administration, with emphasis in the classic theory, in the bureaucratic and in the one of the organizational development, applied to the conditions and context of the organization Military Brigade. Of the totality of the 83 (eighty three) official participant assessors of the evaluation process of PQBM, 72 (seventy two) they answered to a questionnaire of rising of quantitative data, using a scale like Likert's, with interval answers from 0 to 4 (from I totally disagree to I totally agree), and qualitative data, through open questions. The subjects embrace process variables (organizational aspects, related to method/content and relative to resources), as well as result variables (relative aspects to the structure, to the human activity, to the organization and the environment). The obtained results delineate the assessors' perception as to changes and its relative expectations to the evaluation process of PQBM and the capacity of the organization to absorb a new model of systemic administration. They still demonstrate, , the distance among what is commended, with relationship to the administrative behavior, and the organizational realityl. Finally, it comes, through analyses of the causal variables and of the assessors' suggestions, several actions for the development of a systematic administration of the quality, and they are suggested deepened studies of those relative aspects the evaluation.

INTRODUÇÃO

Esse estudo realiza uma análise do sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização do setor público, mais especificamente a da Brigada Militar, a fim de aprofundar e compreender seu desenvolvimento, possibilitando uma melhor qualificação dos serviços prestados à comunidade.

O interesse pelo tema da qualidade ganhou importância no final dos anos 80 e início dos 90, no que se refere à administração das organizações. Atualmente, a qualidade é considerada uma questão de grande importância, tendo como foco de atenção a satisfação dos clientes e o desempenho organizacional. Em organizações públicas existem várias dificuldades quanto à aplicação de programas de qualidade, como, por exemplo: identificação dos clientes; suporte de recursos; identificação da relação serviço/cliente; alterações das políticas públicas, entre outras, o que diverge em muito das organizações privadas.

Diante de dificuldades como as supracitadas, e em condições estruturais inadequadas num ambiente organizacional extremamente complexo, as organizações passam por um processo de mudança que é, simultaneamente, interno e externo. A Brigada Militar, sendo uma organização prestadora de serviços de segurança pública, que procura atender aos anseios e conflitos da sociedade, é dependente de questões políticas, econômicas e sociais do meio que está inserida. Bem por isso, não tem sido exceção a esses processos de mudança.

O tema *qualidade* é abordado sob diversos enfoques e correntes de pensamento divergentes, dependendo da área em questão. No caso da administração pública, de modo especial, observa-se uma mudança de paradigma, que coloca em questionamento sua atuação, seus métodos e seus objetivos com relação ao seu fim.

Neste sentido, esta dissertação pretende contribuir para que exista um referencial confiável, que é construído a partir da análise da realidade, em pesquisa de campo abrangente na organização pública -Brigada Militar- e é respondido por oficiais avaliadores do Programa de Qualidade da Brigada Militar. O aspecto científico e significância dos resultados é obtido através de técnicas e métodos variados de análise e interpretação das evidências singulares ou reunidas em categorias.

A abordagem do tema começa revisando obras selecionadas na área da teoria geral de administração (C. Argyris, M. Weber, W. Bennis, E. Schein, Lawrence e Lorsch e R. Likert), depois sobre a avaliação institucional (Dias Sobrinho, P. Demo) e por último sobre os programas de qualidade (Garvin, Juran, Oakland, Carroll e McConhie), tendo uma especial atenção às mudanças de pontos de vista que as teorias explicam e as pesquisas confirmam, ao longo dos tempos. Partindo dos antigos princípios e elementos administrativos, orientados ao controle e especificação de tarefas e estruturas (administrações militares e burocracias), transita-se por modelos de organizações públicas mais flexíveis e mais modernas (teoria do desenvolvimento organizacional), e, por fim, o desenvolvimento da questão da avaliação dos programas de qualidades com um “*background*” da aprendizagem organizacional.

Apesar dos vários indicadores de viabilidade de execução desta pesquisa, precisa-se saber que toda investigação científica enfrenta, além do mistério contido no seu objetivo -que já se encontra organizado ou desorganizado-, que é preciso no mínimo entender e respeitar as divergentes opiniões sobre o tema em questão. Embora tendo avançado na compreensão do

problema e produzido critérios para controle das variáveis, reconhece-se que os resultados possíveis têm características mais genéricas que específicas. Acresça-se a tudo isso, o fato de que a discriminação das variáveis necessárias à análise do sistema avaliativo do programa de qualidade da Brigada Militar está em construção. A meta-avaliação é hoje um dos passos necessários ao questionamento do sistema de avaliação.

A tomada de consciência dessas e de outras limitações (descritas em 5.2) é mais um ganho importante deste estudo. Por considerá-las antes como indicadores da relevância e da complexidade do tema do que como dificuldades invencíveis, o pesquisador, a cada fase, divisa inúmeras alternativas de focalização. O resultado geral desse esforço para circunscrição do problema, provisão da fundamentação teórica, identificação das restrições, delimitação da população, criação do instrumento de pesquisa, coleta, processamento dos dados, análise e interpretação dos indicadores concretos, sob diversos critérios de categorização, distribui-se pelos capítulos, resumidos a seguir:

No capítulo I - Definição do Problema-, é realizado o levantamento de estudos sobre o possível impacto da avaliação dos programas de qualidade em organizações do setor público, com seus enfoques tradicionais e com as dificuldades que os cercam quando direcionados para tais organizações. Este capítulo aborda a importância do estudo, a caracterização da organização Brigada Militar (existência legal, retrospectiva histórica e a estrutura organizacional).

No capítulo II - Revisão da Literatura-, abordam-se os temas necessários ao desenvolvimento da análise do sistema de avaliação do programa de qualidade da Brigada Militar, especialmente os conceitos de organizações militares, mudança organizacional, qualidade nas organizações públicas, avaliação e aprendizagem organizacional, culminando

com um mapeamento das questões da pesquisa, de acordo com a abordagem dos principais autores e suas teorias administrativas.

O capítulo III – O Processo Avaliativo do Programa de Qualidade da Brigada Militar-, é desenvolvido a partir da evolução dos Programas de Qualidade no Estado do Rio Grande do Sul, tendo seu nascedouro no Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, passando pela implantação da Qualidade na Administração Pública e indo até o Programa de Qualidade na Brigada Militar, fechando o foco no seu sistema avaliativo.

Já no capítulo IV - Metodologia do Estudo-, apresenta-se numa ordem seqüencial, as características da pesquisa; coleta de dados (cronologia do processo, pré-teste, descrição do instrumento de pesquisa e descrição da população); método e análise dos dados e, finalmente, a descrição do modelo de pesquisa.

No capítulo V - Análise e Discussão dos Resultados da Pesquisa-, começa pelo processamento dos dados; limitações do estudo e a descrição e análise dos resultados da pesquisa (análise do sistema avaliativo do PQBM quanto às variáveis em geral; fatores significativos relacionados ao processo avaliativo; fatores significativos relacionados aos resultados do instrumento avaliativo; e as correlações entre as variáveis de processo e as resultados), e sugestões de melhorias na avaliação do PQBM, fornecidas pelos respondentes.

Finalmente, no capítulo VI - Conclusão-, é realizada a revisão geral dos resultados mais significativos da pesquisa, possíveis implicações para o desenvolvimento de uma avaliação da instituição em questão, e sugerem-se alternativas para novos estudos.

1 – DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1 - A Avaliação dos Programas de Qualidade em Organizações Públicas

Um grande número de organizações do Estado do Rio Grande do Sul, tanto públicas quanto privadas, vêm utilizando o Programa de Qualidade Total, com a finalidade de buscar uma maior satisfação dos seus clientes através da excelência dos seus produtos ou serviços.

Porém, no setor privado, as organizações utilizam-se das várias metodologias e conceitos dos programas de qualidade, sem que, no entanto, afastem-se do modelo original. Basicamente, seguem os conceitos difundidos pelos principais ideólogos: Deming, Juran, Ishikawa e Feigenbaum, os quais simplificam o fenômeno estudado, distanciando-o de uma visão mais crítica das relações existentes no trabalho, como uma das finalidades de evitar questionamentos para se ter conceitos comuns e verdades absolutas.

Com relação ao setor público, a dificuldade de implantação de um programa de qualidade é resultado de um posicionamento pragmático, haja vista as questões políticas que fatalmente adviriam e as conseqüências que prejudicariam sua credibilidade. Mesmo assim, vários são os motivos que levam a adotar um programa de qualidade. Segundo Gomes (1997), os administradores utilizam-no com objetivos de melhorar o atendimento ao usuário e, ao

mesmo tempo, diminuir os gastos públicos; buscar níveis de excelência através da motivação do funcionalismo; e melhorar a imagem institucional perante a sociedade.

Portanto, é necessário questionar o atual modelo proposto pelos programas de qualidade, com uma ótica mais criteriosa, principalmente nos casos das organizações públicas, pois suas características diferem bastante daquelas propostas para as organizações privadas. Isso porque, ao analisarmos uma parte deste programa -a avaliação-, será necessário ter ciência das suas nuances, tais como: organizações complexas; organizações públicas; culturas organizacionais; formas de pensamento da qualidade e avaliações.

No que se refere às questões relativas às diferenças culturais, sociais, econômicas e políticas existentes entre a experiência do modelo japonês e o modelo para os países ocidentais, Fleury (1993, p. 24) relata que é um grave equívoco pensar que possam servir-nos, sem um questionamento mais profundo acerca do conteúdo, da metodologia por eles preconizadas, chegando a afirmar que a realidade empresarial brasileira é diferente, em que é constatada a “persistência de processos, condições e relações de trabalho tradicionais e predatórios (em alguns setores, como no caso da construção civil, classificados como pré-tayloristas)”.

Esta pesquisa primeiramente caracterizou a organização em estudo, através de seus aspectos legais, históricos, estruturais e como transcorreu o processo avaliativo do Programa de Qualidade para, posteriormente, realizar uma revisão bibliográfica que possibilitasse o desenvolvimento do tema proposto sem amarras preconcebidas da metodologia do *TQM* (*Total Quality Management*).

O motivo desta dissertação foi a necessidade de se desenvolver um referencial sobre a avaliação do PQBM e que possibilitasse a caracterização de uma técnica gerencial positivamente utilizável, e não como mais um modismo entre tantos outros surgidos nos

últimos anos, aplicável tão-somente a campos específicos de conhecimento, sem qualquer sentido de generalização.

1.2 – Situação Problemática

Para efeitos de análise, a *Avaliação* será abordada sob duas perspectivas integradas: enquanto eficiência/eficácia organizacional; e a teoria da aprendizagem como meio para propiciar subsídios às mudanças necessárias à implantação de uma nova forma de *Gestão da Qualidade*.

Com base no exposto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa:

Qual a validade do sistema de avaliação do Programa de Qualidade enquanto meio para propiciar subsídios às mudanças necessárias à implantação de uma Gestão Sistêmica da Qualidade na Brigada Militar?

1.3 – Objetivos do Estudo

1.3.1 – Objetivo Geral

Analisar a validade do sistema avaliativo do Programa de Qualidade como meio para introduzir as necessárias mudanças que conduzam a uma Gestão Sistêmica da Qualidade na Brigada Militar, sob a ótica dos Oficiais Avaliadores da Qualidade.

1.3.2 – *Objetivos Específicos*

- a) Analisar os fatores significativos relacionados às etapas do *processo* de Avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar;
- b) Analisar os fatores significativos relacionados aos *resultados* obtidos através da avaliação do PQBM;
- c) Identificar as variáveis de *processo* que afetam as de *resultado* na execução da avaliação do PQBM;
- d) Verificar quais as sugestões de melhorias na avaliação, com vistas a propiciar subsídios às mudanças necessárias à implementação de uma ‘Gestão Sistêmica da Qualidade’ na Brigada Militar.

1.4 – **Importância do Estudo**

Justifica-se a escolha deste tema, por duas razões centrais: primeiramente, porque várias organizações públicas do Estado do Rio Grande do Sul (Brigada Militar, Polícia Civil, Tribunal de Justiça, CEEE, Corsan, entre outros), vêm utilizando o *Programa de Qualidade Total*, com a finalidade de buscar uma maior satisfação dos seus clientes, através da excelência dos seus produtos ou serviços. Tanto é verdade que foi editada a lei n.º 11.075, de 06 de janeiro de 1998, a qual institui o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, especificando suas dez áreas de atuação, cabendo o inciso VI do art. 2º, à segurança pública (Anexo I).

No entanto, o adequado gerenciamento pela *Qualidade* em organizações públicas vem enfrentando algumas dificuldades, pois, apesar de ocorrer a capacitação dos recursos humanos

(cursos, treinamentos), os métodos de implantação não têm sido os mais adequados, o que, associado à orientação incorreta de o que fazer, leva ao insucesso e à frustração. Por outro lado, sempre é importante buscar melhorias quanto a forma como se desenvolve o sistema avaliativo organizacional pois, desde o aparecimento das primeiras organizações, discute-se de que modo poderiam ser aperfeiçoados os relacionamentos, os processos e os resultados do trabalho, e isso passa com certeza por uma *avaliação*.

Em segundo lugar, pelo momento por que vem passando a Corporação, ou seja, de transformação tanto na sua estrutura como na sua essência, através da aprovação do novo Estatuto dos Servidores Militares (Lei n.º 10.990, de 18 de agosto de 1997), da nova Lei de Organização Básica (Lei n.º 10.991, de 18 de agosto de 1997), do novo Plano de Carreira (Lei n.º 10.993, de 18 de agosto de 1997) e da lei de fixação do efetivo da Brigada Militar (Lei n.º 10.993, de 18 de agosto de 1997). Logo, verificam-se várias alterações no plano legal, com a finalidade de adequar-se às mudanças que também ocorrem na sociedade. Cabe destacar que a Corporação vem desenvolvendo um Programa de Qualidade Total desde 1994; conseqüentemente, deu início a um processo de aprendizagem que serviu para instigar as pessoas que a integram. E que, na percepção desse pesquisador, estimulam a que se questione que programa de qualidade, para aprimorá-lo, se for o caso, e dar continuidade necessária para a introdução dos requisitos do processo de aprendizagem numa organização que busca firmar-se cada vez mais na sociedade gaúcha, como prestadora de excelentes serviços.

Portanto, o interesse pela pesquisa sobre o *sistema avaliativo do programa de qualidade* é pela possibilidade de compreender melhor o programa através de uma visão sistêmica, verificando suas qualidades e deficiências, a fim de subsidiar o planejamento com vistas às mudanças necessárias à implementação de uma Gestão Sistêmica da Qualidade.

Para concluir esta justificativa, a avaliação do programa deve ser vista como um meio a propiciar um aprendizado *lato sensu*, ou seja, que envolva o individual e o coletivo, com a finalidade de trabalhar os pressupostos básicos da cultura organizacional para que ocorra realmente uma mudança duradoura.

1.5 - Caracterização da Organização Brigada Militar

1.5.1 - Existência Legal

Ao analisarmos a existência legal da Brigada Militar, verifica-se que começa a estruturar-se legalmente através da Constituição Federal, no capítulo intitulado “DA SEGURANÇA PÚBLICA”, em seu artigo 144, o qual enumera de forma taxativa os órgãos, federais e estaduais, que detêm competência para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Entre esses órgãos, figuram, no inciso V do mencionado dispositivo legal, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, sobre os quais nos deteremos mais especificamente.

Na seqüência dos parágrafos, verifica-se que o legislador constitucional procurou definir, de forma geral, as competências de cada órgão no contexto da Segurança Pública. Nesse sentido, afirma o § 5^o do artigo 144 que:

“Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.”

Ainda nos parágrafos 6º e 7º faz menção às polícias militares e aos corpos de bombeiros militares, quando diz que estes são forças auxiliares e reservas do Exército, e que são subordinados aos Governadores dos Estados.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989, prevê, no art 124 e incisos, que segurança pública é exercida por três órgãos? Brigada Militar, Polícia Civil e Instituto-Geral das Perícias.

À Brigada Militar, de acordo com o que dispõe a Carta Estadual nos art. 129 a 132, incumbe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a guarda externa dos presídios, a polícia judiciária militar, os serviços de trânsito, além das atividades de defesa civil exercidas através do seu corpo de bombeiros.

Portanto, fica bem demonstrada a relação de competências entre União e Estados relativamente à segurança, quando cita que esta ficou repartida, ou seja, a segurança pública ficou a cargo dos Estados e da União.

1.5.2 - Breve Retrospectiva Histórica

Em 18 de novembro de 1837, através da Lei n.º 7, o Presidente da Província, Gen. Elseário de Miranda e Britto, resolve criar o **Corpo Policial** da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Durante o Império, o policiamento no Rio Grande do Sul foi exercido por várias organizações que se sucederam e, muitas vezes, chegaram a existir duas ou três que se sobrepunham, como bem expressa Mariante em sua obra *Crônicas da Brigada Militar*:

“Ao examinar-se o problema do policiamento na década 1840/1850, verifica-se a existência de três corporações distintas colaborando no mesmo. O orçamento para a Província no ano de 1848 consigna rubricas específicas para o Corpo Policial, Pedestres e Guarda Nacional.” (Mariante, 1972, p. 71).

Após, em 1873, extingue-se o **Corpo Policial** e forma-se a **Força Policial**. A partir da Proclamação da República no Brasil, em 1889, começamos a incorporar as seguintes denominações: **Guarda Cívica** (1889), **Corpo Policial** (1889) e **Brigada Militar** (1892).

Com o definitivo nome, a Brigada Militar veio a participar de inúmeras revoluções históricas no Brasil, como as de: 1893 a 1895 (Revolução Federalista), 1923 (Revolução Assisista), 1924 (em São Paulo), 1926 (em Santa Catarina e Paraná), 1930 e 1932 (no Estado e em São Paulo), demonstrando uma forte cultura militar e guerreira¹.

Após o movimento revolucionário de 1932, a Brigada Militar ainda participou de outros, apesar de já estar voltada para a segurança pública da comunidade: o ocorrido no Estado Novo de 1937, o da Legalidade de 1961 e o da Revolução de março de 1964.

Por outro lado, no início da era Republicana, o policiamento era voltado à segurança pública, ainda dentro de uma forte concepção militar, sendo exercido por guardas municipais, em regra treinados e comandados por Oficiais da Brigada Militar.

A partir de 1935, em decorrência da nova Constituição Estadual, a atividade policial passou a ser competência exclusiva do Estado. A guarda civil e a guarda de trânsito passaram a fazer o policiamento ostensivo na capital, enquanto a Brigada Militar assumia o policiamento no interior.

¹ Gabinete Comandante-Geral da Brigada Militar. *Histórico da Brigada Militar*. Site Oficial da Brigada Militar. Capturado em 21Ago98, *On line*. Disponível na Internet <http://www.procergs.com.br/brigadamilitar/>

Em meados de 1950, a Brigada Militar passou a preocupar-se em organizar formas de policiamento adequadas a locais e objetivos específicos, originando-se dessa preocupação o policiamento rural montado. Neste período, surge também o policiamento urbano, com emprego de duplas de policiais militares, que passaram a ser conhecidas como “Pedro e Paulo”, tendo como referência o emprego de policiais em duplas, no Rio de Janeiro, que eram denominados “Cosme e Damião”.

A Brigada Militar, que sempre lutara pela sua autonomia na área policial, a partir de 1968, como consequência de legislação federal, assumiu o policiamento fardado, com exclusividade. Hoje, constitui-se na Polícia Militar gaúcha, com mais de um século e meio de existência, cuja história confunde-se com a própria história do Estado do Rio Grande do Sul, ambientando-se às necessidades de segurança da população, incorporando atividades policiais diversas e de bombeiros.

Atualmente, a Corporação recebe a denominação de Brigada Militar e está assim definida pela Lei nº. 10.991, de 18 de agosto de 1997, que dispõe sobre a sua organização básica:

“Art. 1º. - A Brigada Militar, Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul, é uma instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, destinada à preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio.”

Até a edição da lei supracitada, a Brigada Militar formava seus policiais, planejava e executava o policiamento com ampla autonomia operacional e administrativa, ficando subordinada diretamente ao Governador do Estado mas, após, sua vinculação, tanto administrativa quanto operacional, passou a ser com a Secretaria de Segurança Pública, conforme o art. 2º da referida lei - “A Brigada Militar vincula-se, administrativa e

operacionalmente, à Secretaria de Estado responsável pela Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Sul”.

1.5.3 – Aspectos da Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional da Brigada Militar segue o modelo preconizado pelo Decreto-Lei nº 667/69, que prescreve, em linhas gerais, a forma de organização e funcionamento das Polícias Militares, calcada nos padrões derivados do Exército Brasileiro.

No plano estadual, o documento basilar é a Lei nº 10.991, de 18 de agosto de 1997, que dispõe sobre a organização básica da Brigada Militar do Estado e dá outras providências. Esta lei, estrutura a Corporação em três tipos de órgãos: órgãos de direção, órgãos de apoio e órgão de execução. O **Órgão de Direção Geral** da organização é o Comando-Geral, ao qual compete a administração da instituição. Já aos **Órgãos de Apoio** da organização – os Departamentos -, compete o planejamento, a direção, o controle e a execução das diretrizes emanadas do comando da instituição. Quanto aos **Órgãos de Execução** da organização – Comandos Regionais e Órgãos de Polícia Militar - da organização, compete as atividades administrativo-operacionais indispensáveis ao cumprimento das atividades da instituição.

A Assessoria da Qualidade liga-se ao Gabinete do Comandante-Geral, ao qual compete o assessoramento ao Comando-Geral, composto por: Chefia; Assessorias e Secretaria Executiva. Para uma melhor visualização do Organograma da Brigada Militar, verificar o Anexo II.

Como consequência desta nova estruturação prevista na supracitada lei, houve alterações na estrutura militar tradicional para uma estrutura militar adaptada às exigências da

polícia ostensiva, mais moderna, ágil e menos centralizadora, com diminuição dos níveis de decisão de seis para três, ficando somente a relação: Comando da Corporação - Comando Regional - Comando do Município.

A demonstração gráfica a seguir apresenta um exemplo geral da reestruturação dos níveis hierárquicos na Brigada Militar, com sua respectiva abrangência em número de municípios:

Quadro 1

Reestruturação dos Níveis Hierárquicos na Brigada Militar

ONTEM	Municípios abrangidos, em média	HOJE	Municípios abrangidos, em média
Cmdo BM	467	Cmdo BM	467
Comando de Área	77	CRPO	22*
Batalhão/Regimento	20	OPM/Município	01
Companhia/Esquadrão	05		
Pelotão	03		
Grupo	01		

Fonte: gabinete do Cmt-Geral, 1999

* A abrangência em municípios é de acordo com a área prevista para os Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento).

Os Comandos Regionais permaneceram com os seus Estados-Maiores para possibilitar um melhor desenvolvimento da administração policial militar. Os Comandos Municipais (OPM) têm a incumbência de operacionalizar o exercício da polícia ostensiva, desenvolvendo as 'atividades micro' de treinamento, planejamento local, supervisão e execução propriamente dita. Todos os municípios terão, até o final do ano de 2001 no Comando dos OPM, oficiais de polícia militar.

O efetivo de cada município e seu grau de comando serão fixados considerando-se os indicadores de segurança pública da respectiva circunscrição territorial, especialmente o populacional.

A implementação desta reestruturação completar-se-á totalmente em 2001, pois a lei que fixa o efetivo da Brigada Militar (Lei n.º 10.993) prevê gradualmente a complementação deste efetivo, ano-a-ano.

A Brigada Militar possui atualmente 24.958 policiais militares em seus quadros funcionais, distribuídos em postos ou graduações, sendo que algumas delas foram extintas com a lei n.º 10.993/97, preservando-se os profissionais ocupantes de postos ou graduações em extinção, até completar toda a reestruturação em 2001, conforme quadro do mapa comparativo do efetivo, abaixo:

Quadro 2

Mapa Comparativo do Efetivo (Leis n.º 9.741 e n.º 10.993) da Brigada Militar

Postos/ Graduação	Lei n.º 9.741/92	Lei n.º 10.993/97
	Existente Jul/99	Efetivo Previsto até 2001
Coronel	22	26
Ten Cel	89	95
Major	171	276
Capitão	475	762
1º Tenente	471	760
2º Tenente	159	Extinta
Asp. Of.	----	Extinta
Subtenente	129	Extinta
1º Sgt	637	2.626
2º Sgt	2073	4.064
3º Sgt	399	3.000*
Cabo	3.047	Extinta
Soldado	17.286	22.041
TOTAL	24.958	33.650

Fonte: Departamento Administrativo, Julho/99

- O efetivo de 3º Sgt. reverterá à graduação de soldado, quando extinto, em decorrência das disposições da Carreira dos Servidores Militares Estaduais.

Portanto, independentemente da reestruturação que está acontecendo, a corporação continua com as características fortes de uma organização militar, porém um pouco mais flexível, pois diminuiu os níveis decisórios (de 6 para 3) e os hierárquicos (de 13 para 8),

possibilitando uma maior agilização nas comunicações internas, a melhoria de todos os níveis de execução e a centralização das atividades administrativas macro, com a descentralização das atividades operacionais.

Com estas medidas, a organização parte para uma reestruturação necessária à adequação às transformações sociais, onde as quatro leis (*Lei n.º 10.991 'Organização Básica da Brigada Militar'*; a *Lei Complementar n.º 10.990 'Estatuto dos Servidores Militares do Estado'*; a *Lei Complementar n.º 10.992 'Carreira dos Servidores Militares do Estado'*; e, a *Lei n.º 10.993 'Fixação do Efetivo da Brigada Militar'*) representam um conjunto de medidas que estão interligadas e que visam a fornecer a base para a implementação dos instrumentos necessários à evolução da Corporação, de maneira a possibilitar a excelência da prestação dos serviços, de forma mais rápida, qualificada e próxima do cidadão.

2 – REVISÃO DA LITERATURA

O referencial teórico a seguir visa a apresentar o conhecimento disponibilizado pela literatura especializada, que fundamenta a lógica da presente pesquisa. Segundo Bruyne et alii (1991, p. 101), *“Nas ciências sociais a teoria não é um luxo para o pesquisador, é muito mais uma necessidade; afirmar poder abster-se dela é uma impostura que deve ser recusada sob pena de privação do próprio fundamento de toda a ciência”*.

Também Asti Vera (1976, p.10) faz referência que *“... a teoria constitui o núcleo essencial da ciência, sem o qual a descrição e a experiência perderiam o sentido”*.

Assim, é de extrema necessidade o caminhar dentro da literatura referente ao tema proposto, como forma de fundamentar e subsidiar os resultados obtidos no levantamento dos dados desta pesquisa.

2.1 – Organizações Militares

No decorrer do tempo, as organizações foram sendo estudadas e analisadas para serem administradas e, desde a Administração Científica até os dias de hoje, os temas de reflexão sucedem-se ora enfatizando a busca de eficiência, por meio da tarefa -Taylor e Fayol-; ora por meio da estrutura organizacional -com Fayol-; ora salientando os aspectos humanos e o clima

psicológico no trabalho -com Mayo, Herzberg, Argyris, Maslow e Likert-; ora colocando o foco na estrutura organizacional como um sistema fechado, hermético, mecanicista -Weber-; ora buscando a interação dinâmica organização-ambiente, em sistemas abertos -Etzioni, Katz e Kahn-; ora mudando o foco de dentro para fora da organização, com ênfase nas demandas ambientais sobre a organização, tecnologia, tarefa, pessoa e estrutura, ressaltando que tudo é relativo, não existindo um “one best way”, ou seja, não existe um único caminho e, portanto, nada é absoluto em administração.

Segundo Etzioni (1967), através da coordenação de inúmeras ações humanas, as organizações evoluíram, desde os primórdios da humanidade, de uma “etapa da natureza” até os dias de hoje, tornando-se cada vez mais complexas e cumprindo diferentes papéis.

Para um melhor enquadramento das *Organizações Militares* dentro desta evolução da Teoria Geral da Administração, utilizam-se características específicas de algumas, em especial das Teorias Clássica da Administração e da Burocrática.

É desde a época de Frederico da Prússia que o modelo de organização militar tornou-se o protótipo de eficiência na planificação de tarefas que implicam um direcionamento de esforços humanos. Frederico recebeu, de seu pai, um exército composto, quase que exclusivamente, de criminosos. Para organizá-lo, utilizou o modelo das legiões romanas e introduziu inovações próprias como: uso de graduações e uniformes; ampliação e sistematização de regulamentos; aumento da especialização das tarefas; uso de equipamentos regulamentados; criação de linguagem específica de comando; e adoção de um treinamento sistemático, Morgan (1996).

Para que o nível de comando fosse respeitado de forma absoluta, estabeleceu a crença de que os oficiais deveriam ser mais temidos do que o próprio inimigo. A eficiência do sistema foi aumentada quando separou o alto-comando das unidades de ação (execução).

Essa visão mecanizada e rigidamente hierarquizada da organização dos esforços humanos ganhou grande impulso com o desenvolvimento, no século XIX, de tecnologias que contribuíram para a automação tanto do pensamento quanto da ação dos indivíduos.

As organizações militares também detêm características da Teoria Clássica da Administração, são fayolistas, porque partem do todo organizacional e de sua estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas, sejam órgãos ou pessoas.

O enfoque estruturalista de Etzioni (1973) na análise das organizações complexas compreende, com clareza, que a sociedade moderna é uma sociedade de organizações, na medida em que as pessoas nascem em organizações (hospitais), são educadas em organizações (escolas), trabalham em e para organizações, divertem-se em organizações (clubes) e para serem consideradas mortas necessitam de um atestado emitido por uma organização. Neste sentido, a sociedade valoriza a racionalidade, a eficiência e a eficácia, virtudes estas que são alcançadas pelas organizações.

A teoria Clássica concebe a *organização* como se fosse uma *estrutura*, sendo que a maneira de conceber a estrutura organizacional é influenciada pelas concepções das antigas organizações tradicionais (militar e a eclesiástica), rígidas e hierarquizadas.

Para Morgan (1996), a Teoria da Organização fez um levantamento histórico das estruturas de organizações, procurando localizar nas estruturas militares e na estrutura eclesiástica as origens da moderna estrutura industrial. Para o autor, a organização é a forma de toda associação humana para a realização de um fim comum e a técnica de organização

pode ser descrita como a técnica de correlacionar atividades específicas ou funções num todo coordenado, chegando à conclusão que a *organização militar* é o modelo do comportamento administrativo.

A abordagem prescritiva e normativa da Teoria Clássica tem como princípios gerais da administração a: Divisão do trabalho; especialização; unidade de comando; e amplitude de controle, o que leva a uma organização extremamente formal, tendo como objetivo final a máxima eficiência.

Através da análise de uma abordagem estruturalista, as *Organizações Militares* também têm características bem marcantes da *Teoria da Burocracia*, a qual tem uma forte ênfase na estrutura.

A mais importante contribuição a essa teoria foi feita pelo sociólogo alemão Max Weber, que observou os paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização. Concluiu que estas formas rotinizam os processos de administração exatamente como a máquina rotiniza a produção.

Para Weber (1976), a burocracia caracteriza-se como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingindo, através da criação de tarefas fixas, a supervisão hierárquica, as regras detalhadas e os regulamentos.

A sociedade de hoje está quase que totalmente industrializada e sabemos que, quanto mais industrializada for, mais numerosa e complexa se tornam as organizações e as relações pessoais, porque seu crescimento acarreta uma maior complexidade dos recursos necessários para a sua sobrevivência e, conseqüentemente, seu crescimento, conforme citação de Chiavenato:

“Quando as organizações são bem sucedidas, elas tendem a crescer. O seu crescimento se faz pelo aumento do número de pessoas. Para que todas essas pessoas possam ser administradas, há um acréscimo do número de níveis hierárquicos e, quando isto ocorre, há um gradativo distanciamento entre as pessoas com seus objetivos pessoais e a cúpula da administração” (Chiavenato, 1995, p.24).

Na evolução das teorias das escolas administrativas, a burocrática desenvolveu-se a partir de 1930, com o crescente aumento das organizações, o que fez necessário um controle maior desta estrutura, tendo os trabalhos de Max Weber sobre burocracia atendido estas necessidades (Motta, 1980). Portanto, Weber (1976) aborda a burocracia como uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos fins pretendidos, conforme citação:

“A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional..”(Weber, 1976, p.27).

Segundo Weber (1976), a burocracia apresenta-se através de três tipos de sociedades: *tradicional ou patriarcal* – família, sociedade medieval -; *carismática* - partidos políticos, religiões -; e a *legal ou burocrática* - grandes empresas, Estados e órgãos públicos. Para cada tipo societário, corresponde uma modalidade de autoridade:

Na *sociedade patriarcal* prevalecem ordens pessoais e arbitrárias; os limites são fixados pelos costumes; a educação baseia-se na tradição. Portanto, privilégios, favores, honrarias constituem ocorrências rotineiras.

Na *sociedade carismática* predominam as características pessoais do líder e a devoção, autenticidade e confiabilidade dos seguidores. Não valoriza leis, estatutos e tradições.

Já na *sociedade burocrática* prevalecem aspectos objetivos tais como: caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; caráter racional da divisão de trabalho; impessoalidade das relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; completa previsibilidade do funcionamento.

Para Motta (1980), a burocracia é uma forte característica das organizações públicas e em decorrência das características supracitadas estarem de acordo com estas organizações. A burocracia é fundamentada sobre regras e não sobre personalidades, assim como as organizações públicas.

As organizações militares, de acordo com Koontz & O'Donnell (1974), apesar de terem permanecido bem simples e limitadas principalmente aos refinamentos de relações entre autoridades, têm, através dos séculos, melhorado gradualmente as técnicas de direção. Mesmo os antigos exércitos caracterizavam-se por moral elevado e relações complementares entre os objetivos de grupos e de indivíduos.

Existem várias críticas às organizações burocráticas, que funcionam bem quando estão sob condições estáveis, pois a estrutura burocrática enfatiza o controle e a previsibilidade das funções específicas. Esta estrutura altamente formalizada, especializada, centralizada e dependente da padronização dos processos de trabalho é adequada à realização eficiente do trabalho de rotina em grande escala.

Entretanto, segundo Nonaka e Takeuchi (1997), o controle burocrático pode impedir a iniciativa pessoal, oferecer resistência intra-organizacional, '*papelada*', tensão, falta de

responsabilidade e ser extremamente disfuncional em períodos de incerteza e de mudanças rápidas. Além disso, pode prejudicar a motivação dos membros da organização.

O desenvolvimento histórico das organizações militares tem um prosseguimento bem mais profundo, que neste momento será relevado, chegando à conclusão, conforme os vários autores supracitados, que a estrutura das organizações militares é do modelo linear, graficamente representada por uma pirâmide, evidenciando claramente a unidade de comando e o princípio do escalonamento hierárquico, possuindo características das chamadas organizações mecânicas. Esta estrutura baseia-se na organização dos antigos exércitos, estruturados em torno de chefes excepcionais (Morgan, 1996).

Para o presente estudo, fez-se necessário este enquadramento das organizações militares dentro das teorias administrativas, porque, em decorrência de suas características, vislumbram-se as dificuldades que existem quanto à implementação de mudanças organizacionais.

2.2 – Mudança Organizacional

Para uma abordagem do tema *Mudança Organizacional*, embora todas suas dificuldades e complexidades, deve-se ter em mente que seus conceitos estão intimamente ligados à *Teoria do Desenvolvimento Organizacional (D.O)*.

A quase totalidade das obras que referenciam mudança organizacional é iniciada por comentários sobre a velocidade fantástica das mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas neste fim de século, e sobre como as organizações precisam adaptar-se para fazer frente a essas mudanças (Nadler, Fleury, Wood Jr., Senge, Nonaka & Takeuchi e Tofler). A abordagem destes autores mostra que a sobrevivência das organizações depende de sua

capacidade de adaptação a este meio, que é bastante mutável, não podendo ser diferente para as organizações públicas, que também estão inseridas neste ambiente. Para uma melhor compreensão dos conceitos de mudança organizacional, subdivido-os da seguinte forma:

2.2.1 - Conceitos de Mudança Organizacional

Várias são as forças, tanto internas quanto externas, que atuam nas organizações com finalidades diversas e objetivando a ocorrência de transformações para que se adequem às novas realidades. As organizações que têm êxito são as que prevêm a mudança e desenvolvem antecipadamente suas estratégias. Isso demonstra, em particular, a adaptabilidade, a flexibilidade, a sensibilidade, a decisão e a rapidez. As organizações não têm outra opção que não seja a de agirem como previsoras e administradoras da mudança. (Nadler, 1994).

Para uma análise mais profunda de mudança, será adotada a definição de Wood Jr.:

“Mudança Organizacional é qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização” (Wood Jr., 1995, p.190).

Portanto, para o autor, uma mudança pode ser *quanto à natureza* (características da organização como organograma, funções, tarefas, valores, estilo de liderança, processos, métodos de produção e pessoas, políticas de seleção e formação); *quanto à relação da organização com o ambiente* (baseada em respostas - reativas e voluntárias); *quanto à forma de implementação* (reeducativa, coercitiva ou racional).

Herzog (apud Wood Jr., 1995), classifica as situações capazes de provocar mudanças em três categorias, cada uma delas com três possibilidades. Elas podem ter origem tanto na própria organização quanto no ambiente. São as seguintes:

“a) crises e problemas: dificuldades com a estrutura organizacional; incapacidade de atender às necessidades dos clientes; restrições de recursos;

b) novas oportunidades: introdução de novas tecnologias; novos produtos e serviços; disponibilidade de novos recursos;

c) novas diretrizes internas ou externas: adequação às novas leis; adaptação às novas estratégias corporativas; implementação de novos sistemas de controle” (Wood Jr., 1995, p.191).

O autor cita, baseado numa pesquisa, que os motivos mais freqüentes das mudanças são: *melhorar a qualidade, aumentar a produtividade, refletir os valores dos novos líderes, reduzir custos e administrar conflitos*, constatando, ainda, que a mudança de qualquer elemento da cultura organizacional é uma das mais difíceis de se conseguir.

Likert (1961) confirma esta dificuldade, ao referir-se à implementação de um novo sistema de administração, requerendo um período de tempo muito longo, dependendo diretamente do tamanho da organização, conforme citação:

“Experimentações de campo, realizadas pelo Institute for Social Research em diversas empresas, indicam que pelo menos três ou quatro anos serão provavelmente necessários para desenvolver e testar a aplicação da nova teoria numa companhia determinada. Em companhias com mais de duzentos ou trezentos empregados, cinco ou mais anos adicionais poderão ser requeridos para conduzir a organização a uma aplicação plena da nova teoria. Em grandes corporações, um período ainda mais longo será necessário” (Likert, 1961, p. 284).

Independentemente destas dificuldades, as mudanças ocorrem em todos os tipos de organizações, inclusive nas organizações públicas. Portanto, a mudança na Administração Pública Brasileira é um fato que, embora pouco explorado, deve receber uma atenção especial, sendo que é através da modernização que a sociedade incorpora novas formas organizacionais e tecnológicas (físicas e sociais), permitindo atingir de maneira mais adequada novos objetivos, conforme citação:

“... que Mudança Organizacional é qualquer alteração significativa, articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno e externo à organização, que tenha o apoio e a supervisão da administração superior e atinja, integralmente, os componentes de cunho comportamental, tecnológico e estratégico” (Wood Jr., 1995, p. 25).

2.2.2 - Origens e Conceitos do Desenvolvimento Organizacional

A Teoria do Desenvolvimento Organizacional teve seu surgimento no início da década de 60 nos Estados Unidos, em um período de crise política internacional; de certa instabilidade orgânica do Estado; de rápidas mudanças tecnológicas; do crescimento do capitalismo monopolista do Estado; de expansão do capitalismo industrial, comercial e, principalmente, financeiro. É neste ambiente de turbulência que surge o D.O., o qual aparece como uma nova proposta de gestão através de alguns autores como Bennis (1972), Beckhard (1972) e Lawrence & Lorsch (1972) e de um complexo conjunto de idéias a respeito do homem, da organização e do ambiente, no sentido de propiciar o crescimento e desenvolvimento segundo as suas potencialidades.

O Desenvolvimento Organizacional, numa análise mais restrita, é um desdobramento prático e operacional da Teoria Comportamental em direção da *abordagem sistêmica*. Já numa análise mais ampla, as origens do D.O. podem ser atribuídas a uma série complexa de fatores, a saber: a) transformação rápida e inesperada no ambiente organizacional; b) aumento no tamanho das organizações; c) crescente diversificação e gradativa complexidade da tecnologia moderna; e a d) mudança no comportamento administrativo.

Assim, diversos autores analisam as quatro variáveis básicas (ambiente, organização, grupo e indivíduo), a fim de explorar sua interdependência, diagnosticar a situação e intervir seja em variáveis estruturais ou comportamentais, para que a mudança permita o atingimento tanto dos objetivos organizacionais, quanto dos individuais (Argyris, 1975).

O conceito de *Desenvolvimento Organizacional* está intimamente ligado aos conceitos de mudança e de capacidade adaptativa da organização. O *D.O.* parte de conceitos dinâmicos, por excelência, os quais serão apresentados a seguir, primeiro numa visão de Beckhard (1972) e após por Bennis (1972), autores identificados com a *Teoria do Desenvolvimento Organizacional*:

“D.O. é um esforço planejado, que abrange toda a organização, e administrado do alto, para aumentar a eficiência e a saúde da organização através de intervenções planejadas nos ‘procedimentos’ da organização e usando os conhecimentos fornecidos pela ciência do comportamento” (Beckhard, 1972, p.10).

O conceito de *D.O.* para Bennis (1972) é mais abrangente, pois envolve conceitos de aprendizagem educacional atuando diretamente na cultura da organização, a fim de adaptar-se às mudanças do mercado que envolve a organização, conforme apresenta em sua obra:

“ D.O. é uma resposta à mudança, uma complexa estratégia educacional que tem por finalidade mudar crenças, as atitudes, os valores e a estrutura de organizações, de modo que eles possam melhor se adaptar aos novos mercados, tecnologias e desafios e ao próprio ritmo vertiginoso de mudanças” (Bennis, 1972, p. 02).

As aplicações do *D.O.* são em função de certas condições organizacionais. Porém, a condição essencial de qualquer programa de mudança é a de que alguém numa posição estratégica da organização, sinta a necessidade de modificação, ou seja, que esteja comprometido.

Os conceitos de *organização* dentro da Teoria do Desenvolvimento Organizacional são tipicamente behavioristas, sendo que, para Lawrence e Lorsch (1972), uma organização é: *“...a coordenação de diferentes atividades de contribuintes individuais com a finalidade de efetuar transações planejadas com o ambiente”*. Esse conceito utiliza a definição tradicional da divisão do trabalho ao se referir às diferentes atividades e à coordenação existente na organização e se refere às pessoas como contribuindo para as organizações, em vez de estarem elas próprias nas organizações.

Já para Bennis (1972), os autores do *D.O.* adotam uma posição de antagonismo aos conceitos tradicionais de organização, salientando as diferenças fundamentais existentes entre as organizações mecânicas e as organizações orgânicas, onde os sistemas orgânicos permitem uma conscientização social dos participantes, tornando as organizações mais flexíveis e conscientes dos seus destinos.

O quadro apresentado por Bennis, constante a seguir, resume as diferenças entre os dos tipos de organizações:

Quadro 3 - Diferenças entre Organizações Mecânicas e Organizações Orgânicas

Variáveis	Org. Mecânicas	Org. Orgânicas
Ênfase	Individual	Grupal
Base do Relacionamento	Na obediência	Na confiança
Responsabilidade	Dividida	Compartilhada
Divisão do Trabalho	Hierárquica rígida	Multigrupal
Tomada de Decisão	Centralizada	Compartilhada
Solução de Conflitos	Por meio de repressão	Por meio de negociação

Fonte: Adaptado Warren Bennis, *Desenvolvimento Organizacional: Sua natureza, origens e perspectivas*. São Paulo: Bliücher, 1972, p.15.

Para Bennis (1972), a evolução das organizações leva a um modelo mais orgânico, em detrimento de um burocrático, pois aquele possui uma capacidade de evoluir, de aprender a aprender, de auto-renovar-se. Portanto, observa-se que as organizações militares enquadram-se dentro da maioria das características das organizações mecânicas. Mais tarde, estes conceitos também são utilizados por autores que abordam a temática das *Organizações de Aprendizagem*, que, no capítulo apropriado, será mais especificada.

Por fim, o tema *mudança organizacional* pode ser categorizado basicamente de duas formas: *em mudanças estruturais* – mais ligadas aos princípios da administração Clássica – e *em mudanças comportamentais* – mais características da Escola de Relações Humanas. Neste momento é que entra em cena o conceito de Cultura Organizacional, porque, para que haja qualquer mudança organizacional de forma duradoura, deve-se levar em conta a cultura desta organização.

2.2.3 - Conceito de Cultura Organizacional

O conceito de “*cultura organizacional*” procura explicar que a única maneira viável de mudar as organizações é através da ‘cultura’, ou seja, mudar os sistemas dentro dos quais os

homens trabalham e vivem. *Cultura Organizacional* significa um modo de vida, um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interação e de relacionamento típico de determinada organização.

Ao abordarmos o tema, não poderíamos deixar de referenciar Schein (1984), o qual apresenta um dos conceitos mais ricos na literatura consultada:

“A Cultura Organizacional é o modelo dos pressupostos básicos, que determinado grupo tem inventado, descoberto ou desenvolvido no processo de aprendizagem para lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna. Uma vez que os pressupostos tenham funcionado bem o suficiente para serem considerados válidos, são ensinados aos demais membros como a maneira correta para se perceber, se pensar e sentir-se em relação àqueles problemas” (Schein, 1984, p. 03).

A preocupação de Schein (1984) vai além dos comportamentos observáveis e dos valores que podem ser justificados conscientemente. Privilegia a força dos pressupostos subjacentes, tipicamente inconscientes, e os que realmente determinam como os membros de um grupo percebem, sentem e pensam.

Nesse sentido, pressupostos são respostas aprendidas, originadas em valores esposados. Mas como um valor leva a um comportamento, e como tal comportamento começa a resolver os problemas, esse valor é gradualmente transformado num pressuposto subjacente sobre como as coisas realmente são. À medida que o pressuposto é crescentemente internalizado como verdade (*taken for granted*), ele sai do nível da consciência, ou seja, passa a ser uma verdade inquestionável.

Para Schein (1984), a cultura se subdivide em três níveis:

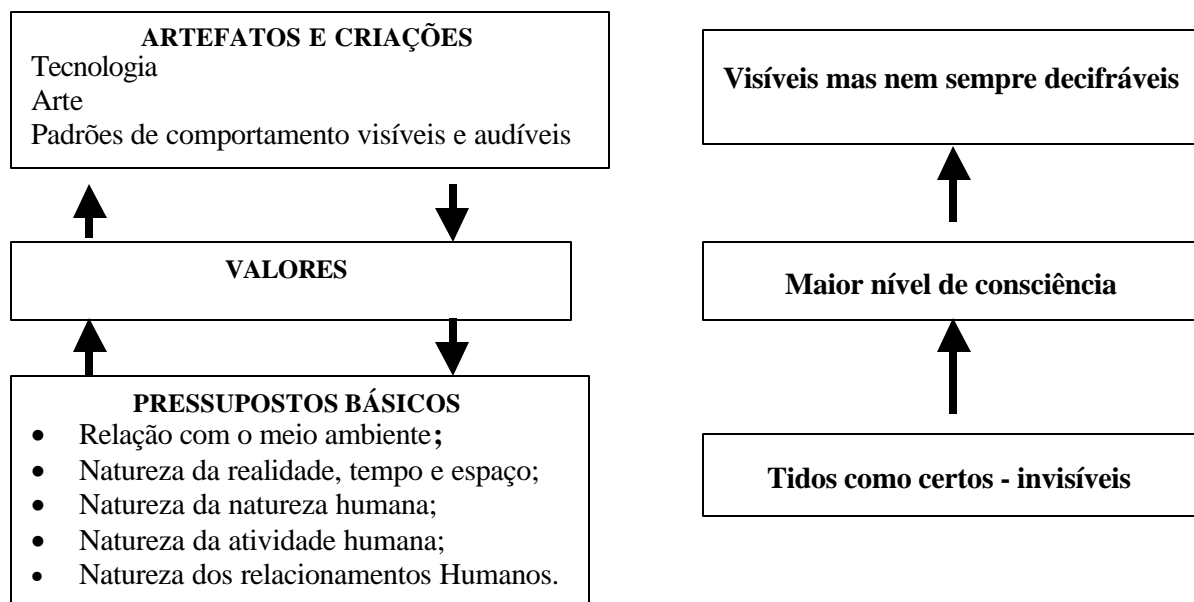
“1. **Artefatos e Criações** - tecnologia, arte, modelos de comportamentos visíveis e audíveis. Embora visíveis, esses elementos freqüentemente não são decifrados.

2. **Valores** - conscientes, em alto grau.

3. **Pressupostos Básicos** - relacionamento com o ambiente; natureza da realidade, tempo e espaço; natureza da natureza humana; natureza das atividades humanas; natureza dos relacionamentos humanos. Esses elementos são taken for granted, invisíveis e anteriormente conscientes” (Schein, 1984, p. 04).

Através da visualização na figura 1, pode ser detalhado cada um dos níveis culturais e a maneira como eles interagem.

Figura 1 – Os Níveis de Cultura e suas Interações



Fonte: Schein, Edgar H. Sloan Management Review – Winter 1984

No *nível dos artefatos e criações*: o ambiente construído da organização, arquitetura, layout, a maneira de as pessoas se vestirem, padrões de comportamento visíveis, documentos públicos: cartas, mapas. Este nível de análise, segundo Schein (1984), é muito enganador porque os dados são fáceis de obter, mas difíceis de interpretar. É possível descrever como um

grupo constrói o seu ambiente, quais são os padrões de comportamento discerníveis entre os seus membros, mas freqüentemente não se consegue compreender a lógica subjacente ao comportamento do grupo;

No *nível dos valores*: como esses são difíceis de se observar diretamente, para identificá-los, é preciso entrevistar os membros-chave de uma organização ou realizar a análise de conteúdo de documentos formais da organização. Entretanto, diz o autor, ao identificar esses valores, observa-se que eles geralmente representam apenas valores manifestos da cultura, isto é, eles expressam o que na maioria das pessoas reportam ser a razão do seu comportamento, o que, na maioria das vezes, são idealizações ou racionalizações. As razões subjacentes ao seu comportamento permanecem, entretanto, escondidas ou inconscientes;

Já no *nível dos pressupostos básicos*: são aqueles pressupostos que determinam como os membros de uma organização percebem, pensam e sentem. Na medida em que certos valores compartilhados pelo grupo conduzem a determinados comportamentos e esses comportamentos se mostram adequados para solucionar problemas, o valor é gradualmente transformado em um pressuposto inconsciente, sobre como as coisas realmente são. Na medida em que um pressuposto vai se tornando cada vez mais *taken for granted*, vai passando para o nível do inconsciente.

Portanto, para o estudo em questão -decifrar a *cultura avaliativa* de uma organização- é preciso que aflorem seus pressupostos básicos. O padrão específico que assumem estes pressupostos é determinado por Schein (1984) de paradigma cultural. Ao investigar estes pressupostos básicos, o pesquisador deve, segundo o autor, perguntar sobre: *(a relação com o ambiente; a natureza da realidade, tempo e espaço; a natureza da natureza humana; a*

natureza da atividade humana e; a natureza das relações humanas). Estas dimensões configuram-se como categorias teóricas, derivadas do modelo proposto por Schein (1984).

Cada organização é um sistema complexo e humano, com características próprias, com a sua cultura e com um sistema de valores e que determinam os sistemas de informações e os procedimentos de trabalho.

Schein (1984) considera que o conceito de cultura é estruturalmente complexo e envolve grande conjunto de pressupostos, implicitamente assumidos, que definem como os membros de um grupo vêem suas relações internas e externas. Caso esse grupo tiver uma história compartilhada, esses pressupostos, alinhados entre si, gerarão paradigmas comportamentais de alta ordem sobre a natureza do espaço, realidade, tempo, pessoas e relações. A cultura, segundo Schein, afeta todos os aspectos de organização: ***estrutura, estratégia, processos e sistemas de controle***.

2.3 – Qualidade nas Organizações Públicas

2.3.1 – Abordagens Conceituais da Qualidade

A expressão ***qualidade*** tem várias interpretações, até por ser mal entendida. De acordo com Garvin (1992), os sinônimos de qualidade vão desde *luxo e mérito* até *excelência e valor*. Já Oakland (1994), afirma que a noção de qualidade depende fundamentalmente da percepção de cada um: onde há qualidade para alguns, para outros pode não ter, e assim por diante.

Segundo Garvin (1992), como conceito, a *qualidade* existe há muito tempo, mas apenas recentemente emergiu em forma de gestão. Esta nova abordagem é resultante de um processo evolutivo e vem passando por uma revolução considerável nas organizações.

Juran (1990), afirma que qualidade é *fitness for use* – adequação ao uso – querendo dizer que o usuário de um produto ou serviço pode contar com o mesmo para desempenhar o que a este foi determinado.

Para Ishikawa (1993), a gestão da qualidade consiste em desenvolver, criar e fabricar mercadorias mais econômicas, úteis e satisfatórias para o comprador. Administrar a qualidade é também administrar o preço de custo, o preço de venda e o lucro.

Nadler (1994) começa definindo *qualidade*, avançando para a *administração da qualidade* e chegando na *administração da qualidade total* (TQM), da seguinte forma: *Qualidade* como sendo a oferta (produto ou serviço) que corresponde ou supera as expectativas do cliente. Já a *Administração da Qualidade* como o desenvolvimento e operação de processos de trabalho capazes de projetar, produzir e entregar, de maneira consistente, ofertas de qualidade. E o conceito de *Administração da Qualidade Total* como a criação e implementação de arquiteturas organizacionais que motivam, apoiam e possibilitam a administração da qualidade em todas as atividades da organização.

Em outras palavras, o “*total* indica que toda a organização e todas as suas funções estão incluídas; *qualidade* indica que a oferta de produto ou serviço atende ou supera as exigências do cliente; *administração* indica que os processos de trabalho fundamentais estão no controle e são capazes, e a qualidade está totalmente integrada no processo de administração” (Nadler, 1994, p. 122).

Em termos conceituais, Gomes (1997) aborda a *Administração da Qualidade Total* como sendo um processo que visa a envolver todos os membros da organização no sentido de melhorar o trabalho realizado, atendendo aos objetivos do cliente e, como consequência, aos da organização.

Várias publicações trouxeram conceitos para qualidade no setor privado brasileiro sem, no entanto, contribuírem com qualquer tipo de diferenciação importante do modelo original proposto. Basicamente, seguiam os conceitos difundidos pelos principais ideólogos: Deming, Juran, Feigenbaum e Ishikawa.

Numa relação de paralelo temporal com o setor público, muito pouco material foi produzido, o que é resultado de um posicionamento pragmático em relação à implementação dos programas de qualidade, haja vista as questões políticas que ocorrem no setor e que fatalmente prejudica a credibilidade do processo, o que certamente ocasionou um desnivelamento de parâmetros entre as empresas privadas e públicas. Até porque suas finalidades são diferentes, como se vê:

a) atividades de caráter *privado* visam ao lucro e à sobrevivência em um ambiente de alta competitividade, enquanto que as atividades de caráter *público* são imbuídas do ideal democrático de prestar serviços à sociedade;

b) a satisfação do cliente no setor *privado* é baseada no interesse; já no *público*, é baseada no dever. No setor privado, o cliente atendido remunera diretamente a organização, pagando pelo produto ou serviço; já no público, o cliente paga indiretamente, sem qualquer simetria entre quantidade e qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe;

c) as diferentes contingências a que estão submetidos os dois setores, como, por exemplo, os limites de autonomia estabelecidos pela legislação e o perfil da clientela.

O principal conceito dos Programas de Qualidade ainda é o modelo cliente/fornecedor, o qual vê todo o trabalho como parte de um processo que está sempre focado nos clientes. Todos os membros de uma organização têm tanto fornecedores como clientes e seu trabalho deve ser visto como um processo de acréscimo de valor; os clientes recebem os produtos (seu

trabalho) e os fornecedores proporcionam os insumos. Os clientes podem ser externos, os que compram o produto ou serviço, ou internos, os que representam o processo seguinte nessa linha (Nadler, 1994).

Entretanto, segundo Vieira e Carvalho (1999), quando não se tem clara a definição de consumidores ou mesmo quando ela é clara, mas eles têm pouco poder de influência sobre o produto ou serviço prestado, fica problemática a definição ou medida de qualidade via satisfação dos clientes. O que muito tem a ver com as organizações públicas, pois estas prestam serviços como detentoras de monopólio, como é o caso da Brigada Militar. Os autores sugerem para este tipo de organizações um conceito de qualidade que varia de forma mais intensa em função dos objetivos operativos do grupo de interesse que estiver no poder.

De acordo com Gomes (1997), a gestão da qualidade total, no setor público, pode ser vista como um amplo processo de mudança cultural cujo objetivo principal é alterar as relações institucionais, buscando parceria entre chefes e subordinados, a fim de atingir as metas organizacionais. Esse processo será tanto mais efetivo na medida que consiga:

- “- engajar a estrutura hierárquica a partir do nível decisório até as chefias setorializadas, na busca pela mudança;*
- modificar a estrutura administrativa, tornando-a mais ágil e flexível;*
- reduzir os erros e repetições do mesmo trabalho...;*
- mudar o posicionamento dos funcionários que passariam a encarar suas tarefas com perspectivas mais globalizadas e ver o contribuinte como um cliente que tem necessidades e precisa vê-los satisfeitos; e*
- mudar a perspectiva dos gerentes, que passariam a agir com seus subordinados em regime de parceria, na busca por melhorias na produção...” (Gomes, 1997, p.51).*

A administração baseada em programas de qualidade ainda é um desafio para o setor privado, mas principalmente para o setor público, devido à complexidade dos fatores de constituição organizacional, fatores estes que envolvem atividades governamentais e políticas públicas, acerca dos quais os administradores de uma organização ficam a mercê de mandatários ocupantes de cargos eletivos temporários “*políticos*”, indo de encontro ao que Deming recomenda para o sucesso da *Qualidade Total*: a constância de propósitos.

Essa constatação é um requisito fundamental para avaliação na administração da qualidade, porque ajuda a não confundir os diferentes níveis de análise de desempenho nos momentos de avaliação.

Fraga (1996) aponta com lucidez três aspectos inexistentes no setor privado, mas constantes no setor público, e que exemplificam os desafios: “*a cultura da rotatividade no setor governamental; o fato de o aumento da clientela não significar aumento de recursos; a questão ética implicada no equilíbrio entre qualidade e quantidade*”.

Com isto, reforça-se a concepção de que é extremamente necessária a participação – envolvimento – comprometimento, desde a cúpula da organização até o seu mais baixo nível hierárquico, para que qualquer forma de programa de gestão da qualidade dê certo.

2.3.2 - *Evolução Histórica*

A idéia de prover produtos de qualidade que sejam adequados aos desejos do consumidor não é novidade. Começou a surgir com mais ênfase já na II Guerra Mundial,

buscando a eficiência da indústria armamentista americana e, posteriormente, na própria reconstrução do Japão.

O surgimento do TQM pode ser relacionado ao desenvolvimento dos modelos gerenciais e do próprio movimento da qualidade, e explicado por uma seqüência de atos em seis momentos, alguns quase simultâneos:

- “a) o da inspeção, o foco no controle do produto final ...;*
- b) o surgimento do foco no processo, com ... técnicas estatísticas;*
- c) a integração destas técnicas num modelo gerencial restrito – TQC;*
- d) a incorporação de elementos comportamentais e novas práticas gerenciais associadas ao acirramento da competição entre empresas, ... ;*
- e) expansão para fora das fábricas, ... e nas empresas públicas; e*
- f) tendência de transformação profunda do modelo e/ou sua disfunção nas práticas gerenciais do dia-a-dia”(Wood, 1995, p. 156).*

Um modelo significativo do momento atual da TQM é aquele que busca valer-se de uma visão sistêmica utilizando-se de conceitos essenciais, processos de planejamento, ações estratégicas e metodológicas ligadas ao movimento da qualidade.

A noção de administração da qualidade total foi introduzida por Feigenbaum, em meados de 1957. Mais recentemente, tem sido desenvolvida através de várias abordagens amplamente conhecidas, introduzidas por vários “*gurus da qualidade*”², como Deming, Juran, Ishikawa e Crosby. Assim, para entender as origens da TQM, é importante compreender as contribuições desses pioneiros da qualidade.

² Não é objetivo deste trabalho discutir em que consistem os conceitos apresentados pelos autores, uma vez que já foram exaustivamente apresentados em várias obras e artigos de caráter mais prescritivo e gerencial. Para maior detalhamento podem ser encontrados, em qualquer uma das obras dos chamados “*gurus da qualidade*”.

Estes autores fornecem uma idéia de como a TQM se desenvolveu, embora não seja exaustiva. Ao verificarmos seus conceitos, parece-nos que abordam soluções diferentes para a melhoria nas organizações, entretanto, como diz Oakland (1994), autoridade em TQM, que “eles falam a mesma linguagem, mas usam dialetos diferentes”. A TQM é uma forma de pensar e trabalhar, que se preocupa com o atendimento das necessidades e das expectativas dos consumidores. O autor, ainda, destaca a importância de se obter o comprometimento com a qualidade como um fator estratégico nas organizações.

Para uma melhor visualização da qualidade na visão de Crosby, Deming e Juran, observa-se o quadro 4, a seguir:

Quadro 4

Visão da Qualidade de Crosby, Deming e Juran

Variável	Crosby	Deming	Juran
Definição de Qualidade	Conformidade com os requisitos	Grau previsível de uniformidade e confiança a baixo custo	Adequação ao uso
Grau de responsabilidade da Alta Gerência	Responsável pela qualidade	Responsável por 94% dos problemas de qualidade	Menos de 20% dos problemas da qualidade são devidos aos trabalhadores
Abordagem Geral	Prevenção, não inspeção	Reduzir a variabilidade através de contínuos melhoramentos de massa	Especialmente nos elementos humanos
Base de melhoramento	Um processo, não um programa. Metas de melhoramento.	Contínuo, para reduzir a variação. Eliminar metas sem métodos	Abordagem de grupo projeto-a-projeto. Estabelecer metas.

Fonte: adaptado Oakland, J.S. *Gerenciamento da Qualidade Total*. São Paulo: Nobel, 1994, p.442-443.

2.3.3 - O Processo da Qualidade

Processo é a transformação de um conjunto de *inputs*, que podem incluir ações, métodos e operações, em *outputs*, que satisfazem as necessidades e expectativas do cliente na forma de produtos, informações, serviços ou resultados.

“A qualidade daquilo que resulta um processo é determinada pela qualidade daquilo que entra e do que acontece em cada etapa ao longo do caminho. Portanto, precisamos construir qualidade em todas as etapas, processos e sistemas de organização” Scholtes (apud Caravantes, 1997).

De acordo com Oakland (1994), o controle do processo deve ser realizado pelo método da espiral, denominado de *EPDCA*: *Evaluate*, avaliar a situação e definir seus objetivos; *Plan*, planejar para realizar os objetivos; *do*, fazer, isto é, implementar; *Check*, verificar se os objetivos são atingidos; e *Amend*, aperfeiçoar, isto é, executar as ações corretivas.

O desenvolvimento dos Programas de Qualidade, na maioria das organizações, ocorreu apenas na superfície, ou seja, uma qualidade cosmética, pois, de acordo com o modelo de cultura organizacional de Schein (1984), a qualidade foi aplicada apenas nos níveis de artefatos e valores; os pressupostos básicos permaneceram inalterados. É nos pressupostos básicos que fica a cultura latente³ da organização e, portanto, deve ser trabalhada; é aqui que se encontram os *pressupostos hostis* e os *sensíveis* à aplicação de qualquer tentativa de mudança – por exemplo, Programas de Qualidade.

A eficácia de uma organização e do seu pessoal depende do empenho com que cada pessoa em cada departamento desempenha seu papel e se move no sentido das metas e objetivos comuns. Portanto, o controle é o processo pelo qual são fornecidas informações de *feedback* para manter todas as funções em seus respectivos caminhos.

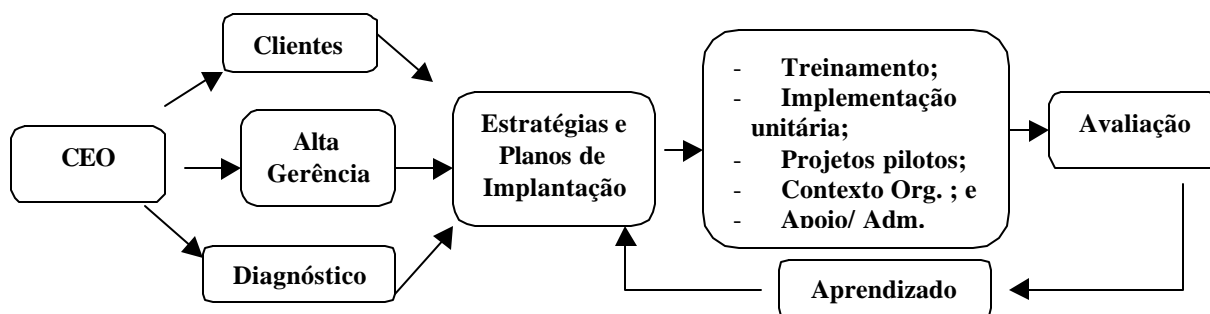
Com relação a este processo de desenvolvimento da Administração da Qualidade Total (*TQM - Total Quality Management*), composto por várias fases, nos deteremos com mais afinco será no controle –avaliação do ciclo do PDCA-, visto que seu objetivo é o aprendizado.

Em decorrência disso, é que a avaliação é objeto principal deste trabalho. Este ciclo pode ser visualizado na figura n.º 2, abaixo:

Ao verificarmos este modelo, observa-se que a avaliação está diretamente relacionada ao aprendizado organizacional, pois somente através dele é que ocorrem as mudanças propostas e obtidas através da avaliação que foi realizada.

Figura 2

Modelo de Implementação da Administração da Qualidade Total



Fonte: Nadler, David A. *Arquitetura organizacional: a chave para mudança empresarial*. São Paulo: Campus, 1994.

2.4 – Avaliação

A avaliação é uma presença constante em todos os campos da vida humana, embora raramente os indivíduos se dêem conta disso. Ela se manifesta de muitas maneiras, mostrando às vezes somente seus efeitos, não o seu funcionamento. Assim, um sorriso, certa escolha de uma camisa, determinada atitude diante de uma autoridade ou de um, “doutor”, se não são em si atos formais de avaliação, certamente são o resultado revelador de uma avaliação oculta e

³ Para aprofundar o conhecimento sobre o enfoque cultura latente e cultura patente ver, a obra de Mariotti, H. “*Organizações de Aprendizagem: educação continuada e a empresa do futuro*”. São Paulo: Atlas, 1996.

não-enunciada. No exemplo, a expressão facial pode ser lida como um efeito de apreço ou de despreço; o ato corriqueiro de escolher uma camisa se inscreve num quadro de valores e significações culturais e econômicas; o respeito e a aceitação da hierarquia de poder ou de saber se ligam à estruturação, ao reconhecimento e à valoração de códigos sociais. Nesses casos, uma avaliação tácita e não-percebida está na base de atitudes e ações que podem ser entendidas à luz de códigos sociais largamente assumidos, embora nem sempre bem explicitados (Sobrinho, 1998).

O nosso dia-a-dia está sempre impregnado desses tipos de avaliações que, não-expressadas, quase não se constituem em objeto de estudo. Entretanto, seus efeitos estão aí e deles se pode falar com certa clareza. Não é especificamente deste tipo de avaliação que será tratado nesta pesquisa, embora entendê-las seja muito importante para a compreensão do fenômeno mais geral. A avaliação como fenômeno cotidiano da vida em geral, neste momento será relevada, para ser abordada a avaliação como um processo educativo formal utilizado num programa de qualidade, para tanto, começa-se apresentando seus principais conceitos, caminhando-se pelo seu desenvolvimento nos programas de qualidade, a eficiência e eficácia de um sistema de avaliação e, o custo de avaliar.

2.4.1 – Conceitos Fundamentais de Avaliação

Vários autores definem avaliação de diversas formas; de acordo com o enfoque que esta será tratada, vejamos alguns conceitos:

Segundo a definição do dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, *avaliação* é:

“sf. 1. Ato ou efeito de avaliar(-se). 2. Apreciação, análise. 3. Valor determinado pelos avaliadores.” Avaliar é: “v.t.d. 1. Determinar a valia ou o valor de. 2. Apreciar ou estimar o merecimento de. 3. Calcular, estimar, computar. 4. Fazer idéia de; apreciar, estimar. 5. Reconhecer grandeza, a intensidade, a força de. 6. Determinar a valia ou o valor, o preço, o merecimento etc; calcular, estimar. 7. Fazer a apreciação; ajuizar: avaliar de causas, de merecimento.”

Portanto, a essência de avaliar é determinar a valia ou o valor de alguma coisa. A quase totalidade da literatura referente à avaliação diz respeito à aprendizagem de uma pessoa (aluno, funcionário, entre outros). Dentre esta literatura, uma grande parte trata das técnicas de avaliação. Ora, o processo de avaliação não diz respeito apenas ao ensino e nem pode ser reduzido apenas a técnicas. Fazendo parte da permanente reflexão sobre a atividade humana, a avaliação constitui-se num processo intencional, auxiliado por diversas ciências, e que se aplica a qualquer prática. Podemos falar na avaliação das diversas atividades profissionais, bem como de uma empresa, de um programa, de uma política e entre outras. (Demo, 1988).

Abordando a avaliação como um todo, para Demo (1998), *avaliar é?* Instrumento de melhoria e de construção da qualidade; processo sistemático que busca a visão holística da instituição; busca de conhecimento fundamentado para aquilo que questionamos; medida de aprovação/desaprovação dentro de um senso de justiça.

No entanto, principalmente se considerarmos a questão de justiça, não podemos nos esquecer que toda avaliação envolve um processo de julgamento e está diretamente vinculada à atribuição de valores. Conforme afirma Dias Sobrinho (1998), *“avaliar é uma ação que não admite neutralidade”*.

Portanto, como cita o autor, o avaliar não se trata de uma operação totalmente isenta de valores ou de subjetividade. Mesmo os procedimentos reconhecidamente científicos, estão

sempre carregados de escolhas, preferências pessoais, de atitudes seletivas, de interpretações e de ideologias. De todos os modos, reduzir uma avaliação de fenômenos sociais e educativos, que são extremamente complexos, a números e fórmulas quantitativas, pode acabar produzindo efeitos desastrosos, sem falar que é uma simplificação empobrecedora. Igualmente é a pretensão da utilização unicamente de procedimentos qualitativos, como se fosse possível existir uma realidade sem as indissociáveis dimensões quantitativas e qualitativas.

Outro fator importante citado por Dias Sobrinho (1998), é saber utilizar os dados colhidos numa avaliação, pois não basta e é inútil acumular montanhas de informações sem critérios definidos para analisá-las. É preciso que elas sejam úteis e pertinentes, que tenham sentido para o processo de avaliação e de transformação da realidade, até porque, segundo alguns estudiosos da avaliação, o medir, simplesmente, não é avaliar.

“É isso o essencial da avaliação: construir de forma coerente um corpo de informações pertinentes, interpretá-las e atribuir-lhes juízos de valor que possam sustentar as articulações de transformação” (Dias Sobrinho, 1998, p.72).

O conceito que melhor expressa a complexidade que envolve uma avaliação institucional é o apresentado pelo autor:

“... a avaliação é um processo dinâmico que permite, com base nos juízos de valor, promover as ações de transformação e melhoria da realidade avaliada. Mais do que retirar aspectos objetivos da realidade e classificá-los em escalas comparativas ou enquadrá-los em tabelas e estatísticas, a avaliação é um processo sistemático e global de integração, de reconstrução das significações, ... para transformação da realidade” (Dias Sobrinho, 1998, p.71).

Existem várias modalidades de avaliações, sendo que normalmente os autores classificam em dois tipos as institucionais: avaliação interna e a externa. Já Dias Sobrinho (1998), apresenta mais uma modalidade: a meta-avaliação. Essas modalidades não são necessariamente distintas no tempo, até por ser a avaliação institucional um processo contínuo, a qual vai sempre desenvolvendo procedimentos que devem se unir num significado global. Para o autor, meta-avaliação é:

“A reavaliação confronta as avaliações praticadas na esfera interna, através dos próprios agentes da instituição, com as avaliações realizadas por membros externos. Esse confronto deve produzir uma síntese não só a respeito dos conceitos sobre a instituição, mas também sobre os encaminhamentos indicados para a melhoria da qualidade...”(Dias Sobrinho, 1998, p.73-74).

Esta pesquisa baseia-se neste conceito de meta-avaliação, para buscar subsídios a melhorias no processo avaliativo da Corporação como um todo.

2.4.2 - Desenvolvimento da Avaliação dos Programas de Qualidade

Para os programas de qualidade, a *Avaliação* é prevista como um processo de aprendizagem, de forma sistêmica e progressiva, objetivando identificar **no que** e **quanto** as práticas de gestão de uma organização atendem aos modelos que representam o estado da gestão da Qualidade Total, não querendo dizer, contudo, que atinjam o previsto. Este sistema de avaliação destina-se às instituições que já passaram pelo estágio inicial da implantação do gerenciamento pela Qualidade.

O sistema avaliativo compreende a *auto-avaliação* -que é realizada por uma equipe de avaliadores internos-, e a *avaliação externa* -que é realizada por avaliadores externos a organização que esta sendo avaliada.

A avaliação deve ser realizada com os seguintes *objetivos*, conforme o *Guia de Avaliação do PGQP - 1997*, a saber: a) fornecer aos responsáveis pela administração superior um diagnóstico do sistema gerencial; b) identificar os pontos fortes e as oportunidades de melhoria; e c) sugerir um caminho a seguir, possibilitando a construção de planos de melhoria da Qualidade.

Os Programas de Qualidade *justificam* a avaliação, porque, através do sistema de avaliação, a organização pode usufruir dos seguintes benefícios: a) elevação dos padrões e das expectativas de sua gestão pela Qualidade; b) entendimento comum sobre os requisitos-chave da gestão pela Qualidade; c) facilidade de comunicação e de participação entre os membros da Instituição; e d) utilização de uma importante ferramenta para o planejamento, para o treinamento e aperfeiçoamento do sistema avaliativo.

A *metodologia* utilizada pela avaliação do Programa de Qualidade compreende uma auto-avaliação, realizada por uma equipe treinada de avaliadores internos, e uma avaliação externa, por avaliadores capacitados pelo PGQP, sendo que a auto-avaliação deve ser acompanhada pelos responsáveis por monitorar a gestão pela qualidade na organização e deve ser homologada pela administração superior. Estes processos de auto-avaliação e avaliação externa devem ocorrer no período de cada ciclo anual proposto pelo PGQP, conforme explanado anteriormente.

A Estrutura dos Critérios da Avaliação do PGQP, baseada no modelo proposto por Malcolm Baldrige, é composta de sete critérios: “*Liderança; planejamento estratégico; foco*

no cliente e no mercado; informação e análise; desenvolvimento e gestão de pessoas; gestão de processos; e resultados do negócio”. Para cada critério, as organizações que aderiram ao PGQP utilizam itens que dizem respeito à sua organização, a fim de possibilitar a mensuração do critério específico.

O esquema de integração desses critérios envolve três módulos: as *estratégias e planos*, o *sistema*, e a *informação e análise*. As *estratégias e planos* formam o conjunto de requisitos a serem alcançados pela organização. Esses requisitos derivam do planejamento estratégico, sendo fundamental seu desdobramento e execução para o sucesso da estratégia. Para garantir a satisfação dos clientes, as estratégias e planos servem como guia para as decisões relativas à aplicação de recursos e, igualmente, com o impulsionador do alinhamento dos indicadores de desempenho para todos os setores e unidades de trabalho.

O *sistema* é composto por seis dos sete critérios. Ele é o módulo central e define a estrutura organizacional, suas operações e resultados. As ações da organização devem apontar na direção dos resultados de desempenho que envolvem resultados referentes à organização como um todo.

O módulo da base da estrutura corresponde ao critério 4 – *Informação e análise* – onde uma gestão eficaz e um sistema baseado em fatos para a melhoria do desempenho organizacional dependem da existência e do monitoramento de um banco de dados que sirva de base às informações e suas análises.

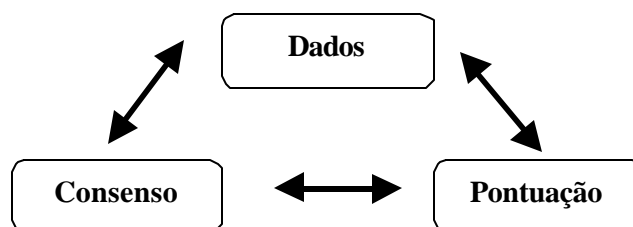
As *Dimensões da Avaliação* são a base do sistema de avaliação dos itens de verificação da Qualidade, ou seja, é uma referência para a pontuação das evidências. São três as dimensões da avaliação: **enfoque** – refere-se aos procedimentos ou métodos que a organização utiliza para alcançar os propósitos considerados nos itens; **aplicação** – refere-se à

extensão na qual os enfoques são aplicados a todas as áreas ou atividades relevantes consideradas nos itens; e **resultados** – refere-se ao produto e afeta o atingimento dos propósitos considerados nos itens.

O Sistema de Avaliação da Gestão pela Qualidade está sustentado nos princípios integrados de observação de evidências objetivas (fatos e dados), de utilização de técnicas e dinâmica de comunicação de decisões eficazes (consenso) e de comparação das evidências com o auxílio das tabelas de referência para a pontuação. Este tripé -dados, consenso e pontuação- é que realmente sustenta todo sistema avaliativo, conforme apresentado na figura n.º 3:

Figura 3

Base de Sustentabilidade dos Resultados dos Itens



Fonte: *Guia de Avaliação do PGQP. Porto Alegre, 1997. (mimeo)*

Isto representa que o resultado final da avaliação do desempenho pela Qualidade depende da pontuação obtida em consenso entre os avaliadores. É importante que se tenha clareza na decisão durante a avaliação do item e que satisfaça a todos os avaliadores.

“Buscar o consenso é encontrar uma proposta aceitável o bastante para que todos os membros do grupo possam apoiá-la; para se chegar a um consenso de uma pontuação e minimizar a resistência à adoção do consenso é fundamental; - comparar as evidências objetivas...; - identificar as evidências que apresentem mais consistência ...; e – desviar o foco da discussão das posições pessoais.”(Guia de Avaliação do PGQP –1997).

Estas orientações são, segundo o PGQP, uma boa base para a compreensão do desenvolvimento da Avaliação do Programa de Qualidade, e de como devem proceder os avaliadores no processo de pontuação dos itens dos critérios, a fim de valorá-los eficazmente.

2.4.3 - A Eficiência/Eficácia de um Sistema de Avaliação

Diante da timidez dos resultados alcançados por muitos programas de qualidade que, em vez de contribuírem para a institucionalização do aprimoramento contínuo, têm se limitado a reforçar padrões vigentes, questiona-se sua validade. Ainda, faz-se necessário apresentar autores com uma pluralidade de *insights*, ao menos parcialmente opostos aos autores da qualidade total, para buscar uma visão mais crítica.

A implementação de um programa de qualidade baseia-se em conceitos de qualidade na oferta dos serviços ou produtos e na capacidade da organização renovar ou mudar paradigmas, cultura e formas de assimilação de novas práticas (exemplos), capazes de impulsionar seu desenvolvimento, sejam estas interna ou externamente.

Carroll & McConhie (1997), desenvolveram uma teoria que busca o avanço da qualidade baseando-se em exemplos internos e através métodos para compartilhar inovações. O compartilhamento de inovações é baseado no tripé: *aplicação de padrões; plano de melhoria de qualidade; e uso de exemplos*. Quanto a abordagem do desenvolvimento da qualidade nas organizações, centra-se nos seguintes passos:

- “a) Planning - planning for quality and designing quality in to systems;*
- b) Action - implementing the systems as planned;*
- c) Accountability - monitoring and being audited;*
- d) Promotion - celebrating quality and sharing good practice” (Carroll & McConhie, 1997, p.02).*

Os passos do *planejamento* (planejando para a qualidade e designando-a em sistemas), *ação* (implementando os sistemas como planejou), *responsabilidade* (monitorando e sendo avaliado) e *promoção* (celebrando qualidade e compartilhando inovações) devem ser visualizados como etapas de um processo integrado e não como medidas isoladas entre si, caracterizando uma espiral da qualidade que deve prever uma reavaliação em cada etapa do processo, a fim de buscar um crescimento continuado.

Dentro deste ciclo, não devemos valorar mais uma etapa em detrimento de outras. Foi o que ocorreu por muito tempo com a avaliação, o terceiro passo deste ciclo (controle). Outro fator a considerar é que foi acumulada uma riqueza de informações, que muitas vezes não se sabia o que fazer com os dados, pois não era realizada uma reflexão aprofundada de todo o programa.

O crescimento organizacional previsto num programa de qualidade pode basear-se na utilização de exemplos como parâmetro organizacional de pessoas ou setores organizacionais que se destacaram em determinados períodos. Onde os resultados obtidos, através de uma avaliação, devem ser utilizados como fator motivacional para o avanço da qualidade.

Quando a organização encontra-se em um processo de frágil sustentabilidade e voltada exclusivamente para as funções internas, surge a necessidade de uma reavaliação com vistas a evitar a degeneração. No entanto, surgem as questões: por que avaliar, o que é avaliar e como avaliar?

As respostas ao ‘por que avaliar?’ compreendem repensar objetivos; alavancar um processo criativo; para planejar; para evoluir; para (a)firmar valores e para buscar uma aprendizagem organizacional continuada. Já quanto ao ‘o que é avaliar?’, isto foi especificado

no item 2.4.1- *Abordagens Conceituais de Avaliação*. E quanto ao ‘como avaliar?’, segundo Arretche (1998), há quatro formas de ocorrer: a) Ex-ante – levantamento de necessidades e estudos que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa; b) Avaliação formativa – avalia com o propósito de melhorar ou aperfeiçoar sistemas ou processos. É a adequação do plano na execução; avalia a eficiência; c) Avaliação resultados – avaliação de resultados ou de eficácia, testa o desempenho do programa para aprimorá-lo; e d) Avaliação somativa – Ex-post – estudos comparativos entre programas rivais; subsidiar a decisão e avaliar.

Já Kilmann (1991), vê a importância do “por que avaliar” por três razões básicas: a primeira é porque envolve a coleta de informações durante um projeto piloto, visando à melhora do processo de implantação das demais unidades. A segunda razão, por reconhecer que a mudança planejada jamais será complementada –ela estará constantemente em andamento, ou seja, é um ciclo de melhora contínua. Desta forma, os resultados de cada aplicação são avaliados para descobrir obstáculos que ainda requerem atenção. A terceira razão é por determinar se o programa atingiu os resultados pretendidos: um maior êxito organizacional.

Em razão disso, dá-se relevante importância na definição dos instrumentais de análise e avaliação, por estarem permeados de valores. Assim, conforme Arretche (1998), é necessário distinguir-se basicamente os recursos analíticos destinados a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, a abordagem, métodos e técnicas de avaliação, sobre o seguinte enfoque: **Eficácia**: equacionamento entre metas anunciadas e metas alcançadas, ou seja, ênfase no resultado; **Eficiência**: relação entre o esforço empregado na implementação do programa e os resultados alcançados, ou seja, ênfase no processo.

Dito de outra forma:

“A eficiência se preocupa em fazer corretamente as coisas e da melhor maneira possível (the best way). Daí, a ênfase nos métodos e procedimentos internos. A eficácia se preocupa em fazer as coisas adequadas para atender às necessidades da organização e do ambiente que a circunda” (Chiavenato, 1993, p. 704).

A *eficiência* preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A *eficiência* não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à *eficácia*. Observe as diferenças no quadro 5:

Quadro 5

Diferenças entre Eficiência e Eficácia

Eficiência	Eficácia
<ul style="list-style-type: none"> • Fazer corretamente as coisas • Resolver problemas • Salvar recursos • Cumprir bem seu dever • Reduzir custos • Treinar subordinados 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer as coisas certas • Produzir alternativas criativas • Maximizar a utilização dos recursos • Obter resultados • Aumentar o lucro • Proporcionar eficácia aos subordinados

Fonte: adaptado de Reddin, 1976, p. 21.

Há de se destacar que nem sempre a *eficiência* e a *eficácia* andam juntas. Uma organização pode ser *eficiente* em suas operações e pode não ser *eficaz*, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser *eficaz*, muito embora a *eficácia* é bem melhor quando acompanhada da *eficiência*. Pode também nem ser eficiente nem eficaz. O ideal é uma organização, ou mesmo um programa, ser eficiente e eficaz.

Outro fator importante, abordado por Morosini e Leite (1998) é que, “... há que se considerar que a avaliação institucional não pode ficar presa aos critérios de eficiência e produtividade, aos moldes de um modelo de qualidade total ...”. As autoras abordam,

transpondo para o objeto desta pesquisa, que é necessário que a relação *qualidade e segurança pública* seja densa, e que a avaliação considere os processos de forma mais ampla, com uma visão sistêmica, não ficando somente adstrito aos critérios já previstos pelos programas de qualidade.

A questão da validade de uma avaliação ocorre quando ela é efetiva, ou seja, quando atinge aos objetivos a que se propôs. Esta validade reflete-se nos resultados, portanto tem relação com a eficácia do programa. Verifica-se, através dela -validade- se houve o atingimento dos objetivos propostos pela Instituição. Já quanto ao desenvolvimento do sistema avaliativo, este refere-se ao processo, portanto relaciona-se com a eficiência organizacional.

Assim, o que podemos observar refletir-se-á no estabelecimento de valores e, conseqüentemente, na decisão de como avaliar. De acordo com Faria (1992), também é extremamente importante analisar o '*custo de avaliar*' de um programa que busca uma mudança organizacional.

2.4.4 - O Custo de Avaliar

Uma organização em operação encontra-se num determinado patamar de custo. Em regra, estes custos proporcionam um nível de receita capaz de gerar lucro do qual uma parte será reinvestida na modernização da organização.

Ainda assim, deve-se considerar três situações: a *primeira* é de que a organização precisa ter reserva de lucro suficiente para absorver o custo resultante da implantação de um programa de avaliação; a *segunda*, em que seu cliente poderá suportar o repasse deste custo caso haja significativa agregação de valor ao produto; e a *terceira*, que diz respeito ao nível escasso de recursos em que está operando a organização. Esta lógica é válida para empresas privadas de fins lucrativos.

Levando-se em consideração que a mudança de cultura dentro de uma organização requer um trabalho metódico, organizado e amparado na definição participativa de metas claras e objetivas, o processo deve ser coeso e o envolvimento deve ser grande para propiciar um bom resultado. Devem ser definidos quais os exemplos a seguir e onde buscar estes exemplos, se interna ou externamente. Parte desta questão é respondida pela quantidade de recursos que a empresa dispõe para trabalhar a reavaliação (Carroll, 1997).

Os exemplos internos, sem dúvida, têm custo menor, porém apenas se consegue obter um bom resultado se houver pensamento sistêmico dentro da organização. No entanto, a organização não deve ficar alheia às tendências administrativas e novas técnicas de produção de bens e serviços existentes fora dela.

Este processo fica mais difícil na área da administração pública, onde o retorno de um processo não está baseado na compensação financeira, mas na melhor oferta de um determinado bem ou serviço público. Agrega-se, ainda, maior escassez de recursos e dificuldade na sua mobilização, que passa por um considerável trâmite burocrático.

Na área pública, a preocupação com a qualidade está relacionada com a questão de cidadania, pois sua função é prover a sociedade dos bens e serviços de que necessita, e onde os cidadãos é que mantêm a máquina do governo através dos impostos, taxas e contribuições, e esperam, em contrapartida, receber serviços públicos de qualidade equivalente à contribuição feita. Portanto, o custo de avaliar deve também ser levado em conta, porque o administrador público é o responsável pela gestão da coisa pública e deve assim proceder, sob pena de incorrer em um ilícito administrativo.

Todo processo de avaliação tem como finalidade precípua checar determinada situação e fornecer subsídios para uma melhoria, e isso não poderia ser diferente numa análise do

sistema de avaliação do Programa de Qualidade de uma Organização Pública. Portanto, esta análise deve, buscar dentre seus vários objetivos, proporcionar que a organização aprenda.

2.5 – Aprendizagem Organizacional

Vários são os autores que apresentam, na literatura, análises sobre a aprendizagem organizacional. No presente estudo, abordo algumas características básicas da aprendizagem organizacional, com base nos posicionamentos de Swieringa e Wierdsma (1995), Mariotti (1996), Senge (1997), Nonaka e Takeuchi (1997) e Kin (1996), não tendo a pretensão de analisar a aprendizagem organizacional em sua profundidade e sim apontar traços marcantes relacionados com a avaliação utilizada pelos programas de qualidade, a fim de melhor caracterizá-la.

É com este *background* que Kin (1996) vê relações da utilização da aprendizagem com os programas de qualidade de organizações onde, “*As duas abordagens formam um par sinérgico em que os pontos fortes individuais se complementam e proporcionam um aprendizado equilibrado em todos os níveis da organização.*” (Kim, 1996, p. 52). O autor ainda destaca a importância da aprendizagem para o desenvolvimento organizacional e prevê formas para iniciar este desenvolvimento.

2.5.1 - Abordagens Conceituais de ‘Conhecimento’ e ‘Aprendizagem’

Conhecimento – “*s.m. (Do latim cognoscere – conhecer pelos sentidos.) 1. Ato ou efeito de compreender, de conhecer as propriedades, as características, os traços específicos de alguma coisa; entendimento; intuição; o entendimento da natureza. 2. É compreendida*

pelas operações as quais a mente procede à análise de um objeto, de uma realidade, de modo a definir sua natureza; apreciação, discernimento (algumas teorias privilegiam as sensações e impressões no processo de conhecimento – behaviorismo; outras privilegiam a associação de idéias, a cognição – cognitivo). 3. Conjunto de domínios onde se exerce aprendizagem; exercício filosófico ou científico de obtenção do saber...” (Larousse Cultural, 1988).

Para Mariotti (1996), o conhecimento pode ser obtido pelo estudo, pela pesquisa e pela observação sistemática. Assim, pode-se falar em aquisição do conhecimento, produção de conhecimento e acumulação de conhecimento.

A própria essência da palavra já nos transmite sua compreensão quanto à necessidade do conhecimento para a realização do aprendizado, ou seja, para que haja o aprendizado é necessário que exista o conhecimento sábio, porque o *“conhecimento nos diz o que fazer; a sabedoria ensina como e quando fazê-lo.”* (Mariotti, 1996, p. 27).

Já a abordagem de Nonaka e Takeuchi (1997), para o conhecimento, é com relação a diferença básica existente entre os ocidentais e os japoneses, onde a criação do conhecimento está profundamente enraizada nas tradições intelectuais das duas culturas. Em síntese, no ocidente a filosofia é baseada no pensamento de Descartes (divisão entre sujeito ‘conhecedor’ e objeto ‘conhecido’); já na tradição filosófica japonesa a divisão entre sujeito e objeto não tem raízes tão profundas. Na verdade, a teoria dos autores baseia-se na idéia de que estas duas perspectivas se complementam mutuamente.

Eles afirmam a existência de duas dimensões para a criação do conhecimento - *epistemológica* e a *ontológica*⁴ - sendo que, na dimensão epistemológica, o conhecimento é

⁴ *Epistemologia* – s.f. Estudo do grau de certeza do conhecimento científico em seus diversos ramos.

dividido em *tácito* e *explícito*, onde o segredo para a criação do conhecimento está na mobilização e conversão do conhecimento tácito, deixando-o explícito. Já com relação à dimensão ontológica, esta relaciona-se com os níveis de entidades criadoras do conhecimento - individual, grupal, organizacional e interorganizacional.

Preliminarmente, para uma abordagem mais profunda dos conceitos relativos a *aprendizagem organizacional*, devemos ter a concepção do que vem a ser *aprendizagem*:

Aprendizagem – s.f. 1. Ação de aprender; aprendizado. – 2. Tempo durante o qual se aprende. 3. Tempo durante o qual se é aprendiz. Enc. Etologia⁵ “conjunto de processos de memorização colocados em ação pelo animal ou pelo homem, para elaborar ou modificar os esquemas comportamentais específicos sob a influência de desenvolvimento e da experiência.” (Larousse Cultural, São Paulo: Ed. Universo, 1988).

Para Senge (1990), aprendizagem significa: “Aprender em organizações significa testar continuamente nossa experiência, e transformar essa experiência em conhecimento – acessível a toda a organização, e pertinente ao seu propósito central” (Senge, 1990, p. 45).

De acordo com Fleury (1997), “é um processo de mudança, resultante de prática ou experiência anterior, que pode vir, ou não, a manifestar-se em uma mudança perceptível de comportamento” (Fleury, 1997, p.19).

Já para Swieringa & Wierdsma (1995), a aprendizagem vem com uma mudança de atitude. O conhecimento adquirido e a experiência não garantem uma aprendizagem, pois o aprendizado compreende um processo cíclico (*Kolb*): *fazer – refletir – analisar – e refletir*, ou

Ontologia – s.f. Tratado dos seres em geral; teoria ou ciência do ser enquanto ser; considerado em si mesmo, independentemente do modo como se manifesta. BUENO, Francisco da S. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: FTD, 1995.

seja, o que se apreende deve ser evidenciado na forma de agir. “*El aprendizaje és un cambio de conducta*” (Swieringa & Wierdsma, 1995, p. 21).

Enquanto existem várias definições para o conceito de ‘*organização de aprendizagem*’ ou, de maneira similar, para ‘*aprendizagem organizacional*’, Peter Senge descreve tais organizações como sendo lugares “*onde as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam, onde surgem novos e elevados padrões de raciocínio, onde a aspiração coletiva é libertada e onde as pessoas aprendem continuamente a aprender em grupo*”(Senge, 1990, p. 11).

Em seu livro, Senge (1990) identifica o domínio de determinadas disciplinas básicas como sendo o diferenciador fundamental das organizações de aprendizagem em relação às tradicionais e autoritárias ‘*organizações de controle*’⁶; tais disciplinas básicas ***Raciocínio Sistêmico, Domínio Pessoal, Modelos Mentais, Visão Compartilhada e Aprendizagem em Grupo***- fornecem uma contribuição vital no estabelecimento de organizações que possam realmente ‘aprender’ e aprimorar continuamente sua capacidade em atingir níveis melhores de desempenho.

2.5.2 - A Avaliação do Programa de *Qualidade e sua Relação com a Aprendizagem Organizacional*

A finalidade principal da avaliação de um programa de qualidade em uma organização é para buscar o seu aprimoramento e, também, alterar o *saber* organizacional. Esse

⁵ *Etologia* –s.f. (Do grego *ethos*, costume + *logos*, tratado) 1. Tratado acerca dos costumes. - 2. Estudo do comportamento das espécies animais. A etologia propõe-se a explicar inteiramente o funcionamento dos organismos vivos, em relação com seu meio ambiente. (Larousse Cultural, 1988)

⁶ SENGE, P. *A Quinta Disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem*. São Paulo: Best Seller, 1990, p.14

crescimento dá-se através de processos de aprendizagem que trazem novas formas de conhecimento para a realização do trabalho. A avaliação, dessa forma, relaciona-se com a aprendizagem organizacional que, segundo Fleury e Fleury (1996), representa processos de mudança resultantes de práticas ou experiência anteriores. Essa aprendizagem pode ocorrer através de várias formas: resolução sistemática de problemas; da experimentação com projetos pilotos; de experiências passadas; da circulação interna e externa de conhecimentos e com práticas de benchmarking, tanto interno como externo à organização. A conceitualização da aprendizagem organizacional já abordada pelos vários autores citados no item anterior, serve para instrumentalizar o desenvolvimento da avaliação.

Para Weick e Westley (1996), a aprendizagem organizacional apresenta um caráter paradoxal, quanto à justaposição das palavras *aprendizagem* e *organização*, uma vez que elas possuem significados opostos (desordenar e ordenar, respectivamente), sugerindo que a idéia de união de contrários seja um caminho preferencial para a interpretação dos processos de aprendizagem organizacional. Fazendo alusão a Mariotti (1996) e Issacs (1997), eles acrescentam a necessidade de existir a *sinergia*, mesmo com situações divergentes, pois só existe crescimento quando estas discordâncias buscam um objetivo comum. Segundo Pagès et alii (1990), as ações mediadoras, nesse caso, auxiliam essa consolidação e aliviam as tensões geradas pela confluência de necessidades ou interesses dos atores organizacionais.

Senge (1990), Mariotti (1996), Weick e Westley (1996), classificam a aprendizagem organizacional em *adaptativa* (reativa ou reprodutiva) e *generativa* (produtiva). A *aprendizagem adaptativa* corresponde às necessidades intrínsecas do processo produtivo que não cria nem modifica substancialmente a realidade corrente. Ela está ligada à prática repetitiva de ações, tais como as rotinas operacionais que funcionam como base para a

aprendizagem e para a acumulação de experiências da força de trabalho. A ênfase é dada à repetição para internalização e domínio dos processos produtivos. Essa prática amplia, quantitativamente, as áreas onde uma mudança qualitativa já tenha ocorrido. Não faz emergir novas relações, mas consolida, na organização, as mudanças introduzidas. Esse tipo de aprendizagem exclui, portanto, o que é exterior como fonte de inspiração e referencial para a ação.

A aprendizagem generativa ou produtiva, para esses autores, corresponde às exigências externas que se adicionam às exigências internas de reprodução e melhoria incremental dos processos produtivos, aumentando a tensão entre as necessidades dos atores organizacionais e potencializando uma mudança qualitativa.

Para Senge (1990), a base fundamental para a aprendizagem organizacional é o *raciocínio sistêmico*, mas se faz necessário que as outras disciplinas, por ele propostas, funcionem em conjunto, sendo este o ponto da dificuldade, ou seja, fazer com que haja uma integração dos conhecimentos e não meramente uma aplicação fragmentada. Esta integração dos conhecimentos, é abordada por Mariotti (1996) como a interdisciplinaridade, ou seja, a necessidade que haja a comunicação de todas as partes que se relacionam, a interação, e não ficar na multidisciplinaridade onde várias disciplinas se juntam e atuam sobre determinado assunto, mas não se inter-relacionam, e onde seu conjunto não permite chegar a uma síntese.

O objetivo de uma visão sistêmica é atingir a transdisciplinaridade, a qual representa a noção de que todas as facetas da realidade são interdependentes, onde representa a síntese alcançada pela interdisciplinaridade. Mariotti afirma que, *“a transdisciplinaridade é vista como um ideal que provavelmente não alcançaremos, mas que nem por isso devemos deixar de buscá-la”* (Mariotti, 1996, p. 67).

O raciocínio sistêmico é considerado a “*Quinta Disciplina*” porque ele integra as outras quatro disciplinas: *domínio pessoal, modelos mentais, objetivo comum e aprendizado em grupo*; quando entrelaçadas e finalizadas pelo raciocínio sistêmico, formam um conjunto coerente de teoria e prática, evitando-se que sejam vistas isoladamente e apenas como macetes para efetuar mudanças na organização. Reforçando cada uma delas, o raciocínio sistêmico está sempre mostrando que o todo pode ser maior que meramente a soma das suas partes.

Portanto, a relação principal da avaliação do Programa de Qualidade com a aprendizagem organizacional é que a avaliação é uma parte deste todo e deve ser programada de forma abrangente, atuando nos pressupostos básicos já propostos por Schein (1984), a fim de que todo o processo de informação e educação enraíze-se na cultura organizacional.

2.5.3 - *Gestão Sistêmica da Qualidade*

A Gestão Sistêmica da Qualidade fundamenta-se no princípio que, apesar do empenho das nações ocidentais de engajarem-se nos Programas de Qualidade Total, elas não conseguiram o mesmo sucesso que os japoneses, por várias razões já explicitadas anteriormente. Até porque não podemos nos igualar aos japoneses ou superá-los copiando seu modelo, pois ele foi programado para ser desenvolvido naquele tipo de cultura. O que precisa ser realizado é inovar e/ou melhorar a partir do Programa de Qualidade existente.

Esta pesquisa busca, através da análise de sua avaliação, integrar o Programa de Qualidade e o pensamento sistêmico, o qual busca acelerar o aprendizado organizacional para além do que propõe o atual modelo do Programa de Qualidade da Brigada Militar. A integração do modelo atual com o pensamento sistêmico é de um crescimento organizacional, porque acrescenta uma percepção conceitual aos processos operacionais do TQM. “*As duas*

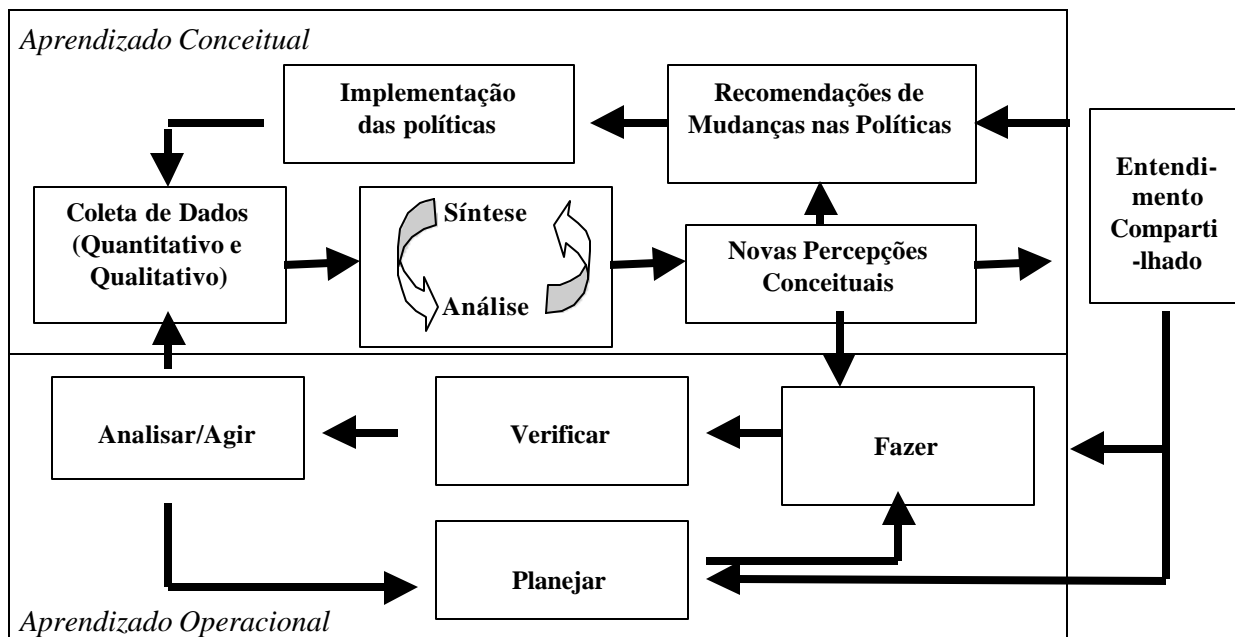
abordagens formam um par sinérgico em que os pontos fortes individuais se complementam e proporcionam um aprendizado equilibrado em todos os níveis da organização” (Kim, 1996, p. 52).

Para ser duradouro e significativo, o aprendizado organizacional deve avançar tanto no nível *operacional* quanto no nível *conceitual*. O aprendizado operacional significa melhorar comportamentos ou métodos; já o aprendizado conceitual diz respeito à mudança dos *modelos mentais* sobre como o mundo funciona, por exemplo, reformular um problema sobre um contexto diferente e investigar suas implicações. Teoria essa corroborada pelos autores Weick e Westley (1996), Senge (1997) e Mariotti (1996), quando da classificação da aprendizagem organizacional em adaptativa e generativa (desenvolvida no item 2.5.2 – *A Avaliação do Programa de Qualidade e sua relação com a Aprendizagem Organizacional*).

O modelo de Gestão Sistêmica da Qualidade une a força conceitual do pensamento sistêmico e o foco operacional dos métodos da Qualidade Total em um processo integrado. Este modelo destaca a importância de criar um entendimento comum de todo o sistema, conforme apresentado na figura 4 abaixo:

Dentro das “*Novas Percepções Conceituais*”, encontram-se as disciplinas necessárias para a criação do conhecimento organizacional, as quais fazem a ligação entre o *aprendizado conceitual* e o *operacional*, interferindo e corrigindo constantemente com a finalidade do aperfeiçoamento.

Figura 4 – Modelo da Gestão Sistêmica da Qualidade



Fonte: Kim, Daniel H., *Criando Organizações que Aprendem*, 1996.

Segundo Kim (1996), os programas de qualidade total servem como veículo para a aprendizagem organizacional, pois sua contribuição é mais forte no aspecto operacional. Mas, ainda assim, são carentes de uma visão sistêmica, sendo necessária uma complementação da aprendizagem organizacional, a qual propicia um desenvolvimento de aspectos conceituais.

O quadro 6, apresentado nas próximas páginas, além de possibilitar uma visão geral das posições explícitas/implícitas de autores representativos e de suas teorias ou proposições constantes do referencial teórico, embasam as questões do instrumento de pesquisa deste estudo – “*Análise do Sistema Avaliativo do Programa de Qualidade da Brigada Militar*”. Permite, ainda, que se perceba a evolução do pensamento destes autores e suas escolas, em relação a tópicos fundamentais da administração de organizações.

3 - O SISTEMA AVALIATIVO DO PQBM

O Sistema de Avaliação da Brigada Militar faz parte de um contexto maior que é o PQBM (Programa de Qualidade da Brigada Militar), o qual tem como objetivo geral avaliar o desenvolvimento do programa de qualidade como um todo, buscando uma melhor prestação de serviços de segurança pública à comunidade gaúcha.

Por sua vez, o PQBM insere-se no planejamento do PGQP (Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade), onde uma das fases do ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Action*) da qualidade é o *avaliar*. Os métodos de avaliação não só servem para balizar a posição em que a organização se encontra, mas principalmente para orientar o caminho a seguir.

Para uma melhor visualização, começarei apresentando um breve histórico do PGQP, suas origens e sobre a implantação do Programa de Qualidade na Administração Pública e, em decorrência, como a Brigada Militar inseriu-se neste contexto e, por último, uma transcrição de como ocorreu o *Sistema Avaliativo* na Brigada Militar.

3.1 - O Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP

O movimento da qualidade no Brasil desenvolveu-se no final da década de 80 e início dos anos 90, em decorrência das necessidades mais diversas possíveis: crises econômicas

sucessivas; competitividade no mercado internacional; entre outras, o que, conseqüentemente, aumentava a diferenciação dos países industrializados em relação aos países em desenvolvimento.

Numa tentativa de reverter esta situação, o governo brasileiro firmou um convênio de cooperação técnica entre o Brasil e o Japão, no qual estava previsto um assessoramento para repasse da experiência japonesa (centro de produtividade do Japão) na área da qualidade, (Fleury, 1997).

Portanto, dando continuidade, o governo brasileiro desenvolveu o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), já no início da década de 90, com o objetivo de estabelecer um conjunto ordenado de ações indutoras à modernização industrial e tecnológica, a fim de contribuir para a retomada do desenvolvimento econômico e social.

A concepção do PBQP envolveu técnicos do governo federal, alguns governos estaduais, entidades representantes de setores empresariais, consultores especializados, comunidade acadêmica e entidades de classe, conforme relato do próprio órgão:

“A operacionalização do programa será conduzida prioritariamente pela iniciativa privada, que mobilizará sua experiência empreendedora e contribuirá com a maior parte dos recursos financeiros necessários. Trata-se de uma atitude inovadora e coerente com o novo papel do Estado, pois é de responsabilidade dos próprios agentes econômicos a condução do processo de reestruturação competitiva da indústria nacional. Caberá ao Governo Federal o papel de catalisador, mobilizador e articulador “ (PBQP, 1990).

O PBQP define como fundamental o papel do Estado, em todas as suas dimensões – federal, estadual e municipal– tendo como objetivo principal o aumento da eficiência e a

definição de estratégias de modernização do seu parque industrial, possibilitando ganhos de produtividade e competitividade em setores determinados.

É neste contexto que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul instalou o **Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade – PGQP**, através do Decreto n.º 34.511, de 15 de outubro de 1992, com os objetivos de estimular, articular e promover ações visando a tornar competitivos os produtos e serviços das empresas do RS, através da melhoria da qualidade e da produtividade, para tanto se fez necessário aprovar o **Regulamento da Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade**, através do Decreto n.º 34.587 de 23 de dezembro de 1992 (Anexo III).

O PGQP, também intitulado Programa Qualidade RS, abrange todo o Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo tantas empresas da iniciativa privada como organizações públicas. A estratégia de ação do PGQP, contida no documento básico, propõe o desenvolvimento das atividades e projetos orientados pela Comissão Estadual da Qualidade e Produtividade, supervisionados pela Coordenação Executiva e operacionalizados no âmbito dos Comitês Gerais, Comitês Setoriais e Comitês Regionais, com o objetivo de atingir os padrões internacionais.

O PGQP definiu como **missão**: *“promover a disseminação do uso das ferramentas e conceitos da Qualidade Total no Estado do Rio Grande do Sul como forma de atingir os resultados das organizações e a realização das pessoas”*, como **visão**: *“até o ano 2000, 50% da população economicamente ativa do Estado do Rio Grande do Sul, tanto da iniciativa privada como a pública, esteja utilizando os conceitos e as ferramentas da Qualidade Total”*; com relação às metas, era quantificado ano-a-ano o número de pessoas e organizações que receberiam cursos de gestão da qualidade.

3.2 - Implantação da Qualidade na Administração Pública

Após a implantação em 1992 do PGQP no Estado, obteve-se êxitos importantes, principalmente no setor privado, e alcançou-se considerável reconhecimento junto à sociedade gaúcha, como um instrumento legítimo de desenvolvimento econômico e social.

No que se refere à atuação do Programa na área pública, pode-se dizer que, muito embora tenha havido, desde o início, a preocupação com a utilização dos princípios da Qualidade, o esforço empreendido não logrou o mesmo dinamismo e intensidade conseguidos pelo setor privado. Entretanto, pequenas mudanças positivas ocorreram no setor público, onde, hoje, a posição não é mais de “tábua rasa”, registrando-se inúmeras instituições públicas estaduais (Brigada Militar, Polícia Civil, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, CEEE, entre outros) que já aderiram à prática da implantação de programas de qualidade.

Baseando-se na premissa de que a qualidade traz consigo conceitos de gestão e de práticas administrativas que, efetivamente, buscarão uma melhor eficiência/eficácia do serviço público, o Governo do Estado instalou, oficialmente, o **Programa da Qualidade na Administração Pública – PQAP**, através do Decreto n.º 34.892, de 21 de setembro 1993, onde no plano de ação, estabeleceu-se como prioridade o desenvolvimento de um **Sistema de Avaliação** para o PGQP com o objetivo de orientar a Comissão Estadual da Qualidade e Produtividade na definição das diretrizes anuais do PGQP (Anexo IV).

O art. 4ª do referido Decreto faz referência à periodicidade da avaliação global da qualidade gerencial das organizações, como segue:

“A cada dois anos será procedida uma avaliação global da qualidade gerencial dos órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta do Estado, usando os procedimentos definidos pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade” (Art. 4º, Dec. 34.892/93).

Os § 1º e 2º do art.4º referenciam a data da primeira avaliação e quanto aos resultados das avaliações que serviram como parâmetro para a elaboração dos planos de ação anuais.

Portanto, a Coordenação Executiva constituiu um grupo de trabalho, cujos integrantes realizaram treinamento junto à Banca Examinadora da Fundação do Prêmio Nacional da Qualidade -FPNQ-, com a finalidade de se estabelecer uma metodologia para o Sistema de Avaliação.

Em agosto de 1993, foi reconhecido, através da diretoria técnica do FPNQ, o Sistema de Avaliação, tendo sido desenvolvida uma sistemática que adotou três níveis de avaliação, com o propósito de conduzir gradativamente as organizações avaliadas a concorrerem ao Prêmio Nacional da Qualidade. No ciclo de avaliação de 1994, foram treinados 501 avaliadores; em 1995, 772; e, em 1996, 1386 avaliadores, contabilizando a participação de aproximadamente 444 organizações em treinamento para auto-avaliação e avaliações externas.

Em 1996, foi entregue o Prêmio Qualidade RS, ciclo do sistema de avaliação 95, a cinco organizações gaúchas que se destacaram em relação à Gestão da Qualidade e, também, reconhecidas todas as 148 organizações que, submetidas à avaliação, obtiveram mais de 100 pontos em Qualidade.

Já em 1997, foi entregue o Prêmio Qualidade RS, ciclo do sistema avaliação 96, a dezessete organizações gaúchas: três na modalidade Prata -Troféu Destaque em Liderança e Gestão de Processos- “Progresso”; a oito organizações na modalidade Bronze -Troféu

Destaque em Liderança- “Compromisso”; e a seis organizações na modalidade Medalha de Bronze -Destaque em Liderança- “Compromisso”, que se destacaram em relação à Gestão da Qualidade e, também, sendo reconhecidas todas as 244 organizações que foram submetidas à avaliação e que obtiveram mais de 100 pontos em Qualidade (Guia de Avaliação do PGQP, 1997).

Este sistema, que originalmente previa novo ciclo a cada dois anos, está sendo operacionalizado continuamente (ano-a-ano) desde o segundo semestre de 1995 como instrumento de Gestão da Qualidade Total, através de treinamento para auto-avaliação e Plano de Melhoria da Qualidade.

Muito embora os projetos do PGQP guardem entre si uma unidade de objetivos estratégicos, o esforço de implantar a qualidade no campo da Administração Pública apresenta algumas especificidades decorrentes da natureza da atividade pública, ausentes no setor privado, que desaconselham a mera reprodução, para o *setor público*, das diretrizes e ações adotadas na absorção da metodologia no *setor privado*, já comentadas no item 2.3.1 – *Conceitos Fundamentais da Qualidade nas Organizações Públicas*.

Assim, preservadas as características do PGQP, as ações da Qualidade na Administração Pública foram estruturadas em um programa denominado PQAP.

3.3 - A Introdução do Programa de Qualidade na Brigada Militar

A implantação do Programa de Qualidade Total na Brigada Militar começou logo após a assinatura do Termo de Adesão n.º 156 do Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade – PGQP, tendo ocorrido esta adesão no ano de 1994, sendo que foi designado um oficial para

coordenar a implementação do programa. Uma das ações iniciais foi sensibilizar os comandantes, chefes, diretores e a oficialidade superior, sendo contratada uma consultoria específica para este fim.

Já o ano de 1995, foi destinado para a capacitação dos oficiais intermediários e subalternos e dos graduados, sendo que neste mesmo ano foi realizada uma avaliação em 85 setores da organização (Brigada Militar). Em 1996, foi adquirido um software para treinamento dos cabos e soldados de toda a corporação.

Desde a implantação do programa, a Corporação vem caminhando na busca da melhoria na prestação dos serviços, sendo visíveis alguns resultados obtidos já na primeira avaliação, como, por exemplo: treinamento em Qualidade Total de 7.000 (sete mil) servidores; encontra-se em implantação o treinamento de todos os cabos e soldados da corporação, com ênfase no atendimento ao cidadão; implementação do programa 5S em várias unidades da corporação; diminuição do tempo de resposta no atendimento de ocorrências policiais em Porto Alegre, na ordem de 35, 71%; no interior do Estado a média do tempo de resposta foi reduzida para 7 minutos; implementação de projetos, em vários municípios do Estado, de Polícia Comunitária, onde o policial militar interage constantemente com a comunidade a que serve.

Em reunião do Comando da Corporação com os oficiais superiores comandantes de unidades operacionais (OPM), foram divulgadas as macroações da Corporação, para o biênio 97/98, visando à melhoria do desempenho, sendo elas as seguintes: a) Identificar as necessidades dos clientes e o relacionamento da Corporação com a comunidade; b) Definição de visão, missão, valores e políticas; c) Estabelecimento de diretrizes estratégicas, fatores críticos de sucesso de formulação de planos setoriais; d) Estabelecer um sistema de

informações para suporte dos principais processos e do sistema de gestão de desempenho da organização; e) Capacitar o público interno para o seu desenvolvimento, alinhado com os objetivos organizacionais; e f) Implementar a gestão de processos.

De acordo com o Decreto que regulamentou a aprovação do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, era prevista a realização de avaliações periódicas sempre no início de cada ano, onde aconteceria uma auto-avaliação e uma avaliação externa, com a finalidade de verificar o estágio em que se encontrava a organização e buscar as melhorias dos serviços por ela prestados.

O sistema avaliativo do programa de qualidade da Brigada Militar vem sendo realizado desde a adesão ao programa. O último sistema avaliativo realizado foi no primeiro semestre do ano de 1998 -sempre relativo às ações desenvolvidas no ano anterior- conforme o previsto pelo Sistema de Avaliação para verificar o desempenho dos órgãos da Brigada Militar, a fim de obter um diagnóstico do sistema gerencial, identificar oportunidades de melhorias para a organização, identificar pontos fortes de desempenho e orientações para ações a serem desenvolvidas para a melhoria do desempenho da Corporação.

O processo de avaliação faz parte do planejamento das atividades da organização, sendo que este planejamento pressupõe o ciclo do PDCA completo: *planejar, executar, avaliar e tomar decisões para promover ajustes*, oferecendo elementos para a melhoria continuada. Os métodos de avaliação, o *check do PDCA*, servem não só para balizar a posição em que a organização se encontra, mas principalmente para orientar o caminho a seguir.

O Sistema de Avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar desenvolveu-se sob a coordenação da assessoria do Gabinete da Qualidade do Comandante-Geral da Brigada

Militar, o qual era composto por um Major -Chefe do Assessoria- e um Capitão -Adjunto- e dois estagiários.

Os níveis de avaliação previstos no Sistema de Avaliação da Brigada Militar, foram os mesmos adotados pelo PGQP, ou seja, *os Critérios de Excelência do Prêmio Nacional da Qualidade*, os quais são baseados nos critérios do Prêmio Malcolm Baldrige National Quality Award.

Objetivando apoiar todas as organizações que aderiram ao programa, o PGQP adotou, em 1996, dois níveis de avaliação que podem ser utilizados, à escolha da organização interessada, conforme ela avança na implantação da gestão pela Qualidade. O quadro a seguir sintetiza as informações de pontuação e tempo necessários para a capacitação de avaliadores, tendo como referência os dois níveis adotados pelo Programa. O terceiro nível, citado abaixo como referência, é do próprio Prêmio Nacional da Qualidade, que não é avaliado pelo PGQP.

Quadro 7

Níveis de Avaliação do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade

Nível	Número de Pontos		Carga Horária mínima para treinamento	Estimativa de tempo**
	Máximo	Limite*		
1	250	150	8 horas	1 dia
2	500	300	8 horas	1 dia
3	1000		16 – 24 horas	2 – 3 dias

Fonte: *Manual Gestão da Qualidade RS: Guia de Avaliação Nível 1 – 1997*.

* - Número de pontos a partir do qual se recomenda efetuar a avaliação pelo nível seguinte.

** - Estimativa do tempo gasto pelo avaliador externo.

O Guia de Avaliação da Gestão pela Qualidade da Brigada Militar, utilizado pelo sistema avaliativo -*auto-avaliação* e *avaliação externa*- realizadas no início de 1998 e relativas ao ano anterior, foi elaborado considerando o nível 1 -com uma pontuação máxima de 250 pontos.

4 – METODOLOGIA DO ESTUDO

“... os métodos têm pouca importância; desde que produzam resultados suscetíveis de discussão racional, qualquer método é legítimo. O que importa não é o método ou as técnicas, mas a sensibilidade para perceber problemas e uma paixão ardorosa pela sua solução, como diziam os gregos: o dom de maravilhar-se com o mundo” (Popper, 1993, p.51).

A pesquisa científica além de fundamentar-se nos conhecimentos teóricos já desenvolvidos a respeito do tema na literatura especializada, deve ancorar-se em um referencial metodológico que permita alcançar os objetivos do estudo. Este referencial serve de guia e norteia a pesquisa a partir da formulação do problema, passando pelos procedimentos utilizados na investigação, até a explanação dos resultados e conclusões obtidas.

Nesta perspectiva, o problema de pesquisa proposto neste estudo é abordado a partir dos procedimentos metodológicos descritos a seguir, que permitirão analisar o sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização pública: o caso da Brigada Militar.

4.1 – Características da Pesquisa

Este trabalho caracteriza-se como um estudo de caso, de caráter exploratório e descritivo, levando em conta que existem disponíveis poucas pesquisas sobre uma análise do sistema de avaliação de programas de qualidade de organizações do setor público.

Para Godoy (1995), ao utilizar um estudo de caso numa pesquisa, um pesquisador pode utilizar na metodologia, não somente de um instrumento de análise, mas vários deles combinados. Pode, por exemplo, primeiro usar de entrevistas, para provar o seu ponto de vista e, então, movimentar-se para construir um instrumento de coleta de dados e, ao final, suplementar estas duas técnicas com a observação participante e estudos de documentos. Assim, um estudo de caso é, então, basicamente, uma peça exploratória de pesquisa executada em um campo determinado, utilizando uma variedade de técnicas. Espera-se que isto permita ao pesquisador reunir um quadro completo das entidades e algumas das suas dinâmicas.

Estudos de casos, no entanto, nunca provam idéias sobre um novo modo de ver o mundo, aprender uma idéia com o detalhe vivo ou sugerir novas perspectivas. Contudo, provêm alimento para o pensamento e fazem sugestões sobre peças de ação que podem ser frutuosas para o estudo, sem provarem conclusivamente que uma abordagem particular tenha todas as respostas para os eventos em estudo.

Já Triviños (1987) aborda a pesquisa qualitativa em educação e enfoca o estudo de caso. Este autor afirma que, entre os tipos de pesquisa qualitativa característicos, talvez o estudo de caso seja um dos mais relevantes, porque é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Esta definição determina as suas características que são dadas por suas circunstâncias, principalmente. Em primeiro lugar, a natureza e a

abrangência da unidade, podendo esta ser um sujeito. Em segundo lugar, também a complexidade do estudo de caso está determinada pelos suportes teóricos que servem de orientação em um trabalho de investigação.

Nos estudos de casos histórico-organizacionais, segundo Bogdan (apud Triviños, 1987), o interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição. A unidade pode ser uma escola, uma universidade, um clube, etc. O pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar; do material que pode ser manejado, que está disponível, ainda que represente dificuldades para o seu estudo.

Sendo um estudo de caso, Gil (1994) enquadra no tipo exploratória e de caráter qualitativo e quantitativo, com o intuito de buscar uma maior elucidação do caso. As pesquisas exploratórias são investigações mais amplas, que abordam temas pouco explorados, e objetivam, fundamentalmente, subsidiar a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses para estudos posteriores.

“As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos, entre outros” (Gil, 1994, p.46).

Bruyne (1991) salienta que estudos de caso, a fim de possuírem a rigorosidade necessária, não se devem limitar a uma descrição pura e simples, mas serem fundamentados num forte referencial teórico que sirva de guia orientador no momento da coleta de dados. Por isso, a necessidade da gama de informações apresentada no referencial teórico desta pesquisa.

Quanto ao caráter qualitativo desta pesquisa, que se desenvolverá num objetivo mais específico, justifica-se considerando alguns aspectos essenciais que identificam este tipo de

estudo, pois, neste caso, reforçará os dados obtidos nos blocos A e B do instrumento de coleta de dados, complementado-os com informações auxiliares e fornecendo sugestões para novas formas de avaliação.

Todo método tem suas limitações: os casos diferem marcadamente de um para outro quanto ao seu objetivo, por exemplo. É muito difícil julgar os casos em relação a algum padrão absoluto, desde que não existe, presentemente, acordo sobre critérios, medidas e indicadores para o assunto, e isto porque medida de avaliação em cada caso reflete o que o autor considerou importante. Medida e avaliação são, então, altamente subjetivas. Alguns casos são julgados como tendo obtido sucesso, e outros como apresentando falhas. Não existe, também, acordo quanto a padrões de sucesso ou padrões de falhas.

Entretanto, apesar de todas essas limitações apontadas, muito são os aspectos positivos e vantagens que podem ser indicados no uso do estudo de caso, especialmente no campo da Administração, onde o estudo de caso não é somente um método de pesquisa, mas um método de ensino, que lhe é peculiar.

Conclui-se que os estudos de caso, além do valor didático, têm um papel importante a desempenhar na pesquisa em Administração e dão maior margem para que o pesquisador se aprofunde nos seus estudos, através da integração dos dados obtidos pelo emprego simultâneo de uma variedade de técnicas ou instrumentos de análise.

4.2 – Coleta de Dados

Para analisar o sistema avaliativo do programa de qualidade da Brigada Militar, realizou-se pesquisa documental e pesquisa de campo, subsidiada por um instrumento de coleta de dados com proposições -escala de opinião- e questões abertas.

A pesquisa documental, segundo Godoy (1995c), constitui-se numa abordagem de dados qualitativos, que pode ser também utilizada para complementar informações obtidas em outras fontes.

Já a pesquisa de campo, para Marconi & Lakatos (1996), tem como objetivo a coleta de informações sobre o problema para o qual se procura uma resposta ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

O instrumento utilizado na coleta de dados é composto por proposições -escala de opinião- e por questões abertas. A ênfase maior no instrumento é nas proposições (bloco A e B), por ser considerado adequado a este tipo de estudo, com base numa série de vantagens, dentre elas: - atingir um maior número de pessoas simultaneamente; - economizar pessoal, tanto em treinamento, como em trabalho de campo; - obter respostas de forma mais rápida e precisa; - maior liberdade e segurança nas respostas, devido ao anonimato; - menores riscos de distorções, pela não-influência do pesquisador; - mais uniformidade na avaliação, em virtude da natureza impessoal do instrumento.

Para Quivy e Campenhoudt (1998), as principais vantagens na utilização do método quantitativo é a precisão, rapidez e clareza dos resultados, como aborda:

“- A precisão e o rigor do dispositivo metodológico, que permite satisfazer o critério de intersubjetividade.

- A capacidade dos meios informáticos, que permitem manipular muito rapidamente um grande número de variáveis.

- A clareza dos resultados e dos relatórios de investigação, nomeadamente quando o investigador aproveita os recursos da apresentação gráfica das informações.” (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 224).

Porém, em contrapartida, existem algumas dificuldades que devem ser levadas em consideração, dentre elas, a saber: a devolução tardia pode prejudicar o cronograma e, até mesmo, impedir a utilização do instrumento de coleta de dados; a leitura antecipada de todas as questões pode influenciar as respostas; a dificuldade de compreensão de algumas questões pode levar a uma uniformidade de respostas; existe a possibilidade de haver um grande número de questões sem resposta (Markoni & Lakatos, 1996).

Já com relação às questões abertas constantes do instrumento de coleta de dados, servirão elas para subsidiar as proposições e a apresentação de sugestões de melhoria no sistema avaliativo do Programa de Qualidade da Brigada Militar, com vistas ao desenvolvimento de uma gestão sistêmica da qualidade.

4.2.1 – Cronologia do Processo

Primeiramente, foram coletadas informações referentes aos procedimentos avaliativos realizados pelos programas de qualidade neste Estado; posteriormente, coletou-se, através de documentos, dados referentes ao sistema de avaliação ocorrido na Brigada Militar. Essa etapa consistiu-se através da realização de visitas ao setor responsável pelo desenvolvimento do programa de qualidade da Brigada Militar, a fim de obter o maior número de dados possível para realização do estudo.

Após, elaborou-se um instrumento de coleta de dados, com base numa estrutura e com questões que foram analisadas e discutidas no transcorrer da disciplina “*Avaliação Institucional*”, ministrada pelos Prof^{as}. Dr^a. Marília Costa Morosini, Prof. Dr. Luís Roque Klering e Prof. Dr. Cláudio Mazzilli.

Em março de 1999, realizou-se o pré-teste, com o objetivo de averiguar a validade do instrumento de coleta de dados, para se poder corrigir possíveis falhas. O pré-teste centra-se na avaliação do instrumento enquanto tal, procurando verificar se todos os itens foram respondidos adequadamente, desde a clareza dos termos à ordem das proposições e questões (GIL, 1994).

Durante o mês de junho de 1999, já de posse de uma relação nominal dos oficiais avaliadores do programa de qualidade -fornecida pela assessoria da qualidade do gabinete do Comandante-geral-, foram solicitados à Divisão de Pessoal do Departamento Administrativo da Brigada Militar seus respectivos endereços, com a finalidade de remessa do instrumento de coleta de dados. Em cada envelope continha, além do instrumento com instruções para o preenchimento, um envelope selado e não-identificado para posterior remessa ao pesquisador.

No começo do mês de Julho de 1999, oitenta e três instrumento de coleta de dados foram distribuídos, através dos correios, para todos os oficiais avaliadores do PQBM; tendo retornado setenta e dois. Esta foi a maneira escolhida para evitar o envio das correspondências através do canal de comando⁷. Através desta forma, possibilitou uma maior liberdade aos respondentes, sem sentirem-se demasiadamente pressionados pela hierarquia.

Após ter transcorrido o prazo para o recebimento do referido instrumento, já no início do mês de setembro, deu-se partida à tabulação dos dados para posterior análise dos resultados, que adiante se segue.

⁷ canal de comando – terminologia militar que designa como ocorre o fluxo de comunicação numa corporação militar. Tendo como base a hierarquia, ou seja, a escala de níveis de comando de acordo com o grau de autoridade.

4.2.2 – Pré-teste

O pré-teste foi realizado com o objetivo de detectar e sanar possíveis falhas no instrumento de coleta de dados da pesquisa, inconsistência e complexidade das questões, bem como testar as escalas de tipo Likert utilizadas.

A aplicação do pré-teste envolveu uma amostra composta por 14 respondentes, selecionados proporcionalmente à população estudada, correspondendo a 16,87% da população pesquisada.

A partir da análise dos resultados do pré-teste, com algumas correções de acordo com os orientadores e sugestões constantes nos instrumentos de coleta de dados respondidos no pré-teste, concluiu-se que o referido instrumento apresentava validade e operatividade, e que os dados coletados eram necessários à pesquisa e o vocabulário era acessível e de significado claro (Marconi e Lakatos, 1996), sendo, portanto, tomado como base para a versão definitiva.

4.2.3 – Descrição do Instrumento de Coleta de Dados

O instrumento é composto por vários documentos, a saber: instruções para seu preenchimento; apresentação, como parte integrante do trabalho de conclusão de mestrado em administração pública, portanto com caráter científico e acadêmico e não de relação profissional, conforme modelo apresentado no Anexo V.

O instrumento, elaborado para a análise do sistema de avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar, foi construído apresentando as dimensões necessárias com base no referencial teórico, de modo que este forneça recursos para vir a sedimentar-se na cultura

organizacional da Instituição, tendo, ainda, utilizado-se da estrutura das variáveis temporais constante do apêndice III do livro de Rensis Likert *A Organização Humana*; **variáveis causais**, **intermediárias** e de **resultados**, as quais representam uma variável-chave (tempo) para o diagnóstico organizacional.

Através de várias pesquisas de cientistas sociais, estes chegaram à conclusão que a variável tempo é a mais importante para a avaliação, pois observou-se que os intervalos temporais representavam significância numa análise de qualquer tipo de variável. Likert (1975) divide as variáveis, que compõem seu instrumento de diagnóstico organizacional, em *variáveis causais*, *variáveis intermediárias* e *variáveis finais* ou *de resultados*.

As variáveis causais são aquelas “*caracterizadas pela independência que trazem em si. Determinam o curso de eventos da organização e os próprios resultados obtidos pela empresa*” (Likert, 1975, p. 41), ou seja, quando mudadas, causam alterações em outras variáveis, mas não são influenciadas por essas. São as que podem ser alteradas, modificadas pela organização e seus dirigentes. Não são fixadas ou controladas por circunstâncias externas. Englobam a estrutura da organização e as diretrizes, decisões, estratégias, aptidões e comportamento da administração da organização.

As variáveis intermediárias são as que “*refletem a saúde interna da organização*” (Likert, 1975, p. 44). São, por exemplo, a lealdade encontrada, as atitudes, as motivações, as metas de desempenho individual e a consciência geral da capacidade de todos para uma interação eficaz, perfeita comunicação e correta tomada de decisão.

As variáveis de resultados são “*as dependentes, aquelas que refletem as realizações da organização*” (Likert, 1975, p.44). São a produtividade, os custos, os desperdícios e os lucros.

O instrumento de coleta de dados é composto por três blocos (A, B e C):

Bloco A – Dados sobre o Sistema de Avaliação do Programa de Qualidade: focalizando o processo, visando avaliá-lo (ênfase na eficiência). Neste bloco, constam as dimensões: *aspectos método-conteúdo*; *aspectos recursos* e *aspectos organizacionais*, utilizando de variáveis causais e intermediárias.

Bloco B - Dados sobre as vantagens e dificuldades que o Sistema de Avaliação do Programa de Qualidade encontrou para o atingimento dos objetivos da Instituição, ou seja, quanto à sua validade. Portanto, refere-se aos fins específicos que se propôs a alcançar, onde se analisam os resultados (ênfase na eficácia) do Sistema de Avaliação. Constante das dimensões: *aspectos estruturais*; *aspectos da atividade humana* e *aspectos da organização e meio-ambiente*, utilizando de variáveis finais ou de resultado.

Bloco C – Constam de seis questões abertas aos oficiais avaliadores da qualidade, com relação às sugestões de melhorias ao sistema avaliativo, buscando subsidiar as mudanças necessárias à implementação de uma nova forma de Gestão da Qualidade da Brigada Militar.

As proposições e questões do instrumento de coleta de dados foram definidas a partir de dimensões/variáveis, objeto de investigação da pesquisa, construídas com base no referencial teórico e distribuídas nos três blocos, a saber, conforme quadro 8:

Os blocos A e B do instrumento de coleta de dados são compostos por proposições, as quais seguem o padrão da chamada escala de opinião denominada “tipo Likert” (Selltiz et alii, 1975, p. 412-413). A escolha da escala de Likert, além de permitir a medição de atitudes de forma mais objetiva possível, é de mais fácil construção que outras escalas sociais. “ (...) tomando a escala de Thurstone como base, Likert idealizou um método mais simples de construir escalas de atitude, que não requer especialistas.” (Marconi e Lakatos, 1996, p. 108).

Quadro 8 – Distribuição das Questões por Dimensões/Variáveis

Dimensões/Variáveis	Bloco/Questões
<p style="text-align: center;">Ênfase nos meios</p> <p>1. Aspectos de Método-Conteúdo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construção do Instrumento • Coleta de Dados • Conteúdo do Instrumento..... <p>2. Aspectos de Recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materiais (Custos)..... • Humanos (treinamento, Pessoal)..... • Tempo..... <p>3. Aspectos Organizacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Natureza das Relações Interpessoais (participação, motivação).... • Natureza do Processo Decisório..... • Natureza do Processo de Comunicação..... 	<p><u>Bloco A: (eficiência)</u></p> <p>2</p> <p>14</p> <p>4, 6, 8, 11,12, 17</p> <p>16, 18</p> <p>9, 15, 20</p> <p>13i</p> <p>1, 5, 10i, 19</p> <p>7i, 23, 24</p> <p>3, 21, 22</p>
<p style="text-align: center;">Ênfase nos resultados</p> <p>1. Aspectos Estruturais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organograma • Funções/tarefas..... <p>2. Aspectos da Atividade Humana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação..... • Comprometimento/envolvimento..... • Criatividade/iniciativa..... <p>3. Aspectos da Organização e Meio-ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foco no programa • Clareza dos objetivos, missão e visão..... • Relação com clientes/benchmarking..... 	<p><u>Bloco B: (eficácia)</u></p> <p>41</p> <p>33</p> <p>25, 39, 42, 43</p> <p>26i, 29</p> <p>28, 37</p> <p>31, 34i, 35</p> <p>27, 32i, 36, 38, 40</p> <p>30, 44</p>
<p style="text-align: center;">Gestão Sistêmica da Qualidade</p> <p>Aprendizagem Conceitual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensamento sistêmico 	<p><u>BlocoC: Aprendizagem Organizacional</u></p> <p>45 - 50</p>

Fonte: elaborado pelo autor

As proposições foram dimensionadas quanto ao grau de concordância ou discordância em relação ao processo avaliativo e aos resultados advindos da função, com uma graduação quantificada das proposições de zero a quatro, onde: **0-** discordo totalmente; **1-** discordo; **2-** não concordo nem discordo; **3-** concordo e; **4-** concordo totalmente.

Observa-se que a grande maioria dos indicadores representam situações bem positivas e algumas acentuadamente negativas. Quando acontece esse último caso, a resposta dada deve ser medida de maneira invertida. Por exemplo, na dimensão *aspectos de método-conteúdo*, o indicador “*o questionário era inadequado para avaliar a qualidade dos serviços na Brigada Militar*”, a resposta *concordo ou concordo totalmente* não corresponderá ao ideal proposto pelo instrumento avaliativo, portanto, deverá ao ser analisada invertida sua resposta.

As variáveis (apresentadas no quadro 8) que estão invertidas neste trabalho são: Q4i, Q7i, Q10i, Q13i, Q26i, Q32i e Q34i, as quais são apresentadas com um *i minúsculo* para facilitar a identificação.

Para o Bloco C do instrumento de coleta de dados referente a dimensão da aprendizagem organizacional, foi utilizado seis questões abertas, a fim de subsidiar dos dados obtidos nos blocos anteriores do instrumento e apresentar sugestões ao sistema avaliativo como um todo, com vistas a uma nova forma de gestão.

4.2.4 – Descrição da População

A área de atuação desta pesquisa concentrou-se no Estado-Maior da Brigada Militar, através da Assessoria de Qualidade do Gabinete do Comandante-Geral e nos Oficiais Avaliadores do Programa de Qualidade da Brigada Militar.

A pesquisa de campo abrangeu todos os oficiais avaliadores do Programa de Qualidade da Brigada Militar, ou seja, 83 (oitenta e três). Portanto, tendo estes participado do desenvolvimento do sistema de avaliação do PQBM como um todo, entende-se que são os responsáveis diretos pelas avaliações ocorridas e assim perfazem o universo deste trabalho.

Por tanto, não haverá necessidade de um levantamento amostral por ser este número o total da população da pesquisa. Por população, entende-se *o conjunto de elementos constituintes de um todo* (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 160).

Não foi realizada uma análise do perfil dos oficiais avaliadores, pois todos possuem características muito semelhantes, quais sejam: todos são oficiais; sexo masculino; possuem curso superior; exercem funções de chefia; participaram dos estágios do PQBM, ou seja, é uma população muito homogênea.

4.3 – Método de Análise dos Dados

As questões dos dois primeiros blocos do questionário são apresentadas na forma de escalas de opinião (atitudes sociais) *tipo Likert*, com legendas que vão de “discordo totalmente” até “concordo totalmente”. A princípio, números dispostos em escala são intervalares e, por isso, podem utilizar todo o espectro de técnicas dirigidas para essa classe. Mais especificamente, estes dados são tratados utilizando a estatística descritiva que tem por propósito utilizar *“técnicas que permitem organizar, resumir e apresentar os dados coletados de tal forma que se pode interpretá-los à luz dos objetivos da pesquisa”* (Barbetta, 1994, p. 65).

Os procedimentos estatísticos utilizados foram: estatísticas descritivas; Correlação de Pearson e técnica multivariada de análise fatorial. Dentre as estatísticas descritivas utilizaram-se medidas de tendência central (média e mediana) e o desvio padrão como medida de variabilidade e a frequência das respostas.

Justifica-se a utilização da média como medida de tendência central, por ser um número que agrega em torno de si os valores centrais, até porque a *“média demonstra a medida de posição que possui a maior estabilidade”* (Barbetta, 1994, p. 95).

Também utiliza-se em determinadas análises a mediana, por não ser afetada por valores extremos e é adequada para descrição da tendência central dos valores de uma escala ordinal, pois não é influenciada por valores discrepantes (Barbetta, 1994, p. 105). Uma escala ordinal como a escala de Likert, que se caracterize por intervalos contínuos, portanto paramétrica, podem utilizar todo o espectro de técnicas para análise, conforme aborda Klering (1994, p. 102): “(...) *uma vez que os respondentes, apesar dos esforços dos pesquisadores, não visualizam as grades das questões com espaços representando números e/ou legendas como sendo escalas intervalares.*”

Quanto a justificativa da utilização do desvio padrão -como medida de dispersão ou variabilidade-, é pela necessidade de verificar-se o nível de dispersão dos respondentes quanto a uma variável em questão, possibilitando uma melhor interpretação quando da análise estatística descritiva, pois, “... *considera a totalidade dos valores da variável em estudo, o que faz dela índice de variabilidade bastante estável*” (Barbetta, 1994, p. 97)

Já com relação ao terceiro bloco de questões, que são as abertas, utiliza-se uma análise interpretativa -adaptada de Marconi e Lakatos (1996)-, que ocorreu da seguinte forma: a) primeiramente, uma pré-análise: leitura sucessiva de todas as seis respostas das questões abertas para organização dos dados; b) interpretação e inferência: foram utilizadas de forma subsidiária aos dados obtidos nas proposições dos blocos A e B do instrumento de coleta de dados; e por último c) exploração do material: identificação dos indicadores de convergência entre as respostas com cálculo de frequência de sugestões apresentadas, com a finalidade de auxílio à análise do sistema avaliativo do PQBM, com a finalidade de captar a percepção dos *avaliadores* referente a alguns aspectos complementares que possibilitem o desenvolvimento do sistema avaliativo do PQBM.

Os resultados são apresentados através de tabelas, com suas análises subsequentes.

4.4 – Descrição do Modelo de Análise

O modelo de análise utilizará das questões dos três blocos elaborados para avaliar o sistema de avaliação do programa de qualidade da Brigada Militar, conforme descrição supracitada no método de análise.

Para uma melhor visualização, apresento um modelo analítico da pesquisa, o qual apresenta os passos para se atingir o objetivo geral da pesquisa, bastando seguir a ordem de baixo para cima. Esta forma de planificação dos passos é bastante sintética, pois, para cada um dos objetivos específicos, existe uma análise das dimensões e suas variáveis.

Portanto, quanto ao objetivo específico de analisar o processo avaliativo do programa de qualidade, ou seja, mais objetivamente sua eficiência, foram considerados as seguintes dimensões com suas variáveis: *aspectos de método-conteúdo* (construção do instrumento; coleta de dados; e conteúdo do instrumento); *aspectos de recursos* (materiais; humanos; e tempo); e *aspectos organizacionais* (natureza das relações interpessoais; natureza do processo decisório; e natureza do processo de comunicação).

Já com relação ao segundo objetivo específico, que é identificar quais as vantagens e dificuldades que a avaliação encontrou para o atingimento dos objetivos da Instituição, foram consideradas as seguintes dimensões: *aspectos estruturais* (organograma; funções/tarefas); *aspectos da atividade humana* (participação; comprometimento/envolvimento; e criatividade/iniciativa) e *aspectos da Organização e Meio-ambiente* (foco no programa; clareza dos objetivos, missão e visão; e relação com clientes). Deve-se ressaltar que estas dimensões buscam analisar através dos resultados obtidos na avaliação para poder identificar a eficácia do instrumento avaliativo.

Quanto ao terceiro dos objetivos específicos, a sugestão de melhorias no processo avaliativo, que objetiva fornecer subsídios às mudanças necessárias para implantação de uma

nova forma de gestão administrativa, será obtido através de uma análise dos resultados das diversas dimensões elencadas no processo avaliativo como um todo.

A figura 05 apresenta, de maneira sintética, o modo como se desenvolve esta pesquisa:

Figura 05

Modelo Analítico da Pesquisa

<i>Análise do Sistema de Avaliação do Programa de Qualidade de uma Organização do Setor Público: o caso Brigada Militar</i>		
B		
Objetivo Geral		
Analisar a validade do sistema avaliativo do programa de qualidade enquanto meio para propiciar subsídios às mudanças necessárias à implementação de uma Gestão Sistêmica da Qualidade		
B B		
Objetivos Específicos		
Analisar os fatores significativos relacionados as etapas do <i>processo</i> - eficiência- avaliativo do PQBM, segundo as dimensões: aspectos de método-conteúdo, aspectos de recursos e aspectos organizacionais, objetivando analisar a eficiência do instrumento avaliativo.	Analisar os fatores significativos relacionados aos <i>resultados eficácia</i> -, obtidos através da avaliação do PQBM, segundo as dimensões: aspectos estruturais, aspectos da atividade humana e aspectos da Organização e Meio-ambiente, com o fim de identificar a validade do instrumento avaliativo.	Identificar quais as variáveis de <i>processo</i> que afetam as de <i>resultado</i> na execução da avaliação do PQBM.
B	B	B
Validade e adequação do processo	Validade dos resultados do Instrumento	Relação processo X resultados
Através da análise fatorial das variáveis de processo: 1. Construção do instrumento, coleta de dados, conteúdo do instrumento; 2. Recursos materiais, humanos e de tempo; 3. Natureza das relações interpessoais, do processo decisório e do processo de comunicação.	Através da análise fatorial das variáveis de resultado: 1. Organograma, funções/tarefas; 2. Participação, comprometimento/envolvimento, iniciativa.; 3. Foco no programa, clareza dos objetivos missão e visão e, relação com os clientes.	Através de técnicas estatísticas (correlação de Pearson), relacionando o bloco das questões com variáveis causais, intermediárias e o bloco das questões com variáveis de resultado
B	B	B
Sugerir melhorias no sistema avaliativo, com objetivo de propiciar subsídios às mudanças necessárias para implantação de uma nova forma de gestão da qualidade		

Fonte: elaborado pelo autor

A elaboração do instrumento de coleta de dados deste trabalho para *analisar o sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização do setor público: o caso da Brigada Militar*, parte da construção do referencial teórico apresentado na revisão da literatura, subsidiariamente utilizando-se das variáveis previstas na obra de Likert (1975) A

Organização Humana. O autor aborda a extrema importância do fator temporal para análise de variáveis, subdividindo-as em causal, intermediária e de resultado ou final.

“Tal análise revelará os verdadeiros relacionamentos existentes entre as variáveis organizacionais naquele exato momento. A natureza altamente interdependente da maioria das variáveis organizacionais torna muito recomendável esse levantamento feito de tempos em tempos” (Likert, 1975, p. 251).

Assim, utiliza-se no instrumento as **variáveis causais** (as que abrangem a estrutura da organização e podem ser alteradas ou modificadas pela organização), **intermediárias** (que refletem a *saúde* interna da organização; por exemplo: lealdade existente, atitudes, motivações, metas de desempenho, perfeita comunicação, etc.) e de **resultados** (que são as dependentes, as que refletem as realizações da organização; por exemplo: a produtividade, os desperdícios no serviço, etc).

Portanto, partindo desta estruturação, foi elaborado um instrumento de coleta de dados inicial e apresentado aos orientadores; posteriormente, foi aplicado como forma de um pré-teste a quatorze oficiais que participaram do processo, que, analisado, sofreu algumas modificações. Por várias vezes, caminhou-se nesse processo de construção, avaliação, reconstrução, reelaborando-se o instrumento final de coleta de dados.

5 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 – Processamento dos Dados

Para o processamento dos dados quantitativos da pesquisa, foram utilizados dois softwares: o SPSS –Statistical Package for the Social Sciences, a fim de processar análises estatísticas descritivas dos dados apresentados durante a pesquisa, e o software “POINTER”⁸ – Sistema de Implementação e Apontamento de Informações, o qual foi utilizado de forma suplementar à análise descritiva, para cálculo da margem de erro da pesquisa, tendo em vista ter ocorrido um retorno de 72 instrumentos de coleta de dados, de uma população de 83 pessoas chamadas a responder.

Quanto ao processamento dos dados qualitativos da pesquisa, obtidos através das questões abertas do questionário, foi feito por análise interpretativa, a fim de reforçar os dados quantitativos obtidos nas proposições, complementando-os com informações auxiliares e fornecendo sugestões para novas fórmulas de avaliações, conforme descrito no item 4.3 – Método de Análise dos Dados.

⁸ Pointer – Sistema de Implementação e Apontamento de Informações, de autoria de Luís Roque Klering, PPGA – Ufrgs, 1994.

5.2 – Limitações do Estudo

Esta pesquisa busca analisar o sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização do setor público -Brigada Militar-, portanto, partindo de uma visão genérica para uma específica, conforme todo o desenvolvimento do referencial teórico. O problema em foco é analisado através da forma como sistema avaliativo -as avaliações-, é percebido pelos oficiais avaliadores do PQBM.

Também, decorrem naturais dificuldades para o preenchimento adequado da matriz utilizada no instrumento de coleta de dados, devido a uma prática não-habitual em organizações militares, que é a de submeterem-se a avaliações, ou seja, serem questionadas quanto à validade daquilo que está sendo empregado no momento. Isto decorre em muito da própria característica da formação militar, que é de evitar questionamentos (avaliação) daquilo que o superior hierárquico determina; é próprio da cultura.

Outrossim, não obstante o esforço e as técnicas estatísticas usadas para analisar o sistema de avaliação do PQBM, há de se considerar a exigüidade de estudos e de metodologias científicas para efetuar, de forma mais específica, a avaliação de organizações. Principalmente, de organizações públicas e militares, como é o caso em questão.

5.3 – Descrição e Análise dos Resultados da Pesquisa

A primeira análise realizada foi com relação à quantidade de retorno dos instrumentos de coleta de dados enviados, onde constatou-se o retorno de 72 (setenta e dois), perfazendo cerca de 87% do total da população pesquisada. Levando em conta o tempo que já havia transcorrido da última avaliação do PQBM, o esforço necessário para recordar o programa

avaliado e do próprio preenchimento do referido instrumento, considera-se que o percentual obtido é muito satisfatório, pois de acordo com Richardson (1999), a aplicação de instrumento de coleta de dados por correio apresenta uma baixa taxa de devolução, normalmente não-superior a 70%.

A seguir, os dados foram lançados no software SPSS, conforme as variáveis previstas no instrumento de coleta de dados, a fim de levantar os primeiros dados estatísticos (média, mediana, desvio padrão e frequência), onde foram ordenados de acordo com os blocos de questões e apresentados numa tabela geral da análise da avaliação do PQBM.

Posteriormente, foi realizada uma verificação do percentual de confiabilidade da pesquisa, o qual foi obtido através do número de avaliadores respondentes (72) e o número da totalidade da população pesquisada (83). Partindo-se de um percentual de confiança desejado de 95% e da média obtida através dos desvios padrões das questões (1,108), obteve-se uma margem de erro de 0,093, conforme análise estatística do software POINTER. Isto significa que, para uma média amostral igual a 3,00, implicará que a média verdadeira estará no intervalo de 2,907 – 3,093, com 95% de probabilidade de acerto ou 5% de risco.

Ainda, utilizando-se deste software, podem ser constatado os seguintes valores que auxiliam na interpretação da análise estatística descritiva, que são: estimativa do desvio padrão da população; erro tolerável entre a média populacional e a amostral, conforme tabela 1 abaixo:

Tabela 1

Estimativa do Desvio padrão e seus Erros Máximos Toleráveis	
Desvio-padrão (S)	Erro Máximo
1,00	0,084
1,05	0,088
1,25	0,105
1,35	0,114
1,50	0,126

Fonte: *elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa*

Ao verificarmos esta tabela, observa-se que para uma estimativa do desvio padrão de 1,00, o erro máximo entre a média populacional e amostral é de 0,084; já para uma estimativa do desvio padrão de 1,05, o erro máximo entre a média populacional e amostral é de 0,088; e assim sucessivamente, de acordo com a tabela acima. Significando que, a medida que aumenta o desvio padrão, aumenta a margem de erro entre a média da amostra e a média verdadeira da população.

5.3.1 - A Avaliação do PQBM quanto às Variáveis em Geral

Conforme descrito anteriormente, para se medir os resultados desta pesquisa adota-se a média e a mediana como medida de tendência central; e o desvio padrão, como medida de dispersão ou de variabilidade, pois considera-se a totalidade dos valores da variável.

O desvio padrão mede o consenso na opinião ou percepção dos respondentes. Dessa forma, adota-se a sugestão dos orientadores desta pesquisa criando-se a seguinte convenção: quando o desvio padrão estiver compreendido entre 1,0 e 1,2, é médio consenso; abaixo de 1,0, o desvio padrão é elevado consenso e, acima de 1,2, o desvio padrão é de baixo consenso. Ou seja, quanto menor o desvio padrão, maior o consenso nas respostas.

Utiliza-se, ainda, como forma complementar desta avaliação geral, as citações dos respondentes relativas aos aspectos positivos e negativos sobre o processo de avaliação da Corporação, constantes da questão aberta de número 45 do instrumento de coleta de dados. A tabela 2 apresenta os resultados gerais da pesquisa, demonstrando uma análise do sistema avaliativo do Programa de Qualidade da Brigada Militar em cada dimensão preestabelecida e suas variáveis.

Tabela 2
Análise do Sistema Avaliativo do PQBM segundo a Percepção dos Oficiais Avaliadores

Dimensão	Questões		0		1		2		3		4		m	m Aj	Md Aj	s	
	Var	Definição	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%					
1. Aspectos de Método- Conteúdo	Q2	Método avaliativo/aprimoramento	1	1,4	9	15,3	11	12,5	32	44,4	19	26,4	2,79	1,92	3	1,04	
	Q14	Coleta de dados aos objetivos	2	2,8	14	19,4	16	22,2	34	47,2	6	8,3	2,39		3	0,98	
	Q4i	Conteúdo inadequado para avaliar	5	6,9	19	26,4	19	26,4	23	31,9	6	8,3	2,08		2	1,09	
	Q6	Identificar pontos fortes/fracos	2	2,8	17	23,6	8	11,1	32	44,4	13	18,1	2,51		3	1,12	
	Q8	Melhorar planejamento estratégico	1	1,4	22	30,6	14	19,4	25	34,7	10	13,9	2,29		2	1,09	
	Q11	Crítérios dimensionados adequados	4	5,6	21	29,2	16	22,2	27	37,5	4	5,6	2,08		2	1,05	
	Q12	Utiliza-se exemplos internos/externos	3	4,2	22	30,6	13	18,1	32	44,4	2	2,8	2,11		2	1,01	
	Q17	Conteúdo adequado realidade org.	9	12,5	29	40,3	13	18,1	20	27,8	1	1,4	1,65		1	1,06	
	Geral		27	4,68	153	26,56	110	19,09	225	39,06	61	10,5	2,24		2,22		1,05
2. Aspectos de Recursos	Q16	Disponibilidade de recursos materiais	13	18,1	32	44,4	7	9,7	17	23,6	3	4,2	1,50	1,45	1	1,16	
	Q18	Custo avaliativo considerado no plan.	19	26,4	35	48,6	11	15,3	7	9,7	-	-	1,08		1	0,90	
	Q9	Treinan. propiciava reflexão PQBM	5	6,9	18	25,0	11	15,3	28	38,9	10	13,9	2,27		3	1,18	
	Q15	Adequado treinam. dos avaliadores	8	11,1	25	34,7	9	12,5	24	33,3	6	8,3	1,93		2	1,21	
	Q20	Comprometimento dos aval. ao proc.	9	12,5	18	25,0	11	15,3	27	37,5	7	9,7	2,06		2	1,23	
	Q13i	Utilização do tempo qto. ao processo	19	26,4	24	33,3	12	16,7	12	16,7	5	6,9	2,55		1	1,24	
Geral		73	16,89	152	35,18	61	14,12	115	26,62	31	7,17	1,90	1,72		1,15		
3. Aspectos Organizacionais	Q1	Participação dos avaliad. espontânea	11	15,3	16	22,2	9	12,5	17	23,6	19	26,4	2,24	2,07	2,5	1,44	
	Q5	Motivação p/ participar proc. aval.	8	11,1	19	26,4	7	9,7	21	29,2	17	23,6	2,29		3	1,37	
	Q10i	Manifestação de opiniões pessoais	10	13,9	19	26,4	18	25,0	16	22,2	9	12,5	1,93		2	1,24	
	Q19	Participação elaboração do inst. aval.	25	34,7	26	36,1	6	8,3	9	12,5	6	8,3	1,24		1	1,28	
	Q7i	Preenchimento p/ formal. administ.	12	16,7	18	25,0	8	11,1	22	30,6	12	16,7	2,06		2	1,38	
	Q23	Decisões baseadas consenso grupal	13	18,1	33	45,8	5	6,9	19	26,4	2	2,8	1,50		1	1,15	
	Q24	Proc. aval. propiciava discussões grup	13	18,1	19	26,4	9	12,5	26	36,1	5	6,9	1,87		2	1,27	
	Q3	Fluxo informações entre aval. OPM	7	9,7	20	27,8	13	18,1	27	37,5	5	6,9	2,04		2	1,15	
	Q21	Inform. de vários níveis hierárquicos	14	19,4	31	43,1	5	6,9	17	23,6	5	6,9	1,56		1	1,24	
	Q22	Inf. disc. e refletiam realidade org.	9	12,5	25	34,7	18	25,0	17	23,6	3	4,2	1,72		2	1,09	
	Geral		122	16,94	226	31,38	98	13,62	191	26,53	83	11,5	1,84		1,85		1,26
4. Aspectos Estruturais	Q41	Subsidiar alterações estrutura organ.	8	11,1	27	37,5	24	33,3	11	15,3	2	2,8	1,61	1,85	2	0,97	
	Q33	Subsidiar alterações funções/tarefas	7	9,7	20	27,8	22	30,6	17	23,6	6	8,3	1,93		2	1,11	
	Geral		15	10,41	47	32,63	46	31,9	28	19,44	8	5,55	1,77			1,04	
5. Aspectos da Atividade Humana	Q25	Implementação gerenc. participativo	2	2,8	22	30,6	14	19,4	26	36,1	8	11,1	2,22	1,21	2	1,09	
	Q39	Participação estabelec. metas organ.	13	18,1	31	43,1	11	15,3	14	19,4	3	4,2	1,49		1	1,12	
	Q42	Participação avaliada análise resultado	16	22,2	35	48,6	6	8,3	10	13,9	5	6,9	1,35		1	1,17	
	Q43	Desenvolv. cultura participativa	4	5,6	21	29,2	14	19,4	28	38,9	5	6,9	2,13		2	1,08	
	Q26i	Result comprometimento qual. Serv.	-	-	10	13,9	9	12,5	39	54,2	14	19,4	2,79		1	0,91	
	Q29	Envolvimento cúpula organ. PQBM	12	16,7	22	30,6	8	11,1	18	25,0	12	16,7	1,94		2	1,38	
	Q28	Estim. criatividade e inovação organ.	3	4,2	16	22,2	17	23,6	29	40,3	7	9,7	2,29		2,5	1,05	
	Q37	Reflexão qto a finalidade do PQBM	2	2,8	19	26,4	13	18,1	33	45,8	5	6,9	2,28		3	1,02	
Geral		52	9,03	176	30,55	92	15,9	197	34,2	59	10,2	2,06	1,86		1,10		
6. Aspectos da Organização e Meio-Ambiente	Q31	Padronização processos solução prob	4	5,6	18	25,0	13	18,1	33	45,8	4	5,6	2,21	2,26	3	1,06	
	Q34i	Ênfase apenas itens avaliação PQBM	2	2,8	17	23,6	11	15,3	31	43,1	11	15,3	2,44		1,56	1	1,09
	Q35	Foco itens de controle e verificação	2	2,8	12	16,7	15	20,8	35	48,6	8	11,1	2,49		3	0,99	
	Q27	Percepção obj., missão e visão da org.	3	4,2	20	27,8	10	13,9	33	45,8	6	8,3	2,27		3	1,08	
	Q32i	Resultados inadequados à melhoria	9	12,5	25	34,7	18	25,0	16	22,2	4	5,6	1,74		2	1,11	
	Q36	Result. sinalizavam definições claras	5	6,9	36	50,0	15	20,8	14	19,4	2	2,8	1,61		1	0,97	
	Q38	Result. relacion. them. a obj. setoriais	1	1,4	27	37,5	19	26,4	19	26,4	6	8,3	2,03		2	1,02	
	Q40	Válidos à obtenção diagnóst. sist. ger	-	-	21	29,2	10	13,9	33	45,8	8	11,1	2,39		3	1,02	
	Q30	Relacionados tanto cliente int. e ext.	4	5,6	15	20,8	8	11,1	36	50,0	9	12,5	2,43		3	1,12	
	Q44	Valorizam e difundem bons exemplos	2	2,8	16	22,2	9	12,5	35	48,6	10	13,9	2,49		3	1,07	
Geral		32	4,44	207	28,75	128	17,77	285	39,58	68	9,44	2,21	2,20		1,05		

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados obtidos na pesquisa.

Legenda: *F* – Frequência *m* – Média *mAj* – Média Ajustada *s* – Desvio padrão *Md Aj* –
 Mediana Ajustada 0 – discordo totalmente 1 – discordo 2 – não discordo nem
 concordo 3 – concordo 4 – concordo totalmente

Primeiramente, serão analisadas as questões de maior destaque relativas ao processo - eficiência- (Bloco A do instrumento de coleta de dados), em cada uma de suas dimensões, conforme descrito:

Na dimensão *aspectos de método-conteúdo*, observa-se que, no cômputo geral, a percepção dos respondentes foi de uma média ajustada de 2,22 e um desvio padrão de 1,05, ou seja, de médio consenso. Portanto, conforme erro máximo tolerável (tabela 8), a média verdadeira desta dimensão ficará entre 2,132 a 2,308.

Das oito questões desta dimensão, o destaque foi para Q17, onde um percentual de 52,8% dos respondentes ficaram com as opções de discordo totalmente e discordo, com isto, afirmam que a avaliação realizada no PQBM tinha um conteúdo inadequado para avaliar a realidade organizacional.

Conforme evidencia-se pelas afirmações dos respondentes nas questões abertas, estes apontam para existência de uma dissociação conceitual entre o conteúdo e a realidade organizacional: “... conteúdo apresentado nos quesitos da avaliação do PQBM era inadequado à realidade da Corporação”; - “... impropriedade da avaliação, sem forma e objetivos definidos em nível organizacional”; - “Os critérios utilizados na avaliação estavam direcionados para empresa privada”.

Em contrapartida, quanto ao método avaliativo (Q2), existe um certo grau de concordância de que este tenha propiciado um aprimoramento ao Programa de Qualidade da Brigada Militar: “...o método foi bom e contribuiu para o desenvolvimento do programa, especialmente por uma saudável troca de experiências”; “Fez com que, em muitos OPM, onde não havia o interesse pelo PQBM, passassem a tê-lo, até mesmo pela necessidade de terem que apresentar algo na avaliação.”

Na dimensão *aspectos de recursos*, observa-se, no cômputo geral, que a percepção dos avaliadores foi de uma média ajustada de 1,72 e um desvio padrão de 1,15, portanto, também de médio consenso. Os destaques ficaram por conta da discordância dos respondentes, em relação às variáveis sobre a consideração do custo do processo avaliativo no planejamento estratégico da organização (Q18) e a disponibilidade de recursos materiais (Q16), confirmando que a Organização não disponibilizou os recursos materiais e financeiros necessários para obtenção do êxito desejado no processo avaliativo.

A análise interpretativa das questões abertas complementam estes dados quantitativos, através de citações como: *“Falta de recursos para implementação”*; - *“Falta de apoio técnico”*; - *“Falta de recursos materiais para pesquisa, levantamento de dados”*; - *“...afirmavam ser impossível ‘praticar’ qualidade, quando não possuíam os mínimos recursos para a realização do trabalho cotidiano”*; - *“...carência de recursos à implantação”*; - *“A maioria das avaliações externas realizadas nos OPM do interior do Estado ocorriam nos Comandos Regionais para evitar custos financeiros, ocasionando uma pseudo-avaliação, pois não vivenciava a realidade da unidade avaliada. Ficava-se avaliando somente papel.”*

A questão que apresenta a menor média (1,08) e um elevado consenso (0,90) é a relativa ao custo do processo avaliativo (Q18). Em contrapartida, a questão de maior média (2,27) é *“o treinamento propiciava uma reflexão sobre a totalidade do programa de qualidade”* (Q9), demonstrando, na percepção dos oficiais avaliadores, sua concordância com a afirmativa de que o treinamento chegou a propiciar uma reflexão abrangente sobre a totalidade do Programa de Qualidade da Brigada Militar. Porém, o consenso dos oficiais avaliadores nesta questão não foi elevado (desvio padrão de 1,18), ficando na classificação de médio consenso.

Outra questão de destaque nesta dimensão é a (Q15) *“O treinamento para a avaliação recebido pelos avaliadores foi adequado para realizar o processo avaliativo”*, a qual obteve um percentual de discordância de 52,07% , ou seja, que os oficiais avaliadores não receberam um treinamento específico para realizarem o processo avaliativo, conforme o previsto na teoria administrativa:

“ ...a metodologia utilizada pela avaliação do programa de qualidade compreende uma auto-avaliação, realizada por uma equipe treinada de avaliadores internos, e uma avaliação externa, por avaliadores capacitados pelo PGQP.” (Guia de Avaliação PGQP, 1997, p.15).

A análise interpretativa da questão aberta n.º 45, na parte relativa aos aspectos negativos, sedimenta o acima exposto, como se vê nas citações: - *“Embora esforços contínuos da Assessoria da Qualidade em treinar os avaliadores, creio que estes estavam pouco preparados”*; - *“...integrantes não estavam preparados para o processo em si”*; - *“...oficiais mal preparados como avaliadores”*; - *“...avaliadores extrapolando na esfera de competência”*; - *“Falta de melhor preparo dos avaliadores para desempenhar esta atividade”*; - *“Os quesitos da avaliação não foram explicados aos avaliadores. Havia dúvidas sobre documentos, procedimentos que atendiam às ações a realizar.”*

Ainda nas questões relativas ao processo avaliativo (bloco A), porém já na dimensão **aspectos organizacionais**, a média ajustada foi de 1,85 e seu desvio padrão de 1,26 (baixo consenso), ficando claramente evidenciado que os oficiais avaliadores dispersaram-se nas respostas das questões que envolveram esta dimensão. Observa-se que, dos dez indicadores desta dimensão, o de maior destaque foi *“você estava motivado para participar do processo avaliativo”*(Q5), obtendo um certo grau de concordância dos respondentes quanto à questão (Md Aj 3), porém apresenta um baixo consenso nas suas respostas (1,37).

Várias citações referentes à motivação apareceram nos aspectos negativos da questão aberta n.º 45, as quais corroboram a dispersão dos respondentes na Q5: “*Descuido com a motivação*”; - “*Falta de envolvimento dos avaliadores no processo*”; - “*...acredito que, quase na totalidade, os avaliadores apresentavam-se despreparados e pouco comprometidos, e ...*”; - “*As pessoas envolvidas no processo não estavam motivadas o suficiente, pois tratou-se de mais um encargo, entre outros.*”

No cômputo geral relativo às questões de *processo*, obtém-se uma média ajustada de 1,93 e um desvio padrão de 1,15 (médio consenso), demonstrando uma leve tendência à discordância na forma como fora conduzido o *processo avaliativo* na Brigada Militar, o que ficará bem mais evidenciado através das análises estatísticas seguintes (fatorial e correlação de Pearson).

Seguindo a seqüência desta análise, verificam-se as questões de maior destaque relativas aos resultados obtidos pelo instrumento avaliativo (Bloco B), em cada uma de suas dimensões, conforme descrito abaixo:

Na dimensão *aspectos estruturais*, obteve-se uma média de 1,77 e um desvio padrão de 1,04 (médio consenso), porém, ao admitir-se a margem de erro tolerável da tabela 8, a média verdadeira ficará entre 1,682 a 1,858, ou seja, com uma tendência à discordância quanto aos aspectos estruturais. Significa dizer que, na percepção dos avaliadores, os resultados obtidos com o sistema avaliativo do PQBM não foram suficientes para propiciar subsídios às alterações necessárias na estrutura organizacional.

O que se verifica, também, na análise interpretativa quanto aos aspectos negativos citados pelos respondentes na questão aberta n.º 45, os quais confirmam uma descrença quanto à utilização dos resultados da avaliação para subsidiar mudanças estruturais: “*...não acredito*

que os dados colhidos ajudaram a traçar algum perfil da organização, para realizar as mudanças necessárias na sua estrutura.”; - “os dados obtidos eram apenas para cumprir uma ordem, uma burocracia a mais.”

Já na dimensão *aspectos da atividade humana*, percebe-se que, do total de oito variáveis, três apresentam a mediana ajustada de um, portanto há discordância com relação às afirmativas (Q39, Q42 e Q26i) que se referem a participação e comprometimento. Conclui-se, com estes dados, que, na percepção dos avaliadores, os resultados obtidos com o instrumento avaliativo do PQBM não demonstraram sua participação no estabelecimento de metas da organização, tampouco demonstraram um comprometimento com a qualidade dos serviços prestados pela Organização, com isto, deixando muito a desejar a finalidade da avaliação quanto a estas variáveis.

Nas questões abertas, destacam-se os aspectos negativos da Q45 que se relacionam com as variáveis supracitadas, como observa-se: - *“falta de comprometimento das lideranças”*; - *“acredito que, quase na totalidade, os avaliadores apresentavam-se despreparados e pouco comprometidos, e os avaliados nada conhecedores dos conceitos e ferramentas da qualidade, estes não sabiam como evidenciar objetivamente o questionário de avaliação, o que demonstrou um despreparo imenso.”*; - *“não-envolvimento da cúpula da organização”*; - *“avalia somente os aspectos administrativos e não possibilita a participação dos avaliadores na elaboração dos quesitos da avaliação”*; - *“os quesitos da avaliação não foram explicados aos avaliadores. Havia dúvidas sobre documentos ou procedimentos que atendiam às ações a realizar.”*

Em contrapartida, existe uma única variável que apresenta grau de concordância, que é a *“propiciavam o desenvolvimento da reflexão e do questionamento quanto à finalidade do*

programa de qualidade” (Q37). Portanto, os avaliadores concordaram de que os resultados obtidos possibilitavam desenvolver uma reflexão e questionamentos sobre a finalidade do programa, confirmados através de uma mediana 3, porém com um médio consenso (desvio padrão de 1,02).

Para esta variável, apareceram algumas citações de aspectos positivos sobre o processo avaliativo da Corporação, que auxiliam na compreensão dos dados quantitativos apresentados na tabela 9: - *“nos fez refletir sobre a nossa organização e nos mostrou a necessidade de mudarmos os padrões de comportamento”*; - *“despertou para a grande importância que existe no desenvolvimento de um programa de qualidade bem estruturado e direcionado.”*; - *“fez com que, em muitos OPM, onde não havia o interesse pelo PQBM, passassem a tê-lo ...”*; - *“nos fez refletir e nos motivou a uma busca de objetivos e o aperfeiçoamento dos serviços.”*

Na última dimensão constante das variáveis de resultado, ***aspectos da organização e meio-ambiente***, observa-se que foi a maior média ajustada das dimensões (2,20) e o segundo menor desvio padrão (1,05); isto significa, à primeira vista, que o maior percentual de concordância das variáveis encontram-se nesta dimensão, onde, das dez variáveis existentes, seis apresentaram uma mediana ajustada 3; portanto, os aspectos relacionados à interação da organização e o meio-ambiente estavam presentes nos resultados obtidos com o instrumento avaliativo do PQBM.

Destacam-se, nesta dimensão, as questões Q34i e Q36, que apresentaram médias ajustadas de 1,56 e 1,61, respectivamente, significando, no caso do primeiro indicador, que os respondentes concordaram com a questão relativa aos resultados *“eram obtidos através de uma ênfase apenas nos itens de avaliação e não nos resultados práticos”*; por ser uma questão invertida, diminuiu-se a média obtida de 2,44 de 4,00 e obteve-se a média ajustada de 1,56.

Portanto, para que ocorra uma boa avaliação, a ênfase não deve ser apenas nos itens de controle, mas sim buscando resultados práticos.

Fica isso evidenciado, também, através das citações constantes da questão aberta n.º 45, como, por exemplo: *“muitos resultados produzidos não espelhavam a realidade”*; - *“... buscava-se muito mais a pontuação da avaliação, alcance de metas teóricas e preestabelecidas do que propriamente a satisfação dos clientes”*; - *“houve situações em que os avaliados apresentavam evidências concretas de serviços de segurança pública com qualidade, porém os avaliadores não consideravam porque não estavam de acordo com as planilhas do PQBM.”*

Já com relação à segunda variável *“resultados sinalizavam definições claras”*, houve discordância, significando que os resultados apresentados na avaliação do PQBM não apresentavam clareza dos objetivos a que se propunham. Para este indicador, apareceram as seguintes citações, que corroboram os dados quantitativos, por exemplo: - *“inexistência de objetivos e metas claras, estabelecidas para a Organização”*; - *“impropriedade da avaliação, sem forma e objetivos definidos em nível organizacional”*.

Portanto, esta foi a forma escolhida para uma primeira análise do sistema de avaliação do PQBM, possibilitando uma visão geral de todas as dimensões e variáveis dentro de cada bloco de questões (Blocos A e B), através de frequências, percentuais, médias, medianas e desvio padrão, dentro de uma escala de concordância (Likert), e confirmadas através de citações das questões abertas do instrumento de coleta de dados.

Com a finalidade de buscar uma melhor compreensão do problema de pesquisa, foi utilizada a técnica de análise fatorial para fazer frente aos dois primeiros objetivos específicos, tendo identificado as variáveis de maior relevância em cada bloco de questões, condensando-

as em fatores significativos, tanto de *processo* quanto de *resultado*, conforme descreve-se nos itens 5.3.2 e 5.3.3.

5.3.2 - Fatores Significativos Relacionados ao Processo Avaliativo

Neste item, identificam-se os fatores significativos relacionados às etapas do processo de avaliação do programa de qualidade da Brigada Militar. Para tanto, utilizou-se a técnica estatística de Análise Fatorial⁹, com o intuito de agrupar as variáveis levantadas, que possuam direções comuns, num conjunto mais reduzido de fatores. Para tanto, utilizou-se o critério *varimax*, que maximiza a variância entre os fatores, para a rotação das matrizes fatoriais.

Através da análise das cargas fatoriais das vinte e quatro variáveis referentes ao processo de avaliação do PQBM (Bloco A do instrumento de coleta de dados), identificaram-se sete fatores, os quais obtiveram raiz característica maior que um e explicam 68,03% da variância total, conforme pode-se verificar na tabela 3, a seguir:

Os resultados da aplicação do teste estatístico KMO¹⁰, para a análise fatorial das questões referentes ao processo avaliativo (Bloco A do instrumento de coleta de dados), foi

⁹ A Análise Fatorial é uma técnica estatística usada para identificar um número relativamente pequeno de fatores que podem ser usados para representar relacionamentos entre dados observados, possibilitando uma melhor interpretação, pois reduz um grande número de variáveis relacionadas a um pequeno número de fatores. Conforme SPSS (1975), normalmente a análise fatorial é processada em quatro etapas: 1. Matriz de correlação – é produzida uma matriz para todas as variáveis, onde podem ser identificadas as variáveis que são bem relacionadas com outras; 2. Extração de fatores – são determinados o número de fatores necessários para representar os dados e o método de cálculo; 3. Rotação dos eixos – esta etapa é realizada com o objetivo de alcançar uma melhor interpretação dos fatores; 4. Nesta etapa são calculados os escores para cada fator.

¹⁰ Para testar a análise fatorial foi aplicado o teste KMO (Kaiser-Meyer-Olkin), cuja medida de adequação (suficiência) é um indicador para comparação das grandezas dos coeficientes de correlações parciais. Para o KMO, pequenos valores indicam que as correlações entre pares de variáveis não são bem explicadas por outras variáveis e, nesse sentido, a análise fatorial das variáveis pode não ser adequada. Kaiser caracteriza os valores da medida KMO da seguinte forma: 0,90 como excelente; 0,80 como meritório; 0,70 como mediano; 0,60 como medíocre; 0,50 como pobre; e abaixo de 0,50 como inaceitável. (SPSS, 1975)

igual a 0,78 – sendo, portanto, considerada mediana tendendo a meritória, segundo a classificação de Kaiser (*apud* SPSS, 1975), podendo-se, então, proceder à análise fatorial.

Tabela 3

Fatores Significativos Relacionados ao Processo Avaliativo

Fatores	Raiz característica (Eigenvalue)	% da variância total explicada pelo fator	% acumulado da variância total explicada pelo fator
1	7,81	32,55	32,55
2	2,07	8,61	41,16
3	1,72	7,15	48,31
4	1,36	5,68	53,99
5	1,25	5,23	59,22
6	1,09	4,56	63,78
7	1,02	4,25	68,03

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa

A partir dos resultados da aplicação da técnica supracitada, analisaram-se somente os fatores com raiz característica (*eigenvalue*)¹¹ maior que um, conforme critério sugerido como rotina no SPSS (1975). E, além disso, adotou-se como critério considerar como significativos os valores das variáveis com cargas fatoriais¹² maiores que 0,50.

Dando prosseguimento à análise, expõem-se os resultados dos fatores significativos do Processo de Avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar, cujas denominações foram estabelecidas a partir da interpretação do autor, com base no referencial teórico e apresentadas no quadro 9, a seguir:

¹¹ Eigenvalue – É a raiz característica que representa o total da variância explicada pelo fator.

¹² As cargas fatoriais podem ser consideradas como correlações entre as variáveis e o fator.

Quadro 9

Fatores Significativos Relacionados ao Processo de Avaliação do PQBM

Ordem do Fator	Denominação do Fator	Variáveis Significativas	■Aj	Cargas Fatoriais
1	Sistemática, Conteúdos e Motivação Apropriados para a Avaliação	.(Q5) O avaliador estava motivado a participar do proc. avaliativo.....	2,29	0,808
		.(Q2) Sistemática de avaliação contribuiu para o aprimoramento do Programa de Qualidade no seu OPM.....	2,79	0,790
		.(Q6) A avaliação propiciava identificar pontos fortes/fracos do desempenho da Brigada Militar.....	2,51	0,701
		.(Q8) O conteúdo do instrumento avaliativo contribuiu para melhorar o planejamento estratégico da organização.....	2,29	0,689
		.(Q1) A participação foi espontânea do avaliador no proc. avaliativo.....	2,24	0,597
		.(Q7i) O preenchimento do questionário avaliativo cumpria meramente formalidades administrativas.....	1,94	- 0,570
		Média Total do Fator 1		2,34
2	Envolvimento Realista de Ampla Discussão nas Atividades do Processo Avaliativo	.(Q12) No instrumento avaliativo utilizava-se da prática dos exemplos internos/externos como padrão de referência	2,11	0,720
		.(Q23) As informações trazidas para avaliar eram discutidas, anteriormente, de forma aberta, entre avaliadores e vários representantes da unidade avaliada.....	1,50	0,701
		.(Q22) As respostas ao questionário avaliativo eram discutidas e refletiam a realidade organizacional	1,72	0,676
		.(Q21) As respostas ao questionário avaliativo eram fornecidas por pessoas de vários níveis hierárquicos da unidade avaliada.....	1,56	0,590
		.(Q11) Os critérios previstos na avaliação estavam dimensionados adequadamente.....	2,08	0,578
Média Total do Fator 2		1,79		
3	Treinamento Adequado e Comprometimento com o Processo Avaliativo	.(Q15) O treinamento recebido pelos avaliadores foi adequado para realizar o processo avaliativo.....	1,93	0,767
		.(Q20) O treinamento dos avaliadores possibilitava um comprometimento com o processo avaliativo.....	2,06	0,613
		.(Q14) O questionário possibilitava a coleta de dados necessários para o atingimento dos objetivos propostos pelo PQBM.....	2,39	0,603
Média Total do Fator 3		2,13		
4	Participação Ativa no Processo Avaliativo	.(Q19) Havia participação dos avaliadores na elaboração do instrumento avaliativo.....	1,24	0,646
		.(Q9) O treinamento propiciava uma reflexão sobre a totalidade do PQBM.....	2,27	0,643
		.(Q3) O processo avaliativo facilitava a troca de idéias entre os avaliadores dos diversos OPM.....	2,04	0,602
Média Total do Fator 4		1,85		
5	Conteúdo Adequado do Instrumento Avaliativo	.(Q4i) Questionário inadequado para avaliar a qualidade dos serviços da BM.....	1,92	- 0,874
Média Total do Fator 5		1,92		
6	Condições Propícias do Ambiente no Processo Avaliativo	.(Q10i) O ambiente em que ocorreu o processo avaliativo dificultava manifestação de opiniões pessoais.....	2,07	- 0,777
		.(Q13i) O tempo despendido à realização do processo avaliativo teria sido melhor aproveitado no desenvolvimento de suas atividades habituais.....	1,45	- 0,655
Média Total do Fator 6		1,76		
7	Recursos e Condições Adequadas ao Processo Avaliativo	.(Q18) O custo do processo avaliativo foi considerado na elaboração do planejamento estratégico.....	1,08	0,832
Média Total do Fator 7		1,08		

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa

legenda: Q - questão

Observa-se que tais itens podem ser associados a procedimentos que envolvem a forma de participação e motivação dos avaliadores no desenvolvimento do processo avaliativo como um todo, englobando a sistemática (auto-avaliação, avaliação externa), bem como se os conteúdos do instrumento avaliativo contribuíram para aprimorar o planejamento estratégico da Organização. Neste sentido, convencionou-se denominar esse conjunto de variáveis de ***Sistemática, Conteúdos e Motivação Apropriados à Avaliação***.

O ***fator 2***, representando 8,61% da variância total e de uma média total das questões de 1,79, agrupa itens com valores significativos referentes à: utilização da prática de exemplos internos/externos como padrão de referência; discussão das informações trazidas para serem avaliadas entre avaliadores e avaliados; envolvimento dos vários níveis hierárquicos quanto ao fornecimento das informações a serem avaliadas e dimensionamento correto dos critérios previstos no instrumento avaliativo, os quais podem ser relacionados ao ***Envolvimento Realista de Ampla Discussão nas Atividades do Processo Avaliativo***. Neste sentido, refletem uma preocupação com a existência de uma associação entre a realidade organizacional e estrutura conceitual do instrumento avaliativo do programa de qualidade.

No ***fator 3***, responsável por 7,15% da variância total, encontram-se reunidos os itens referentes ao treinamento dos avaliadores: se este propiciava um comprometimento com o processo avaliativo e se foi adequado para realizar este processo; e se o instrumento possibilitava a coleta de dados necessários ao atingimento dos objetivos propostos pelo PQBM.

Observa-se que estes itens referem-se a questões relacionadas à consideração da necessidade de um treinamento específico para os avaliadores, a fim de alcançar os objetivos

propostos pela Organização no seu programa de qualidade. Por isso, denominou-se este fator de ***Treinamento Adequado e Comprometimento com o Processo Avaliativo***.

Em relação ao ***fator 4***, com 5,68% da variância total, convencionou-se denominar ***Participação Ativa no Processo Avaliativo***, tendo em vista que os itens que foram agrupados têm como ponto em comum o fato de estarem relacionados à consideração das necessidades e interesses dos avaliadores na elaboração do instrumento avaliativo, possibilitando, com isto, uma maior reflexão e questionamentos sobre a validade do programa de qualidade.

O ***fator 5*** que possui 5,23% da variância total, é representado por um único item que se refere à adequação do instrumento avaliativo para avaliar a qualidade dos serviços prestados pela organização, o qual se convencionou chamar de ***Conteúdo Adequado do Instrumento Avaliativo***. Cabe destacar que esta foi a questão que teve a maior carga fatorial absoluta relacionada ao processo avaliativo: - 0,874 (a carga fatorial é negativa, indicando que o conteúdo do instrumento avaliativo é, de fato, inadequado).

Com relação ao ***fator 6***, responsável por 4,56% da variância total, encontram-se reunidos os itens relacionados à associação da validade da utilização do tempo necessário à realização do processo avaliativo e se as condições do ambiente que envolveram este processo possibilitavam manifestações de opiniões pessoais. O agrupamento originou a denominação de ***Condições Propícias do Ambiente no Processo Avaliativo***, observa-se que as duas questões foram formuladas de maneira inversa, tendo suas médias ajustadas de 2,07 (questão do ambiente) e de 1,45 (questão do tempo despendido).

Por fim, o ***fator 7*** representando 4,25% da variância total, enfoca os ***Recursos e Condições Adequadas ao Processo Avaliativo***, ou seja, se o custo do processo avaliativo foi considerado na elaboração do planejamento estratégico da organização. A seguir, segue uma

análise mais específica de cada fator com a percepção dos pesquisados em relação às questões que envolvem o processo avaliativo:

No que concerne à *Sistemática, conteúdos e motivação apropriados para a avaliação (fator1)*, os pesquisados apontaram que tanto a sistemática, como conteúdos e motivação são fatores significativos para realização de um processo avaliativo e como tal foram reconhecidos pelos avaliadores como existentes na avaliação do PQBM, sendo necessários à realização de um bom processo avaliativo, em primeiro lugar, trabalhar a motivação do avaliador, não se esquecendo dos conteúdos e da sistemática que as envolvem (avaliação interna e avaliação externa). Dias Sobrinho aborda a necessidade da ocorrência de três tipos de avaliação, sem descontinuidade, são eles: avaliação interna, externa e a re-avaliação (meta-avaliação).

“Por ser um processo contínuo, a avaliação institucional vai sempre desenvolvendo procedimentos que devem se unir num significado global. Especialmente a meta-avaliação, entendida como a atitude e as práticas de contínua reflexão sobre o processo avaliativo...” (1998, p. 73).

Já em relação ao *Envolvimento realista de ampla discussão na avaliação das atividades do processo avaliativo (fator 2)*, os respondentes consideraram que não houve um envolvimento realista, ou seja, uma ampla discussão de todos os níveis hierárquicos dos OPM avaliados para o fornecimento das informações coletadas, até em decorrência da Brigada Militar ser uma organização complexa, faylolistica e burocrática, detendo características específicas das organizações militares que inibem uma discussão aberta entre os vários níveis hierárquicos.

No que se refere ao *Treinamento adequado e comprometimento com o processo avaliativo (fator 3)*, os respondentes reconheceram que não receberam um treinamento adequado à realização do processo avaliativo que possibilitasse um comprometimento, o que

foi corroborado pela análise apresentada no *item 5.3.1*. Um dos requisitos para o bom funcionamento do processo avaliativo, segundo Dias Sobrinho (1998), “*deve ser um processo socialmente organizado e promovido por atores sociais com legitimidade e competência técnica...*”. Esta competência técnica adquire-se somente através de um treinamento direcionado ao fim avaliativo e, segundo os dados apurados, isso não ocorreu.

Com relação à ***Participação ativa no processo avaliativo (fator 4)***, os respondentes consideraram que não foi propiciada a sua participação ativa nas decisões preliminares sobre a elaboração do instrumento avaliativo, pois suas necessidades e suas experiências não foram consideradas na elaboração, até porque não houve uma troca de idéias entre eles, porém reconheceram que o treinamento propiciou uma reflexão da totalidade do PQBM..

Já quanto ao ***Conteúdo adequado do instrumento avaliativo (fator 5)***, houve uma tendência dos respondentes em reconhecerem que o conteúdo não estava adequado para avaliar a qualidade dos serviços prestados pela Brigada Militar, tanto é que obteve um percentual de 39,2% de concordância na questão específica (*Q4i – conteúdo inadequado para avaliar*), a qual possui sentido inverso daquele necessário para execução de um bom processo avaliativo, culminando com uma média ajustada de 1,92, confirmando-se, também, através da análise geral das variáveis (*item 5.3.1*), mais especificamente na dimensão *aspectos métodos-conteúdo* e nas citações constantes das questões abertas.

No que concerne às ***Condições propícias do ambiente no processo avaliativo (fator 6)***, os respondentes consideraram que este não estava propício para manifestações de opiniões pessoais, tanto é que seu tempo poderia ter sido melhor aproveitado no desenvolvimento de suas atividades habituais do que estar envolvido no processo avaliativo da Corporação. Este fator não foi confirmado pelos avaliadores, em decorrência das características que envolvem a

organização Brigada Militar, já citadas anteriormente e que foram confirmadas pelas declarações constantes da questão aberta n.º 45.

Com relação aos *Recursos e condições adequadas ao processo avaliativo (fator 7)*, os avaliadores foram incisivos e apontaram que o custo para execução do processo avaliativo não foi considerado na elaboração do planejamento estratégico, conforme análise realizada no *item 5.3.1 – Aspectos de Recursos*, onde constatou-se um elevado consenso dos respondentes quanto à falta dos recursos para realização do processo avaliativo do PQBM.

Como conclusão desta análise fatorial relativa às variáveis de processo, observa-se, através das cargas fatoriais e das médias ajustadas, que todos os sete fatores podem e devem ser trabalhados, até porque é nelas que se encontram as variáveis causais e intermediárias que afetam diretamente as variáveis de resultado, a fim de propiciar que a Organização obtenha um melhor desempenho numa próxima avaliação.

5.3.3 - Fatores Significativos relacionados aos Resultados obtidos através da Avaliação do PQBM

Neste item fornecem-se os resultados da análise fatorial, realizada com o objetivo de possibilitar uma melhor interpretação dos dados levantados através da pesquisa. Para tanto, buscou-se identificar um número relativamente pequeno de fatores que reunissem variáveis com direções comuns e que representassem as possibilidades de contribuição dos resultados através da avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar.

Através da análise estatística KMO, para a análise fatorial das variáveis referentes aos resultados da avaliação (bloco B do instrumento de coleta de dados), obteve-se um resultado

igual a 0,83 – sendo, portanto, considerada como meritória, segundo a classificação de Kaiser (*apud* SPSS, 1975), podendo-se, então, proceder com tranquilidade à análise fatorial.

A partir dos resultados da aplicação desta técnica estatística, analisaram-se somente os fatores com raiz característica (*eigenvalue*)¹³ maior que um, conforme critério sugerido como rotina no SPSS (1975). Adotou-se, também como critério, considerar como significativos os valores das variáveis com cargas fatoriais¹⁴ maiores que 0,50.

Em relação aos fatores significativos relacionados aos resultados obtidos através do instrumento avaliativo do PQBM (Bloco B do questionário), identificaram-se cinco fatores, os quais obtiveram raiz característica maior que um e explicam 64,51% da variância total, conforme pode-se observar na tabela a seguir:

Tabela 4

Fatores Significativos Relacionados aos Resultados obtidos na Avaliação do PQBM

Fatores	Raiz característica (Eigenvalue)	% da variância total explicada pelo fator	% acumulado da variância total explicada pelo fator
1	3,67	18,35	18,35
2	2,89	14,48	32,81
3	2,83	14,14	46,95
4	1,78	8,91	55,86
5	1,73	8,64	64,51

Fonte: *elaborada pelo autor, com base nos dados da pesquisa*

No quadro 10, a seguir, é apresentada a análise dos fatores significativos relacionados aos resultados obtidos na avaliação do PQBM, cujas denominações foram estabelecidas a partir da interpretação do autor, com base no referencial teórico.

¹³ A raiz característica (*eigenvalue*) representa o total da variância explicada pelo fator.

¹⁴ As cargas fatoriais podem ser consideradas como correlações entre as variáveis e o fator.

Quadro 10

Fatores Significativos Relacionados aos Resultados obtidos na Avaliação do PQBM

Ordem do Fator	Denominação do Fator	Variáveis Significativas	■Aj	Cargas Fatoriais
1	Habilidades para o Gerenciamento da Qualidade	.(Q30) Desenvolviam preocupação centrada nos clientes internos/externos.....	2,43	,768
		.(Q32i) Eram inadequados para identificar oportunidades de melhoria à Organização.....	2,26	-,738
		.(Q29) Permitiam perceber o envolvimento da cúpula da Organização com o PQBM.....	1,94	,670
		.(Q34i) Eram obtidos através de uma ênfase apenas nos itens de avaliação e não nos de resultados práticos.....	1,56	-,589
		.(Q40) Eram válidos para obtenção de um diagnóstico do sistema gerencial.....	2,39	,562
Média Total Fator 1			2,29	
2	Valorização e Desenvolvimento de uma Cultura Participativa	.(Q43) Possibilitavam desenvolver uma cultura participativa.....	2,13	,794
		.(Q44) Propiciavam valorizar e difundir bons exemplos internos.....	2,49	,709
		.(Q42) Eram debatidos com os avaliadores, após suas respectivas análises pela Assessoria da Qualidade.....	1,35	,675
		.(Q39) Possibilitavam a participação dos avaliadores no estabelecimento de metas da Organização.....	1,49	,609
Média Total Fator 2			1,86	
3	Visão Sistêmica da Organização	.(Q35) Possibilitavam estabelecer itens de controle e verificação.....	2,49	,832
		.(Q37) Propiciavam o desenvolvimento da reflexão e do questionamento quanto a finalidade do programa.....	2,28	,596
		.(Q27) Possibilitavam perceber quais são os objetivos, a missão e a visão de futuro.....	2,27	,546
		.(Q36) Sinalizavam definições claras, que se assentam em poucos objetivos, a organização sabe o que quer.....	1,61	,540
Média Total Fator 3			2,16	
4	Comprometimento para Qualidade dos Serviços	.(Q26i) permitiam identificar que o comprometimento obtido para a qualidade dos serviços é pequeno.	1,21	,803
		.(Q25) estimulavam a implantação de gerenciamento participativo.....	2,22	,608
Média Total Fator 4			1,71	
5	Flexibilidade para Mudanças Estruturais	.(Q41) Eram utilizados para subsidiar alterações na estrutura organizacional.....	1,61	,807
		.(Q33) Eram utilizados para subsidiar alterações nas funções e tarefas organizacionais.....	1,93	,688
Média Total Fator 5			1,77	

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em dados da pesquisa

Legenda: Q - questão

O **fator 1**, responsável por 18,35% da variância total, convencionou-se denominar de **Habilidades para o Gerenciamento da Qualidade**, porque agrupa variáveis de resultados que devem ser previstas em um programa de qualidade de uma organização pública, prestadora de serviços, tendo em vista que, através da realização de um diagnóstico, possibilita-se conhecer a cultura existente e, portanto, propiciar alterações necessárias para o desenvolvimento de uma nova forma de gestão.

O *fator 2*, representado 14,48% da variância total, foi denominado como ***Valorização e Desenvolvimento de uma Cultura Participativa***, por haver agrupado aspectos relacionados à utilização dos resultados da avaliação, a fim de possibilitar o desenvolvimento de uma cultura participativa, envolvendo desde a valoração e difusão de bons exemplos internos da Corporação, passando pela participação dos avaliadores na análise dos resultados e estabelecimento de metas à Organização.

O *fator 3*, responsável por 14,14% da variância total, denominou-se de ***Visão Sistêmica da Organização***, podendo ser explicado pelas variáveis de resultados necessárias ao desenvolvimento de uma reflexão sobre a totalidade da organização, tendo consciência como realmente é a organização, ou seja, sua visão, missão e quais são seus objetivos e suas interfaces.

Já o *fator 4*, que representa 8,91% da variância total, foi denominado de ***Comprometimento para Qualidade dos Serviços***, porque aglutina duas variáveis de resultados que possuem a preocupação no comprometimento (participação) dos servidores à obtenção qualificada dos serviços que a Organização executa.

Quanto ao *fator 5*, responsável por 8,64% da variância total, convencionou-se denominar ***Flexibilidade para Mudanças Estruturais***, tendo em vista que este fator agrupou as variáveis relacionadas às atitudes favoráveis às mudanças estruturais, fornecendo subsídios para alterações nas funções e tarefas da Organização.

Em relação às ***habilidades para o gerenciamento da qualidade (fator 1)***, que reúne as variáveis necessárias à realização de um diagnóstico do sistema gerencial, o qual identifica oportunidades de melhorias, o grau de envolvimento da cúpula da organização e de valoração dos seus clientes (internos/externos), podendo-se verificar que é a maior média ajustada dos

cinco fatores, fornecendo uma tendência à concordância da existência do desenvolvimento destas habilidades, com exceção das variáveis Q34i e Q29, que devem receber uma atenção especial, visando a propiciar um melhor desenvolvimento das habilidades para o gerenciamento através do PQBM. Na Q34i, houve um percentual de concordância de 58,4% de que a ênfase era apenas nos itens de avaliação e não nos resultados práticos; porém, como é uma questão invertida, ou seja, de entendimento contrário ao que preconiza uma boa avaliação, fez-se necessário obter-se a média ajustada (1,56). Portanto, para que a relação *segurança pública e qualidade* seja densa, a avaliação deve ser abrangente, não ficando adstrita somente aos critérios previstos nos programas de qualidade. Assim:

*“ ... há que se considerar que a avaliação institucional não pode ficar presa aos critérios de eficiência e produtividade, aos moldes da qualidade total”
(Morosini e Leite, 1998, p.128).*

Da mesma forma, em relação **à valorização e desenvolvimento de uma cultura participativa (fator 2)**, onde os pesquisados apontaram, através dos resultados, que não houve um desenvolvimento de uma cultura participativa na organização, pois os resultados obtidos naquela avaliação não eram debatidos entre avaliadores e a assessoria da qualidade, tampouco possibilitavam a participação dos avaliadores no estabelecimento de metas da Organização, com exceção da variável Q44, que chegou a propiciar uma valorização dos exemplos internos, pois obteve um percentual de 62,50% do nível de concordância dos respondentes, conforme tabela 9. Likert (1975), contempla que uma administração próxima do sistema 4 (participativo), tem maior facilidade de implementação e desenvolvimento de qualquer tipo de alteração na organização, até porque as decisões serão compartilhadas com um maior número de pessoas.

Já em relação à *Visão Sistêmica da Organização (fator 3)*, que apresentou a segunda média geral mais elevada dentre os fatores, demonstra que os pesquisados reconheceram que os resultados obtidos no instrumento avaliativo do PQBM possibilitavam uma reflexão sobre a finalidade do programa de forma abrangente, ou seja, tinham ciência de todo contexto do Programa de Qualidade na Organização. Como frisa Senge (1990), há necessidade de um programa possibilitar o exercício da disciplina *raciocínio sistêmico*, fazendo uma amarração de todos os fatores que influem direta e indiretamente no desenvolvimento organizacional.

No que concerne ao *Comprometimento para Qualidade dos Serviços (fator 4)*, obteve a menor média ajustada dos fatores 1,71, significando a identificação de um baixo comprometimento com a qualidade dos serviços que presta a Organização. Tanto o é que os resultados obtidos através desta 'meta-avaliação' comprovaram a inexistência de um gerenciamento participativo no desenvolvimento do PQBM, demonstrando, com isto, uma debilidade quanto ao fator comprometimento.

Quanto ao *fator 5 - Flexibilidade para Mudanças Estruturais*, ao obter uma média ajustada de 1,77, os respondentes confirmaram que os resultados obtidos através do instrumento avaliativo do PQBM não eram utilizados para subsidiar alterações nas funções, tarefas e na estrutura organizacional, conforme dados constantes da análise descritiva apresentada no item 5.3.1 – *Avaliação do PQBM quanto às Variáveis em Geral*, na dimensão aspectos estruturais. Dias Sobrinho (1998) comenta que os resultados obtidos não devem ser utilizados somente para construção dos famigerados 'rankings', mas sim utilizados para a construção de mudanças estruturais na organização:

“ não basta e é inútil acumular montanhas de informações sem critério. É preciso que elas sejam úteis e pertinentes, que tenham sentido para o processo de avaliação e de transformação da realidade” (Dias Sobrinho, 1998, p. 72).

De maneira geral, observa-se que a grande maioria das variáveis que se aglutinaram nestes fatores referentes aos resultados, obtiveram baixo nível de concordância, o que significa dizer que o administrador deve dar uma maior atenção aos indicadores que levam à obtenção destes resultados, a fim de obter um melhor sucesso no desenvolvimento de uma qualificada gestão administrativa. Vale relembrar que é através das *variáveis causais* e *intermediárias* que compõem as *de processo* que o administrador deve concentrar seus esforços para realmente atingir aos objetivos a que se propôs.

5.3.4 – Relação entre as Variáveis de Processo e as de Resultado que compõem o Sistema Avaliativo

Para verificar a correlação existente entre as variáveis de processo (causais e intermediárias) com as variáveis de resultado, utilizou-se do procedimento estatístico que evidencia ou não a existência desta correlação, que é o ***Coefficiente de Correlação de Pearson***¹⁵.

Ao analisarmos os dados obtidos através deste procedimento, classificou-se as variáveis de processo que apresentaram correlação com as de resultado; para tanto, adotou-se que existe correlação quando o valor de p (significance) for menor que 0,05, portanto rejeita-

¹⁵ Coeficiente de Correlação de Pearson é um mecanismo estatístico que evidencia a presença ou não da correlação entre as variáveis quantitativas em estudo. SPSS, 1975, p. 276 – 283.

se a hipótese nula (H_0) em que “*não há associação entre as variáveis*”; com isto, conclui-se que haverá associação entre as variáveis a serem analisadas.

Através da correlação entre as variáveis de processo (Bloco A) e as de resultado (Bloco B), destaca-se a ligação existente entre as causais e as de resultado e, a partir destes dados, buscou-se aquelas variáveis *de processo* que mais apresentaram correlação com as variáveis *de resultado* na avaliação do PQBM.

Os indicadores obtidos através das variáveis causais são importantes pois, quando trabalhados, produzem conseqüências diretas nos resultados. Portanto, estas correlações possibilitarão ao Comando da Corporação realizar correções em futuras avaliações e, indiretamente, no programa em si. Isto porque, conforme citação de Likert (1975), as variáveis causais são aquelas caracterizadas pela independência, pois determinam o curso de eventos da organização e os seus próprios resultados.

As variáveis causais são aquelas que podem ser alteradas ou modificadas pela organização e seus dirigentes, e elas abrangem: “... *a estrutura da organização e as diretrizes, decisões, estratégias, aptidões e comportamento da administração*” (Likert, 1975, p.44).

Após aplicar o tratamento estatístico, apresenta-se a Tabela 5 com a matriz da correlação resultante entre as variáveis, mostrando até onde as *variáveis de processo* (causais e intermediárias) se coadunam com as *de resultado*.

Tabela 5
Correlações entre as Variáveis de Processo e as Variáveis de Resultado

Variável de Processo	Variável de resultado	Qtde variáveis afetadas	■Aj
Q1	25; 26i; 28; 29; 30; -32; 37; 40; 43 e 44	10	2,24
Q2c	25; 26i; 27; 28; 29; 30; 31; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 40; 41; 43 e 44	17	2,79
Q3	25; 26i; 27; 28; 31; -32i e 33	07	2,04
Q4ic	-29; -30; 32i; 34i e -38	05	1,92
Q5	25; 26i; 28; 29; 30; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 40; 42; 43 e 44	15	2,29
Q6	25; 27; 28; 29; 30; 31; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 40; 43 e 44	15	1,93
Q7i	-25; -26i; -28; -29; -30; -31; 32i; 34i; -35; -36; -37; -38; -39; -40; -43 e -44	16	1,94
Q8c	25; 26i; 27; 28; 29; 30; 31; -32i; 33; -34i; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 43 e 44	19	2,29
Q9c	25; 26i; 27; 28; 30; 31; -32i; 33; -34i; 35; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43 e 44,	18	2,27
Q10i	-26i; -28; -29; -30; -31; 32i; 34i; -35; -36; -37; -38; -39; -40; -43 e -44	15	2,07
Q11c	28; 29; 31; -32i; -34i; 35; 37; 38; 40 e 43	10	2,08
Q12c	31; 38; 39; 43 e 44	05	2,11
Q13i	-25; -26i; -28; -30; 32i; -35; -37; -38 e -40	09	1,45
Q14c	25; 26i; 28; 29; 30; 31; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 40 e 44	14	2,39
Q15c	25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 42; 43 e 44	18	1,93
Q16c	25; 26; 27; 28; 29; 30; -32i; 35; 36; 38 e 40	11	1,51
Q17c	25; 28; 29; 30; 31; -32i; -34i; 35; 37; 38; 40; 43 e 44	13	1,65
Q18c	27	01	1,08
Q19	30; 31; 39; 41; 42; 43 e 44	07	1,24
Q20c	25; 26; 27; 28; 30; 31; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43 e 44	18	2,06
Q21c	31; -32i; 37 e 44	04	1,56
Q22c	25; 27; 28; 29; 30; 31; -32i; -34i; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43 e 44	18	1,72
Q23	27;30; 31; -34i; 37; 38; 44	07	1,50
Q24	25; 27; 28; 29; 31; -32i; -34i; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43 e 44	16	1,87

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nos dados da pesquisa

Legenda: Q – variável; i – variável invertida; c – variável causal

As variáveis causais são a chave para o aprimoramento do sistema avaliativo de uma organização, pois as mudanças provocadas nestas variáveis conduzirão, por sua vez, a mudanças nas variáveis intermediárias e, conseqüentemente, nas de resultado.

“Quando uma organização procura fazer uma modificação, os esforços para mudança devem concentrar-se antes de tudo nas variáveis causais.” (Likert, 1975, p. 173).

Dias Sobrinho (1998) diz: o que se considera produto é na realidade um componente do processo. Não é algo que possa ter independência e vida própria fora do contexto em que foi produzido, portanto os esforços devem concentrar-se nas variáveis de processo, formando opinião similar daquela acima exposta.

Com base na tabela acima, confeccionou-se a tabela 6 para uma melhor visualização das *variáveis causais*, com sugestões formuladas pelo autor a partir dos dados colhidos com a pesquisa, possibilitando ao Comando da Corporação desenvolver uma avaliação institucional de forma mais participativa, comprometida com seus fins.

Observa-se que não é objetivo deste trabalho indicar o modo de fazer as alterações que se fizerem necessárias, e sim o que deve ser mais desenvolvido e/ou modificado visando ao aperfeiçoamento.

A avaliação do PQBM apresentou várias deficiências, conforme já relatado nas análises anteriores. Das 24 variáveis de processo, 14 são variáveis causais e estas são justamente as que apresentam melhores respostas para futuras correções pelo Comando da Brigada Militar, por se referirem à estrutura da organização. Constituem, por isso, a base orientadora à tomada de decisão com vistas à otimização do processo avaliativo.

Tabela 6

Variáveis Causais que mais Correlacionaram-se com as de Resultado na Avaliação do PQBM

Dimensão	Variável	Questões	m	s
Aspectos Método-Conteúdo	Q8	O conteúdo do instrumento avaliativo contribuía para melhorar o planejamento estratégico da organização	2,29	1,09
Aspectos de Recursos	Q9	O treinamento propiciava uma reflexão sobre a totalidade do Programa de Qualidade.	2,27	1,18
	Q15	O treinamento para avaliação recebido pelos avaliadores foi adequado para realizar o processo avaliativo.	1,93	1,21
	Q20	O treinamento dos avaliadores possibilitava um comprometimento com o processo avaliativo do PQBM	2,06	1,23
Aspectos Organizacionais	Q22	As respostas ao questionário de avaliação eram discutidas e refletiam a realidade organizacional	1,72	1,09

Fonte: elaborada pelo autor, com base nos dados da pesquisa

De acordo com os resultados desta pesquisa, o comando da Corporação deve considerar estas cinco variáveis causais como aquelas que mais produziram reflexos nos resultados por ele pretendido. Constata-se que as *variáveis causais* que apresentaram maior número de correlações com as *variáveis de resultado* foram as Q8, Q9, Q15, Q20 e Q22, sendo que a primeira aborda o conteúdo do instrumento avaliativo, as três subseqüentes relacionam-se ao treinamento recebido pelos oficiais avaliadores e a última relaciona-se à natureza do processo de comunicação. Conclui-se, portanto, que o administrador, ao dar um melhor direcionamento a estas variáveis causais, acabará indiretamente produzindo melhoria na obtenção dos resultados a elas relacionados. Tanto é que a primeira variável causal (Q8) teve correlação com dezenove variáveis de resultado, demonstrando seu elevado grau de importância quando da elaboração de um instrumento avaliativo. Ficou evidenciado, também, através das análises anteriores (*Geral das Variáveis – Aspectos Método-Conteúdo e através do Fator 5 das Variáveis de Processo*) que a deficiência quanto ao conteúdo do instrumento avaliativo inviabiliza o aperfeiçoamento do planejamento estratégico da Organização, como a própria avaliação.

Já as variáveis causais subseqüentes (Q9, Q15 e Q20), que estão relacionadas ao treinamento, tanto o específico dos avaliadores para o desenvolvimento de suas atividades previstas no programa de avaliação (modelo Malcolm Baldrige), quanto aquele treinamento mais genérico que busca desenvolver uma percepção sistêmica do Programa de Qualidade da Brigada Militar, apresentaram uma correlação com um grande número de variáveis de resultado, confirmando seu grau de importância no desenvolvimento da avaliação.

Este fato é também corroborado pela análise fatorial das variáveis de processo (item 5.3.2), onde é classificada no terceiro fator - *Treinamento Adequado e Comprometimento com*

o Processo. Observa-se que os respondentes, independente da forma como foram analisadas as variáveis (tanto no item 5.3.1, como no item 5.3.2), reconheceram a deficiência destes quesitos e, por serem variáveis causais, seus reflexos espraíram-se por todas as demais variáveis (intermediárias e de resultado), demonstrando que a Brigada Militar não se preparou para a realização do sistema avaliativo, tendo reflexos inclusive para a continuidade do PQBM.

Por fim, com relação à variável Q22, enquadrada na dimensão *Aspectos Organizacionais* do item 5.3.1, a qual aborda a questão: se o ambiente organizacional possibilitava uma discussão baseada na sua realidade, para responder aquilo que estava sendo avaliado no seu OPM. Na tabela 5, esta variável causal apresenta uma relação com dezoito variáveis de resultado, portanto a Corporação deve propiciar aos seus integrantes uma relação de maior interatividade no processo de comunicação, ou seja, um ambiente organizacional em que fluam as comunicações (vertical, horizontal) e que não iniba a exposição de idéias. Isto trás conseqüências mais benéficas para o processo avaliativo do PQBM, pois haverá sinergia.

“ ... sinergia: é a integração de comportamentos. Sinergia é basicamente mutualidade, compartilhamento de mudanças internas em benefício do todo. ...se comportamentos isolados não explicam comportamentos associados, a noção de resultados com que hoje trabalhamos nas culturas organizacionais tende a ser inadequada” (Mariotti, 1996, p70-71).

Esta variável representa dizer que é necessário que haja interação entre aqueles que participam do processo avaliativo, porém com sinergia, mesmo que existam posições divergentes em relação àquilo que está em questão, pois só ocorre o crescimento quando estas discordâncias almejam um objetivo comum, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento organizacional.

Outra análise que se obtém, ao observar a tabela 5, é com relação àquelas variáveis causais que obtiveram uma média muito baixa. E, utilizando-se subsidiariamente da mediana constante na tabela 2, constatam-se as variáveis causais que necessitam receber maior atenção por parte do Comando da Corporação, à otimização da avaliação e, conseqüentemente, do PQBM, independente do número de correlações destas variáveis. São elas:

Tabela 7

Variáveis que Necessitam de Melhorias na Avaliação do PQBM

Dimensão	Variável	Questões	m	Md
Aspectos de recursos	Q16c	Disponibilidade de recursos materiais	1,51	1
Aspectos método-conteúdo	Q17c	Conteúdo adequado à realidade organizacional	1,65	1
Aspectos de recursos	Q18c	Custo do proc. avaliativo era considerado no plan. Org.	1,08	1
Aspectos organizacionais	Q21c	Informações coletadas em vários níveis hierárquicos	1,56	1

Fonte: *elaborada pelo autor, com base nos dados da pesquisa.*

A tabela acima apresenta as variáveis causais que, na percepção dos respondentes, tiveram um grau de discordância quanto aos aspectos de recursos disponibilizados à realização do sistema avaliativo, à dissonância entre o conteúdo do instrumento avaliativo e à realidade organizacional e também como a forma que as informações foram coletadas para o seu preenchimento, tudo em desacordo com o que é preconizado na doutrina para a realização de uma avaliação institucional.

5.3.5 - Sugestões ao Comando-Geral apresentadas pelos oficiais avaliadores do PQBM

O quadro 11 apresenta as sugestões dos oficiais avaliadores do Programa de Qualidade da Brigada Militar para otimizar o sistema, tornando-o mais eficiente e eficaz.

Na construção desse quadro, consideraram-se somente as sugestões que tiveram pelo menos três indicações, sendo que cada respondente pôde fazer tantas indicações quantas quisesse.

Quadro 11

Sugestões de Melhorias no Sistema Avaliativo do PQBM feitas pelos Oficiais Avaliadores

Sugestões	Total
1. Contextualizar o programa de qualidade com a realidade organizacional da BM	26
2. Treinamento sistemático visando a uma maior qualificação dos RH quanto à metodologia	17
3. Buscar um maior envolvimento/comprometimento dos Cmt de OPM	16
4. Capacitação dos avaliadores do PQBM para aumentar a eficiência e eficácia de suas ações	09
5. Elaboração do planejamento estratégico a longo, médio e curto prazo para implementação do POBM	06
6. Criar setores específicos na estrutura organizacional para gerenciar o programa de qualidade, não personalizando em uma única pessoa.	05
7. Inserção de voluntários comprometidos com o programa e com a Corporação	04
8. Estabelecimento de indicadores padronizados, porém de simples elaboração, diminuindo a burocracia	04
9. Elaboração de um programa de qualidade de vida no trabalho para valorizar os RH	03
10. Realizar um diagnóstico da Organização, anterior a qualquer implementação de um programa	03
11. Outras sugestões	41
12. Não apresentaram nenhuma sugestão	09

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

A principal sugestão dos oficiais avaliadores do programa de qualidade, com 26 indicações, é: *contextualização do programa de qualidade com a realidade organizacional da BM*. Esse resultado coincide com os obtidos através das variáveis Q4i, Q17 e Q34i (conteúdo inadequado para avaliar, conteúdo adequado à realidade organizacional e ênfase apenas nos itens de avaliação do PQBM, respectivamente no *item 5.3.1*), que tratam justamente quanto da necessidade de adequação do conteúdo do programa de qualidade à realidade organizacional. São as variáveis que apresentaram médias ajustadas de 1,92, 1,65 e 1,56, respectivamente,

demonstrada pelos respondentes, sua discordância quanto a esta adaptação dos conteúdos do PQBM à realidade de uma organização pública prestadora de serviços, como a Brigada Militar.

A sugestão que apareceu em seguida, com 17 indicações, é a de *treinamento sistemático visando a uma maior qualificação dos RH quanto à metodologia do PQBM*. O treinamento dos RH é algo preconizado como necessário para qualquer organização que almeja sucesso, não sendo diferente à implementação de um programa de qualidade. Sugestões estas corroboradas através das análises dos *item 5.3.1 – Q9* e *item 5.3.2 – fator 3*.

A sugestão quanto a *buscar um maior envolvimento/comprometimento dos Cmt de OPM*, aparece 16 vezes; na percepção dos respondentes são muito importantes para evitar o insucesso da continuidade do PQBM, porque a maioria dos comandantes de unidades não estavam engajados ao processo, mostrando descaso e, ainda, pelas características militares da organização (hierarquia rígida, burocracia elevada, entre outras), onde o exemplo vem de cima e através de ordens e se o Comandante não estiver realmente comprometido não terá como exigir o cumprimento do PQBM.

Já a sugestão quanto à *capacitação dos avaliadores do PQBM para aumentar a eficiência e eficácia de suas ações*, sugerida por nove avaliadores, demonstra a necessidade de desenvolver habilidades técnicas relativas ao processo avaliativo. Também Dias Sobrinho (1998, p.69) diz, em relação a isso, que “...*não apenas do ponto de vista de seu desenvolvimento interno enquanto corpo de conhecimento, mas também e sobretudo como prática integrada à dimensão formativa e educativa da instituição*”. Também a própria metodologia do PGQP preconiza um treinamento diferenciado aos avaliadores para que tenham condições técnicas de emitir juízos de valor e formar consenso.

Quanto à de *elaboração do planejamento estratégico a longo, médio e curto prazo para implementação do PQBM*, aparece seis vezes, mostrando que a organização não apresentou um planejamento estratégico que contemplasse o desenvolvimento do PQBM, a fim de diminuir a flutuação constante existente na política governamental de quatro em quatro anos-, características essas específicas de organizações públicas. Afirma Gomes (1997, p.51) que, “... *os administradores de organizações públicas ficam a mercê de mandatários ocupantes de cargos eletivos temporários ‘políticos’, o que dificulta a manutenção e o desenvolvimento de programas*”.

Criar setores específicos na estrutura organizacional para gerenciar o programa de qualidade, não personalizando em uma única pessoa, sugerida por cinco oficiais avaliadores, relaciona-se à necessidade de não deixar única e exclusivamente a condução do PQBM numa só pessoa, como ocorreu na Corporação, evitando a promoção pessoal, diminuindo as resistências àquela pessoa e tornando a condução do processo mais participativo e integrador.

A sugestão de *inserção de voluntários comprometidos com o programa de qualidade e com a Corporação* é sugerido por quatro respondentes, que consideram importante a questão da voluntariedade para trabalhar com o desenvolvimento do PQBM, pois assim diminui a resistência e aumenta o comprometimento.

Assim, o comprometimento do servidor está totalmente vinculado ao seu grau de participação no processo avaliativo da Corporação, havendo um círculo vicioso característico do serviço público: a organização limita e não estimula o indivíduo que não pode e não é solicitado a participar, ficando cada vez mais alienado do processo organizacional, mostrando uma das disfunções da burocracia.

Já quanto à sugestão *estabelecimento de indicadores padronizados, porém de simples elaboração, diminuindo a burocracia*, aparece três vezes, sendo que, através destas sugestões, os avaliadores demonstram a necessidade de facilitar o processo avaliativo, não sendo um mero reprodutor de papéis sem função prática nenhuma, como Dias Sobrinho (1998, p.72) destaca: “*Não basta e é inútil acumular montanhas de informações sem critérios*”.

A sugestão de *elaboração de um programa de qualidade de vida no trabalho para valorizar os RH*, também aparece três vezes, mostrando a necessidade de uma melhor qualificação no nível de qualidade de vida dos RH da organização, que é praticamente esquecida pela ideologia proposta pelos programas de qualidade total, porque não dizer dicotômicos.

Por fim, aparecem três sugestões de *realizar um diagnóstico da Organização, anterior a qualquer implantação de um programa*, eis que consideram fundamental, para o êxito do desenvolvimento de qualquer programa, primeiramente um diagnóstico que levantará aspectos relacionados com a cultura organizacional (valores, crenças etc.), qualidades e deficiências organizacionais, como abordam os autores Schein (1984), Mariotti (1996), Kilmann (1991).

6 – CONCLUSÕES

6.1 – Considerações Iniciais

Neste capítulo final, revisam-se os objetivos utilizados para análise sobre o sistema de avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar, onde são identificados fatores significativos de processo e os de resultado, como também as variáveis causais dentro das de processo que o Comando-Geral da Brigada Militar pode alterar, modificando a avaliação do PQBM; e as sugestões apresentadas pelos oficiais avaliadores do referido programa, a fim de buscar melhorias quanto à eficiência e eficácia do PQBM, bem como direcionamentos para outras pesquisas.

Sendo a essência do Programa de Qualidade o gerenciamento participativo, onde as decisões compartilhadas devem ser tomadas a partir de uma visão sistêmica da organização e com base na existência de uma competência técnica e de relacionamento interpessoal, que favoreçam o fluxo de informações, buscou-se, também, identificar a contribuição do Sistema Avaliativo do PQBM para o desenvolvimento de uma nova forma de gestão da qualidade.

A revisão destes resultados, ainda que de forma constatativa, contém achados relevantes sobre o tema em questão, trazendo importantes elementos para a ampliação dos conhecimentos sobre o desenvolvimento do sistema avaliativo de uma instituição pública.

6.2 – O Sistema Avaliativo do PQBM como Fator de Desenvolvimento de uma Gestão Sistêmica

Após realizar as análises, até aqui descritas, do sistema avaliativo do programa de qualidade da Brigada Militar, é relevante descrever alguns dos resultados obtidos quanto à validade e seu uso no PQBM.

Para uma melhor visualização, apresentam-se as características por blocos segundo os objetivos específicos considerados neste trabalho:

a. Fatores Significativos Relacionados às Variáveis de Processo

Quanto a este objetivo específico, a avaliação do PQBM apresenta os seguintes fatores:

Através da análise das cargas fatoriais das 24 variáveis relativas ao processo avaliativo, foram identificados 7 fatores -grupo de variáveis com direções comuns-, denominados da seguinte forma: *sistemática, conteúdos e motivação apropriados à avaliação; envolvimento realista de ampla discussão nas atividades do processo avaliativo; treinamento adequado e comprometimento com o processo avaliativo; participação ativa no processo avaliativo; conteúdo adequado do instrumento avaliativo; condições propícias do ambiente no processo avaliativo; e recursos condições adequadas ao processo avaliativo*. Fatores esses descritos com mais profundidade no *item 5.3.2*.

b. Fatores Significativos Relacionados às Variáveis de Resultado

Neste objetivo específico, através da análise estatística das cargas fatoriais das 20 variáveis de resultado, foram identificados 5 fatores que representam contribuições nos resultados do instrumento avaliativo do PQBM, os quais foram denominados assim:

habilidades para o gerenciamento da qualidade; valorização e desenvolvimento de uma cultura participativa; visão sistêmica da organização; comprometimento para a qualidade do serviço; e flexibilidade para mudanças estruturais. Estes fatores foram desenvolvidos no item 5.3.3 – *Fatores Significativos Relacionados aos Resultados do Instrumento Avaliativo do PQBM.*

c. Identificar quais Variáveis Causais que mais Relacionaram-se com as de Resultado

Primeiramente, foi verificada a correlação existente entre as variáveis de processo - causais e intermediárias- com as de resultado, utilizando-se do coeficiente de Pearson, para posterior destacar aquelas variáveis causais que mais correlações tiveram com as de resultado, e também as variáveis causais que obtiveram uma média baixa, ou seja, que os respondentes discordaram das afirmações relativas aos indicadores. Estes indicadores das variáveis causais são de extrema importância, pois, quando trabalhados, produzem consequências diretas nos resultados.

Com as sugestões que seguem, formuladas pelo autor a partir dos dados colhidos com a pesquisa, pretende-se que o Comando da Brigada Militar desenvolva uma avaliação mais abrangente e sistêmica, que possibilite não só identificar as deficiências e as qualidades do programa de qualidade, mas também propiciar aos integrantes da organização uma forma de aprendizagem, como diz Dias Sobrinho (1998): que a avaliação seja um processo pedagógico, de orientação mais formativa.

As variáveis causais que mais apresentaram correlações com as de resultado, foram: Q8 – conteúdo do instrumento avaliativo contribuía para melhorar o planejamento estratégico;

Q9 – treinamento propiciava uma reflexão sobre a totalidade do PQBM; Q15 – adequado treinamento dos avaliadores; Q20 – comprometimento dos avaliadores com a avaliação do PQBM e Q22 – informações eram discutidas e refletiam a realidade organizacional.

Já as variáveis que apresentaram uma média muito baixa e precisam ser melhor trabalhadas pelo Comando da Corporação, são: Q16 – eram disponibilizados suficientes recursos materiais para realização da avaliação; Q17 – conteúdo da avaliação era adequado à realidade da organização; Q18 – o custo do processo avaliativo era considerado no planejamento organizacional; Q21 – informações obtidas em vários níveis hierárquicos da unidade avaliada, conforme descrição da análise constante no *item 5.3.4*.

d. Sugestões de Melhorias em Vista da Implementação de uma Gestão Sistêmica da Qualidade

Várias foram as sugestões apresentadas pelos avaliadores, as quais foram tratadas no *item 5.3.5*, a fim de buscar melhorias no sistema avaliativo proposto pelo PQBM. Porém, para chegar-se a uma forma de gestão administrativa mais abrangente, faz-se necessário que o Comando da Corporação tenha consciência de que sua organização faz parte de um sistema e que, portanto, é composta de várias partes que se relacionam entre si, de modo que a avaliação de um programa deva levar em conta estas especificidades da organização – seus subsistemas, seu ambiente, sua cultura, entre outros.

Um fator importante a destacar foi o significado da avaliação do PQBM na percepção dos avaliadores que, conforme os dados apurados, não resultou numa mudança prática na Corporação, ou seja, ela ficou mais numa mera competição entre os OPM avaliados (ranking)

do que a busca da melhoria na qualidade dos serviços prestados, o que não significou uma exata relação entre o grau de qualidade apurado ao aplicado na prática.

Muito embora a avaliação também tenha despertado a importância de se aferir o valor daquilo que se executa, mesmo com todas as deficiências detectadas tanto no processo avaliativo quanto no PQBM em si, ela serviu como um primeiro passo de uma grande caminhada.

Portanto, deve-se reafirmar o caráter pedagógico de uma avaliação, a fim de não perpetuar um *modelo* que já não atende mais aos anseios da organização. Por isto, analisa-se o processo e os resultados obtidos no sistema avaliativo com essa convicção. Porém, ficou evidenciado que o sistema avaliativo do PQBM, sua forma não foi participativa, não produzindo condições para o debate de todos os envolvidos no desenrolar da avaliação. Sabe-se, que os responsáveis pelas transformações corretivas numa organização são todos seus integrantes.

A avaliação, como um processo permanente, deve ser continuamente analisada, corrigida, aperfeiçoada e assegurar sempre a significação de dimensão dinâmica. Nesse sentido, a avaliação é um processo que se integra ao conjunto de processos de formação, implicando na aprendizagem tanto dos avaliadores como dos avaliados, por isto de orientação formativa.

Esta meta-avaliação nada mais é do que uma reflexão sobre todo o sistema avaliativo do PQBM e o elo de ligação com o que deve ser empreendido no futuro, claro que com o devido aproveitamento das críticas e das experiências vivenciadas, através dos dados levantados.

6.3 - Direcionamento para outras Pesquisas

Diante das limitações desta pesquisa, demonstradas pela complexidade que envolve o tema, constata-se a necessidade de maior investigação de suas particularidades. Assim, na proposição de futuros estudos, mais abrangentes ou mais específicos, que visem ao aumento do conhecimento sobre avaliação institucional da organização Brigada Militar, sugere-se:

1. Uma análise sobre a necessidade de implementação de um sistema de avaliação institucional na Brigada Militar: uma proposição metodológica;
2. Um estudo sobre avaliação institucional da Brigada Militar: elementos inibidores e facilitadores;
3. Uma avaliação do nível de comprometimento dos Comandantes de OPM quanto ao processo de mudança nas atividades da Corporação;
4. Uma proposição de metodologia científica à elaboração de um diagnóstico da cultura organizacional da Brigada Militar;
5. Uma avaliação sobre a reestruturação ocorrida no Plano de Carreira da Brigada Militar, na ótica dos oficiais e praças da Corporação.

6.4 – Considerações Finais

Entendendo as características que compõem a organização Brigada Militar (fayolista e burocrática), percebe-se a forma como o poder é legitimado, ou seja, que a dominação é um estado de coisas em que o comportamento dos subordinados aparece como se esses houvessem adotado como sua a vontade manifesta do superior hierárquico. Portanto, fica muito aparente a dificuldade que a organização enfrenta para desenvolver um programa avaliativo como

preconiza a correta avaliação institucional, através da participação e do envolvimento de todos, buscando a aprendizagem organizacional.

Portanto, o Comando-Geral conhecedor destas características da organização, deveria promover um esforço sobremaneira a fim de superar todos os obstáculos que surgiram e surgiram no transcurso do processo de implementação e desenvolvimento do PQBM, conforme ficou evidenciado nos dados obtidos na análise do sistema avaliativo. Onde o sucesso de qualquer programa depende invariavelmente da superação destes obstáculos (fatores externos, políticos, resistências internas, diversidade cultural, entre outros), o que nada justificaria sua desistência, pura e simplesmente.

O certo é que a organização Brigada Militar continua, ainda, como uma estrutura hierárquica muito rígida e pesada, embora esteja sofrendo um processo de transformação através das medidas, atualmente, exaradas pela Secretaria de Segurança Pública.

Como a finalidade foi analisar o sistema de avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar, daí ter verificado aspectos que propiciassem subsídios às mudanças necessárias à implementação de uma Gestão Sistêmica da Qualidade, pois a intenção não era tão e somente analisar a avaliação do PQBM ocorrida, mas sim buscar algo mais como o que Klering aponta:

“O objetivo final de pesquisa em administração não é apenas o de elucidar ou compreender melhor um problema, uma realidade ou um fenômeno administrativo isolado. Os achados devem levar as organizações a estabelecerem melhores estratégias, filosofias, padrões e práticas administrativas, de forma que, pela ação coletiva, se obtenha uma qualidade de vida melhor para as pessoas, organizações e sociedade em geral” (Klering, 1994, p. 379).

Nesse sentido, de forma complementar, levantaram-se as sugestões propostas pelos avaliadores que pudessem nortear mudanças no sistema avaliativo e, conseqüentemente, no programa de qualidade da Corporação, visando a melhorar o desempenho organizacional (*item 6.3- Sugestões de Melhorias à Avaliação do PQBM*).

Dias Sobrinho (1998) refere que a principal característica de uma avaliação institucional é o seu caráter pedagógico, a qual tem objetivos de melhorar a realidade organizacional, optando claramente pela preferência à orientação formativa sobre a somativa, com ênfase mais nos processos que nos resultados, se fosse possível separá-los.

Para analisar a avaliação do PQBM, este trabalho baseou-se na revisão da literatura, culminando com o apresentado no *quadro 6 – Mapeamento das questões do sistema avaliativo, por autores e teorias*; desta forma, constituiu-se um instrumento de coleta de dados específico, para ser aplicado na totalidade dos oficiais avaliadores (oitenta e três), dispersos em seus OPM em todo o Estado. Porém, retornaram 72, sendo que os dados foram tratados de acordo com a metodologia já apresentada, obtendo os resultados que apontaram diversas deficiências na avaliação, que devem ser corrigidas para dar continuidade a esta, mesmo que com outro enfoque.

Os achados foram configurados a partir de cinco procedimentos básicos: pela verificação da média, mediana e desvio padrão das variáveis em geral; através dos fatores significativos relacionados com o processo avaliativo; através dos fatores significativos relacionados com os resultados; pela correlação entre as variáveis de processo e as de resultado; os quais foram devidamente corroboradas através das sugestões emitidas pelos respondentes.

Das 14 variáveis causais -que representam a estrutura do processo avaliativo do PQBM- e, portanto, podem ser modificadas pelo Comando da Corporação -além das 5 que apontaram um maior número de correlações (tabela 6) com as de resultados-, também existem 4 que devem receber atenção especial, para possíveis modificações à otimização da avaliação como um todo.

As cinco variáveis causais que mais apresentaram correlações com as de resultado, foram:

1. Q8 – melhorar o planejamento estratégico;
2. Q9 – treinamento propiciava reflexão do PQBM;
3. Q15 – adequado treinamento dos avaliadores;
4. Q20 – comprometimento dos avaliadores ao processo avaliativo; e
5. Q22 – informações eram discutidas e refletiam a realidade organizacional.

Também, deve-se levar em conta as variáveis causais que obtiveram um baixo grau de concordância, independentemente do número de correlações com as de resultado, mas que necessitam sofrer correções visando a solidificar a avaliação do PQBM, são:

1. Q16 – disponibilidade de recursos materiais;
2. Q17 – conteúdo adequado à realidade organizacional;
3. Q18 – custo do processo avaliativo era considerado no planejamento organizacional;
4. Q21 – informações obtidas em vários níveis hierárquicos.

Acredita-se que, com esses resultados, o Comando da Corporação possa modificar sua avaliação da qualidade, buscando uma forma de gestão sistêmica, no sentido de alcançar maior e melhor desempenho organizacional. Porém, não podem ser desmerecidos os esforços

coletivos até aqui empreendidos no desenvolvimento de todo este processo, pois buscaram a construção de modelos e aperfeiçoamentos, ainda que de forma prescritiva. Igualmente notáveis e importantes por diversas razões foram os esforços comuns que visaram à superação, como, por exemplo: do início da propagação de uma cultura avaliativa; esforços comuns que visaram à superação das dificuldades operacionais; das carências e divergências ao longo das práticas públicas; da ruptura dos bloqueios (paradigmas estabelecidos), entre outros. Também possibilitou o desenvolvimento deste estudo e de outros que por ventura advirão.

Como ficou evidenciado ao longo desta pesquisa, que o sistema de avaliação do PQBM deve realizar-se como um processo descritivo, sistemático e rigoroso, com um enfoque global ou sistêmico, permanente, reflexivo, integrado na atividade de prestação de serviços de segurança pública, que facilite e sirva para o aprimoramento organizacional da Brigada Militar. Dessa forma, a avaliação do PQBM, ou outro nome que por ventura tenha, há de ser um processo metodológico e conceitualmente articulado e congruente com o contexto organizacional. Como isso não é dado de presente, deve ser arduamente construído.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023: referências bibliográficas*. (s.1), 1989. 19p.
- ARGYRIS, Chris. *A Integração indivíduo - organização*. São Paulo: Atlas, 1975.
- _____. *Enfrentando Defesas Empresariais: facilitando o aprendizado organizacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Tendências no Estudo sobre Avaliação* In: *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. Elizabeth M. Rico (Org.). São Paulo: Cortez, 1998.
- BARBETTA, Pedro A. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1994.
- BECKHARD, Richard. *Desenvolvimento Organizacional: estratégias e modelos*. São Paulo: Edgar Blücher, 1972.
- BENNIS, Warren. *Desenvolvimento Organizacional: Sua natureza, origens e perspectivas*. São Paulo: Blücher, 1972.
- _____. *Organizações em Mudança*. São Paulo: atlas, 1976.
- BUENO, Francisco da S. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Ed. FTD S.A., 1995.

- BRUYNE, Paul de E. et alii. *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os pólos da prática metodológica*. Rio de Janeiro, 1991.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- _____. Decreto-lei n.º 667/ 69.
- CAMPOS, Vicente F. *TQC: Controle da Qualidade Total (no estilo Japonês)*. Belo Horizonte: Bloch Ed., 1992, 5ª ed.
- CARAVANTES, Geraldo et alii. *Administração e Qualidade: a superação dos desafios*. São Paulo: Makron Books, 1997.
- CARROL, M. Ian & McCONCHIE, A. “*Quality Advancement through Exemplars: Developing a theory for building the learning organization upon exemplars*”. IX Conferência Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior, artigo apresentado em Indianápolis, Indiana, USA, 23Jul97.
- CARVALHO, M. S. M.V. & TONET, H. C. *Qualidade na Administração Pública*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV. 28(2): 32-7, 1994.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1987.
- _____. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1995, 3ª ed.
- CURY, Antônio. *Organizações e Métodos: uma perspectiva comportamental*. São Paulo: Atlas, 1983.
- DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação Quantitativa, Avaliação Qualitativa – Interações e Ênfases* In: *Avaliação Universitária em questão*. São Paulo: Editores Associados, 1997.
- DEMO, Pedro. *Avaliação Qualitativa*. São Paulo: Cortez - Autores Associados, 1988.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações Complexas*. São Paulo: Atlas, 1967.

- _____. *Organizações Modernas*. São Paulo: Pioneira, 1973.
- FACHEL, Jandyra Maria G. et alii. *Manual Simplificado de Utilização do SPSS para Windows*. Porto alegre: Cadernos de Matemática e Estatística, Instituto de Matemática: Ufrgs, 1997.
- FARIA, José Henrique. *O Autoritarismo nas Organizações*. Curitiba: Criar Edições/FAE, 1985.
- FARIA, Regina M. *Avaliação de Programas Sociais: Evoluções e Tendências* In: Ibid Juran, J. M Juran on Quality by Design. New York: The Free Press, 1992.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de H. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.
- FLEURY, Afonso e FLEURY, Maria T. L. *Aprendizagem e Inovação Organizacional: as experiências de Japão, Coréia e Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.
- FLEURY, Maria T. L. *O Desvendar da Cultura de uma Organização*. In: FLEURY, Maria T. L. & FISCHER, Rosa M. *Cultura e Poder nas Organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.
- _____. *Cultura da Qualidade e Mudança Organizacional*. Revista de Administração de Empresas, 23 (2): 26-34, 1993.
- FRAGA, Valderéz F. *Educação para a Qualidade de todos nós*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 30 (1): 91-102, Jan/Fev, 1996.
- FREITAS, Maria Ester de. *Cultura Organizacional: formação, tipologias e impactos*. São Paulo: Makron McGraw-Hill, 1991.
- GARVIN, D. *Building a Learning Organization*. Harvard Business Review, Julho-Agosto, 1993.
- _____. *Gerenciando a Qualidade: a visão estratégica e competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

- GIL, Antônio C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- _____. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1996.
- GODOY, A. Schmidt. *Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.º 2, p. 57-63, mar/abr. 1995a.
- _____. *Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais*. RAE, v.35, n.º 3, p.20-29, mai/jun. 1995b.
- _____. *A Pesquisa Qualitativa e sua Utilização em Administração de Empresas*. RAE, v. 35, n.º 4, p.65-71, jul/ago. 1995c.
- GOMES, R. Corrêa. *Análise exploratória da perspectiva de implementação da filosofia da qualidade na administração pública*. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 48-58, mai/jun. 1997.
- GUIA DE AVALIAÇÃO DO PGQP. Porto Alegre, 1997 (mimeo).
- GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL, São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- HAGUETTE, Teresa M. F. *Metodologias qualitativas na sociologia*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997 – 5ª ed.
- HALL, Richard H. *Organizações: estrutura e processos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.
- ISAACS, William. *Diálogo: O poder do pensamento coletivo*. In: WARDMAN, Kellie T. (Org.) *Criando Organizações que Aprendem*, São Paulo: Futura, 1996.
- ISHIKAWA, Kaoro. *Controle de Qualidade Total: à maneira japonesa*. São Paulo: Campus, 1993.
- JURAN, J.M. *Juran na Liderança pela Qualidade*. São Paulo: Pioneira, 1990.
- KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. *Psicologia Social das Organizações*. São Paulo: Atlas, 1978 – 2ª ed.

- KILMANN, Ralph H. *Gerenciando Sem Recorrer a Soluções Paliativas: um programa totalmente integrado para criar e manter o sucesso organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1991.
- KIM, Daniel H. *Gestão Sistêmica da Qualidade: melhorando a qualidade do agir e do pensar*. In: WARDMAN, Kellie T. “*Criando Organizações que Aprendem*”, São Paulo: Futura, 1996.
- KLERING, Luiz R. *Relação entre Estágios de Informatização e Padrões de Comportamento Administrativo em Organizações Brasileiras*. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado), Faculdade de Economia, adm. e contabilidade –USP.
- KOONTZ, H. & O’DONNELL, C. *Princípios de Administração: uma análise das funções administrativas*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- KOTTER, John P. *Liderando Mudança*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- LIKERT, Rensis. *A Organização Humana*. São Paulo: Atlas, 1975.
- LAWRENCE, Paul R. e LORSCH, Jay W. *As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativa*. Petrópolis: Vozes, 1973.
- _____. *O Desenvolvimento de Organizações: diagnóstico e ação*. São Paulo: Edgard Blücher, 1972.
- MARCONI, Marina de A. e LAKATOS, Eva M. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: atlas, 1996.
- MARIANTE, Hélio Moro. *Crônica da Brigada Militar*. Porto Alegre: Imprensa oficial editora, 1972.
- MOROSINI, Marília C. e LEITE, Denise B. *Avaliação Institucional como um Organizador Qualificado: na prática, é possível repensar a Universidade?* In: *Avaliação Universitária em Questão*. São Paulo: Autores Associados, 1998.

- MARIOTTI, Humberto. *Organizações de Aprendizagem: educação continuada e a empresa do futuro*. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 1996.
- MOTTA, Fernando C. P. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. São Paulo: Pioneira, 1986.
- _____. *Burocracia e Teoria dos Sistemas*. In: MOTTA, F. C. P. e BRESSER PEREIRA, *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- NADLER, David A. et alii. *Arquitetura Organizacional: a chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- NONAKA, I. & TAKEUCHI, H *Criação do Conhecimento na Empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OAKLAND, J.S. *Gerenciamento da Qualidade Total*. São Paulo: Nobel, 1994.
- PAGÈS, Max et alii. *O Poder das Organizações*. São Paulo: Atlas, 1990.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa-Portugal: Gradiva, 1998, 2ª ed.
- REDDIN, W. J. *Eficácia Gerencial*. São Paulo: Atlas, 1976.
- RIBEIRO, R. Santos. *O Curso GQT e a Implantação da Qualidade Total na Administração Pública Indireta do RGS: o Caso PROSAC*. Dissertação. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Ufrgs. Porto Alegre, 1998.
- RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROESCH, Sylvia M. A. *Projetos de estágio de curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso*. São Paulo: atlas, 1996.
- RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*, 1989.

- _____. Lei Complementar n.º 10.990, de 18 de agosto de 1997.
- _____. Lei Complementar n.º 10.991, de 18 de agosto de 1997.
- _____. Lei Complementar n.º 10.992, de 18 de agosto de 1997.
- SELLTIZ, J. et alii. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: Ed. Revista, 1975.
- SENGE, Peter M. *A Quinta Disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem*. São Paulo: Ed. Best Seller, 1997.
- SCHEIN, Edgard H. *Coming to a New Awareness of Organizational Culture*. Sloan Management Review, Winter 1984.
- _____. *A Psicologia na Organização*. Lisboa: Clássica, 1968.
- SOBRINHO, José Dias. *Funcionamento e Modos Sociais da Avaliação Institucional*. Campinas, V. 3, n.º 2, Jun. 1998.
- SPSS – Statistical Package for Social Sciences. 2ª edition. USA: McGraw-Hill, 1975.
- STARKEY, Ken. (Org) *Como as Organizações Aprendem*. São Paulo: Futura, 1997.
- SWIERINGA & WIERDSMA. *La Organización que Aprende*. Delaware, Eddison-Wesley, 1995.
- TOFFLER, Alvin. *Powershift: as mudanças do poder*. Rio de Janeiro: Record, 1995 -4º ed.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.
- VIEIRA, Marcelo M. F. e CARVALHO, Cristina. *Qualidade e Objetivos: implicações teóricas e metodologias para a análise das organizações*. In: VIEIRA, M. M. Falcão e OLIVEIRA, L. M. Barbosa. *Administração Contemporânea: perspectivas estratégicas*. São Paulo: Atlas, 1999
- WARDMAN, Kellie T. (Org.). *Criando Organizações que Aprendem*. São Paulo: Futura, 1996.

WEBER, Max. *Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal*.

In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973 – 3ª ed.

WEICK, K. E & WESTLEY, F. *Organizational Learning: affirming an oxymoron*. In:

CLEGG, S. et alii. *Handbook of Organization studies*. London: Sage, 1996, p. 440-458.

WOOD Jr., Thomaz. (Coord.). *Mudança Organizacional*. São Paulo: Atlas, 1995.

ANEXO I

LEI N.º 11.075, DE JANEIRO DE 1998

Institui o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Fica instituído o código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, que tem por objetivo estabelecer padrões mínimos de qualidade dos serviços de natureza pública, nos termos do artigo 175, para parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal, artigo 163 da Constituição Estadual e artigo 22 da Lei Federal 8.078/90.

Parágrafo único – O disposto neste código aplica-se aos serviços de natureza pública e bens de uso comum do povo, em âmbito Estadual, prestados por empresas públicas, privadas e órgãos da administração direta e indireta.

Art. 2º - Constituem também objetivos deste código, balizar e avaliar a qualidade dos serviços de natureza pública e bens de uso comum do povo, buscando a adequação ao uso e satisfação dos consumidores, observadas as necessidades de universalização dos serviços e racionalização dos custos decorrentes, especialmente nas áreas de:

- I – energia elétrica;
- II – águas e esgotos;
- III – telecomunicações;
- IV – saúde pública;
- V – educação básica;
- VI – segurança pública;
- VII – proteção do meio ambiente;
- VIII – transporte;

- IX – justiça;
- X – assistência social básica.

Art. 3º - A qualidade dos serviços de natureza pública será aferida por consultas científicas junto aos usuários e por indicadores de desempenho, tendo-se por objetivo:

- I – níveis crescentes de universalização dos serviços públicos ;
- II – níveis crescentes de continuidade dos serviços públicos;
- III – níveis crescentes de rapidez no restabelecimento dos serviços públicos;
- IV – níveis crescentes na qualidade dos bens e serviços públicos;
- V – redução dos níveis de perda dos produtos;
- VI – melhoria da qualidade do ambiente e de vida da população.

Art. 4º - A formulação dos indicadores que compõem este código e outros complementares serão estabelecidos pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) quando tratar-se de serviço delegado e pela Secretaria da Coordenação e Planejamento quando tratar-se dos demais serviços de natureza pública de que trata este código.

Parágrafo 1º - As metas dos indicadores serão elaboradas pela AGERGS e pela Secretaria da Coordenação e Planejamento para períodos de quatro anos , com revisões anuais obrigatórias.

Parágrafo 2º - Fará parte da aferição de que trata o “caput” do artigo 3º consulta anual com os usuários dos serviços públicos.

Parágrafo 3º - A AGERGS e a Secretaria da Coordenação e Planejamento deverão divulgar ostensivamente à população gaúcha a presente Lei, utilizando-se da rede escolar, das contas de serviço público, meios de comunicação e demais formas que possibilitem a criação em curto prazo do Cadastro de Usuários Voluntários que trata o artigo 5º.

Parágrafo 4º - Caberá à AGERGS e à Secretaria da Coordenação e Planejamento enviar no prazo máximo de 180 dias, a contar da aprovação desta Lei, aos usuários voluntários, as informações de que trata o documento referido no parágrafo 4º do artigo 5º.

Art. 5º - É obrigatório facultar a todo cidadão residente no Rio Grande do Sul, maior de idade, fazer parte do Cadastro de Usuários Voluntários interessados em participar dos

assuntos de serviços públicos de que trata esta Lei. Estes voluntários receberão periodicamente informações dos andamentos dos trabalhos pertinentes a esta Lei. em contrapartida, prestarão informações periódicas sobre a qualidade dos serviços de que forem usuários.

Parágrafo 1º - Os usuários voluntários referidos no “caput” deste artigo votarão nos índices e metas estabelecidos neste código, bem como poderão propor para apreciação da AGERGS e da Secretaria da Coordenação e Planejamento a formulação de novos indicadores e metas.

Parágrafo 2º - A votação será realizada através do correio ou pessoalmente na AGERGS, na Secretaria da Coordenação e Planejamento ou em local a serem estabelecidos por estes órgãos.

Parágrafo 3º - Estabelece-se o prazo de 30 dias após o recebimento do documento contendo a formulação, metas, exemplos didáticos de cálculos e apuração dos indicadores, além de carta resposta com porte pago para possibilitar o exercício do voto de que tratam os parágrafos 1º e 2º deste artigo.

Parágrafo 4º - As metas dos indicadores de que trata este código, após serem votadas pelos usuários voluntários, serão encaminhados pela AGERGS e Secretaria da Coordenação e Planejamento para a aprovação do Poder Legislativo, quando da apresentação dos projetos de lei dos orçamentos anuais.

Parágrafo 5º - O Cadastro de Usuários Voluntários de Serviços de que trata o “caput” deste artigo deverá ser atualizado, mantido e disponibilizado aos interessados na AGERGS e na Secretaria da Coordenação e Planejamento.

Art. 6º - Os órgãos prestadores de serviços da natureza pública (empresas públicas, privadas e da administração direta e indireta do Estado) fornecerão à AGERGS e à Secretaria da Coordenação e Planejamento os dados necessários para a apuração dos indicadores previstos neste código.

Parágrafo 1º - A AGERGS e a Secretaria da Coordenação e Planejamento, com base nas informações de que o trata o “caput” deste artigo, bem como nas pesquisas de opinião pública e nas auditorias técnicas, enviarão à Assembléia Legislativa relatórios trimestrais da evolução dos indicadores de que trata este código.

Parágrafo 2º - A AGERGS e a Secretaria da Coordenação e Planejamento obrigam-se a efetuar ao menos uma audiência pública anual, para explicarem aos interessados a evolução dos serviços públicos de que trata a presente Lei.

TÍTULO II

DAS PREMIAÇÕES E SANÇÕES

Art. 7º - A Assembléia Legislativa destinguirá anualmente com premiação honorífica as equipes de profissionais e os prestadores de serviços que se destacarem por atingir os dez melhores padrões de desempenho do Rio Grande do Sul.

Art. 8º - O Poder Executivo premiará com cursos de aperfeiçoamento técnico no exterior os profissionais (escolhidos com base nos relatórios da AGERGS e da Secretaria da Coordenação e Planejamento) com desempenhos superiores à média dos cinco países com os melhores padrões internacionais.

Parágrafo 1º - Concorrem também à distinção as equipes de profissionais e prestadores de serviços que obtiverem melhoras expressivas nos indicadores de resultados em suas áreas, mesmo não tendo atingido padrão internacional.

Parágrafo 2º - Nenhuma equipe de profissionais ou prestador de serviço público receberá premiação honorífica se fizer parte de conjunto onde a satisfação da qualidade do serviço por parte dos usuários for inferior a 70% (soma dos conceitos ótimo e bom ou satisfeito e muito satisfeito com a qualidade dos serviços prestados); e inferior a 80% para o caso de premiação com aperfeiçoamento no exterior.

Art. 9º - Às infrações das normas deste código, não penalizadas especificamente pela Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, serão aplicadas multas estabelecidas em lei específica.

TÍTULO III

DOS INDICADORES BÁSICOS DE DESEMPENHO

Seção I

DOS SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA

Art. 10 - Este capítulo define os indicadores básicos relativos ao fornecimento de energia elétrica pelas concessionárias e permissionárias dos serviços públicos de energia elétrica.

Art. 11 - A quantificação dos índices de continuidade, níveis de tensão e o tempo médio de atendimento ao consumidor por conjunto será calculada através dos seguintes indicadores:

I – duração equivalente de interrupção de energia elétrica, por consumidor do conjunto considerado;

II – frequência equivalente de interrupção de energia elétrica, por consumidor do conjunto considerado;

III – energia total interrompida no conjunto considerado;

IV – número de reclamações procedentes;

V – tempo médio de atendimento à unidade consumidora urbana;

VI – tempo médio de atendimento à unidade à unidade consumidora rural;

VII – matriz de Qualidade Técnica dos Serviços de Energia Elétrica, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Seção II

DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS

Art. 12 - Este capítulo define os indicadores básicos relativos à prestação dos serviços públicos de água e esgoto pelos respectivos concessionários e permissionários.

Art. 13 – A quantificação dos índices de continuidade, níveis de pressão, tempo médio de atendimento ao consumidor e perdas do sistema de água por conjunto é calculada conforme os seguintes indicadores:

I – duração equivalente de interrupção de água, por consumidor do conjunto considerado;

II – frequência equivalente de interrupção de água. por consumidor do conjunto considerado;

III – água total interrompida no conjunto considerado;

IV – número de reclamações procedentes;

V – tempo médio de atendimento à unidade consumidora urbana;

VI – tempo médio de atendimento à unidade consumidora rural;

VII – matriz de Qualidade Técnica, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Seção III

DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

Art. 14 - Este capítulo define os indicadores básicos dos serviços públicos de telecomunicações prestados pelas respectivas concessionárias e permissionárias.

Art. 15 - A quantificação dos índices de atendimento e universalização é calculada conforme os seguintes indicadores:

I – taxa de solicitação de conserto para cada cem telefones;

II – taxa de atendimento e reparação;

III – taxa de cumprimento de ordem de serviço;

IV – taxa de contas reclamadas;

V – taxa de obtenção do tom de discar;

VI – taxa de atendimento dos serviços especiais;

VII – taxa de chamadas completas;

VIII – taxa de solicitação de consertos repetidas em trinta (30) dias;

IX – tempo médio de espera para aquisição de nova linha telefônica;

X – taxa de chamadas completadas locais;

XI – disponibilidade de rede;

XII – percentagem de transação com tempo menor que cinco (5) segundos;

XIII – número de terminais telefônicos públicos para cada mil habitantes;

XIV – número de terminais telefônicos convencionais e celulares em operação em relação a cada cem habitantes;

XV – matriz de Qualidade Técnica dos Serviços de Telecomunicações, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Seção IV

DOS SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA

Art. 16 – Este capítulo define os indicadores básicos relativos à saúde pública no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 17 – A quantificação dos índices de mortalidade infantil é calculada conforme os seguintes indicadores:

- I – coeficiente de mortalidade infantil para crianças até um ano de idade;
- II – coeficiente de mortalidade infantil de zero a cinco anos de idade.

Art. 18 – A quantificação dos índices de expectativa é calculada conforme os seguintes indicadores:

- I – mortalidade proporcional até um ano de idade;
- II – mortalidade proporcional até cinco anos de idade;
- III – mortalidade proporcional acima de cinquenta anos de idade;
- IV – indicador de longevidade ou expectativa de vida da população;
- V – matriz de Qualidade Técnica dos Serviços de Saúde Pública, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Art. 19 – A quantificação dos níveis de ações preventivas é calculada conforme os seguintes indicadores:

- I – níveis de aleitamento materno;
- II – níveis de exames preventivos de saúde;
- III – tempo médio de atendimento;
- IV – número de crianças vacinadas;

Parágrafo 1º - O indicador expresso no inciso II objetiva avaliar a oferta de consultas para fins de prevenção de câncer, diabetes, hipertensão, exames ginecológicos e outras medidas preventivas.

Parágrafo 2º - O indicador expresso no inciso III objetiva avaliar o tempo decorrido entre a solicitação de consulta e o efetivo atendimento.

Seção V

DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 20 – Este capítulo define os indicadores básicos do ensino público estadual.

Art. 21 – A quantificação dos índices de educação básica é calculada conforme os seguintes indicadores:

I – nível de universalização do ensino de 1º e 2º grau;

II – nível de evasão escolar;

III – nível de alfabetização na faixa etária;

IV – nível de repetência;

V – aproveitamento mínimo;

VI – matriz de Qualidade Técnica da Educação Básica, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Parágrafo único – O aproveitamento mínimo previsto no inciso V será apurado pela avaliação externa prevista no artigo 78 da Lei n.º 10.576, de 14 de novembro de 1995.

Seção VI

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 22 – Este capítulo define os indicadores básicos da segurança pública e da segurança no trânsito no Estado.

Art. 23 – A quantificação dos índices de ocorrências é calculado pelos seguintes indicadores:

I – número proporcional de homicídios;

II – número proporcional de roubos;

III – número proporcional de arrombamentos;

IV – número proporcional de acidentes fatais ocorridos no trânsito no conjunto considerado no ano;

V - número proporcional de acidentes com lesões devido a acidentes de trânsito ocorridos no conjunto considerado no período;

VI – matriz de Qualidade Técnica da Educação Básica, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Parágrafo único – O aproveitamento mínimo previsto no inciso II aplica-se no caso de violência à pessoa.

Parágrafo 2º - O índice expresso no inciso III aplica-se no caso de violência ao patrimônio.

Parágrafo 3º - Os índices expressos nos incisos IV e V referem-se a acidentes de trânsito.

Seção VII

DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Art. 24 – Este capítulo define os indicadores básicos de proteção do meio ambiente verificados no Estado da Rio Grande do Sul.

Art. 25 – A quantificação dos índices das áreas verdes e de lazer é calculada conforme os seguintes indicadores:

I – área verde em metros quadrados por habitante;

II – área de lazer em metros quadrados por habitante.

Art.26 – A quantificação dos índices de coleta e destinação final de lixo será calculada segundo os seguintes indicadores:

I – população atendida por coleta de lixo;

II – proporção do lixo coletado;

III – população atendida por coleta de lixo seletiva;

IV – proporção de lixo seletivo coletado;

V – destinação final.

Art. 27 – A quantificação dos índices de qualidade do ar será calculada segundo os seguintes indicadores:

- I – nível de monóxido de carbono no ar;
- II – nível de dióxido de enxofre;
- III – nível de óxido de nitrogênio;
- IV – nível de hidrocarbonetos;
- V – nível de materiais particulados.

Art. 28º - A quantificação dos níveis de ruído será calculada segundo o indicador que mede o ruído médio em decibéis.

Art. 29º - O índice de qualidade de água do sistema fluvial leva em consideração os seguintes oito parâmetros:

- I – oxigênio dissolvido;
- II – coliformes fecais;
- III – PH;
- IV - DBO (demanda biológica de oxigênio);
- V – nitratos;
- VI – fosfatos;
- VII – turbides;
- VIII – sólidos totais.

Art. 30 – A quantificação da matriz de Qualidade da Proteção ao Meio Ambiente, indicador global, oriundo da ponderação de todos os indicadores de que trata esta seção VII.

Seção VIII DOS TRANSPORTES

Art. 31 – Este capítulo define os indicadores básicos dos transportes públicos no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 32 - A quantificação dos índices relativos aos transportes públicos e rodovias será calculada pelos seguintes indicadores:

I – tempo necessário para deslocamento (ida e volta) dos trabalhadores de seus domicílios aos locais de trabalho, utilizando transportes públicos municipais e intermunicipais;

II – velocidade média do deslocamento, no horário de pico, dos veículos nos aglomerados urbanos no Estado;

III – percentagem da população com possibilidade de deslocar-se de sua residência ao local de trabalho utilizando bicicletas;

IV – nível de pontualidade;

V – relação percentual entre os quilômetros e rodovias intermunicipais e estaduais que requerem manutenção sobre quilômetros totais de rodovias existentes;

VI – relação percentual entre a quilometragem de estradas intermunicipais e estaduais adequadamente sinalizadas pela quilometragem total de estradas do conjunto;

VII – matriz de Qualidade Técnica dos Transportes, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Seção IX DA JUSTIÇA

Art. 33 – Este capítulo define os indicadores básicos dos serviços públicos de justiça em primeira e segunda no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 34 – A quantificação dos índices relativos à justiça será calculada pelos seguintes indicadores:

I – tempo médio de atendimento ao cidadão quando de demandas judiciais;

II – índice de satisfação com os serviços de justiça;

III – nível de universalização dos serviços de justiça;

IV – taxa de resolução de demandas de cidadãos por justiça em prazos inferiores a 90 dias;

V – matriz de Qualidade Técnica da Justiça, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Seção X
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BÁSICA

Art. 35 – Este capítulo define os indicadores básicos dos serviços públicos de assistência social básica no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 36 - A quantificação dos índices relativos à assistência social básica será calculada pelos seguintes indicadores:

I – índice de população abaixo da linha de pobreza;

II – índice de população morando em subabitação;

III – índice de desenvolvimento humano;

IV – índice de menores abandonados;

V – matriz de Qualidade Técnica da Assistência Social Básica, indicador global, oriundo da ponderação dos demais indicadores deste artigo.

Art. 37 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 38º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 06 de janeiro de 1998

ANEXO II

G635a Gonçalves, Luiz Eduardo Dilli

Análise do sistema de avaliação do programa de qualidade de uma organização do setor público: o caso da Brigada Militar / Luiz Eduardo Dilli Gonçalves. – Porto Alegre: UFRGS, 2000.

177f.; il. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2000. Klering, Luis Roque, Orient. Moronisi, Marília Costa, Co-orient.

1. Programa de qualidade : Avaliação : Setor público 2. Brigada Militar : sistema de avaliação I. Klering, Luis Roque, Orient. II. Morosini, Marília Costa, Co-Orient. III. Título.

CDU 352.07

ANEXO III

DECRETO N.º 34.511, DE 15 DE OUTUBRO DE 1992

Institui o “Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade -Qualidade RS” e o ano de 1993, como “O Ano Estadual de Qualidade e Produtividade” e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de atribuições que lhe confere , artigo 82, inciso V, da Constituição Estadual:

DECRETA:

Art. 1º- É instituído o “Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade/Qualidade-RS”, que terá como objetivo estabelecer a articulação entre os seguimentos representativos da sociedade civil, visando o desenvolvimento de serviços e de produtos mais competitivos.

Art. 2º-Fica instituído no Estado o ano de 1993, como “O ANO ESTADUAL DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE”.

Art. 3º- A coordenação das atividades relacionadas ao referido período ficará a cargo de uma Comissão Estadual de Qualidade Produtividade.

Parágrafo 1º - Serão convidadas a integrar a Comissão a que se refere este artigo, através da designação de representantes, as seguintes entidades:

- a Federação das Industrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS).
- as Federações Sindicais do Comércio do RS (FESSINCO).
- a Federação da Agricultura do Estado do RS (FARSUL).
- a Associação dos Dirigentes de Vendas do Brasil (ADV-BR).
- a Federação das Associações Comerciais do RS (FEDERASUL).
- a Associação dos Bancos do Estado do RS.
- a Organização das Cooperativas do RS (OCERGS).

- a Federação dos Clubes de Diretores Lojistas do RS (FCDL-RS).
- a União de Vendedores do RS (UVERGS).
- a Federação das Associações dos Municípios do RS (FAMURS).
- a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT-RS).
- a Central Única dos Trabalhadores (CUT-RS).
- a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do RS (FETAG).
- a Associação Gaúcha de Emissoras de Rádio e Televisão (AGERT).
- a Federação Riograndense das Associações Comunitárias de Moradores de Bairro (FRACAB).
- a Associação Riograndense de Imprensa (ARI).
- a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGPAN).
- o Fórum de Reitores do RS.
- a Federação dos Sindicatos de Servidores Públicos do RS (FESSERGS).
- os Conselhos Regionais de Desenvolvimento.
- e Outras Entidades convidadas.

Parágrafo 2º - A Comissão será formada por representantes do Estado do Rio Grande do Sul, que a presidirá, juntamente com os das entidades que aceitarem o convite.

Art. 4º - No prazo máximo de 60 (sessenta) dias deverá ser expedido regulamento para tornar exequível este Decreto (Regulado p/D 34.587/92).

Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 15 de Outubro de 1992

DECRETO N.º 34.587, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1992

Aprova o Regulamento da Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado.

DECRETA:

Art. 1º - Fica aprovado o Regulamento da Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade, previsto no artigo 4º do Decreto n.º 34.511, de 14 de outubro de 1992, que é publicado com este Decreto.

Art. 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 23 de dezembro de 1992

REGULAMENTO DA COMISSÃO ESTADUAL DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

Art. 1º - A Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade instituída nos termos do artigo 3º do Decreto nº 34.511, de 15 de outubro de 1992, tem por finalidade planejar, articular e avaliar as atividades do " Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – Qualidade RS".

Art. 2º - Compete à Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade relativamente ao Programa de que cuida o artigo 1º:

I – proceder sua orientação estratégica;

II – orientar e supervisionar o planejamento de suas ações gerais;

III – instituir mecanismos de integração das atividades na área de qualidade produtividade, compatibilizando ações estaduais com a política nacional;

IV – expedir atos normativos para a perfeita execução da política estadual na área de qualidade e produtividade, bem como para detalhamento, execução, acompanhamento e avaliação do Programa;

V – promover a articulação permanente com órgão e entidades internacionais, federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, tendo em vista a implementação do Programa;

VI – funcionar como instância de intercâmbio de experiência, informações e cooperação técnica em sua área de atuação;

VII – avaliar os resultados alcançados periodicamente para ampla divulgação;

VIII – decidir sobre a inclusão de instituições em sua composição;

IX - elaborar seu Regimento Interno normatizando suas atividades e a atuação de Coordenação Executiva, dos Comitês Gerais e dos Comitês Setoriais;

X – coordenar as atividades relacionadas com o Ano Estadual de Qualidade e Produtividade, instituindo como tal, o ano de 1993;

XI – instituir os Comitês Gerais e Setoriais para a execução das atividades e ações do Programa;

Art. 3º - A Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade será composta por um representante do Estado do Rio Grande do Sul, que a presidirá, e por um representante indicado pelas seguintes entidades:

- Federação das indústrias do Estado do Rio Grande do sul (FIERGS);
- Federação Sindicais do Comércio do RS (FESSINCO);
- Federação da Agricultura do Estado do RS (FARSUL);
- Associação dos Dirigentes de Vendas do Brasil (ADVBR);
- Federação das Associações Comerciais do RS (FEDERASUL);
- Associação dos Bancos de Estado do RS;
- Organização das Cooperativas do RS (OCERGS);
- União de Vereadores do RS (UVERGS);
- Federação dos Clubes dos Diretores Lojistas do RS (FCDL-RS);
- Federação das Associações dos Municípios do RS (FAMURS);
- Confederação Geral dos Trabalhadores (-RS);
- Central Única dos Trabalhadores (CUT-RS);

- Federação dos Trabalhadores da Agricultura do RS (FETAG);
- Associação Gaúcha das Emissoras de Rádio e Televisão (AGERT);
- Federação Riograndense das Associações Comunitárias de Moradores de Bairro (FRACAB);
- Associação Riograndense de Imprensa (ARI);
- Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente Natural (AGAPAN);
- Fórum de Reitores do RS;
- Federação dos Sindicatos de Servidores Públicos do RS (FESSERGS);
- Conselhos Regionais de Desenvolvimento;
- entidades que compõem a Coordenação Executiva do Programa Qualidade-RS;
- outras entidades convidadas;

§1º - Os integrantes da Comissão serão designados pelo Governador da Estado, para um mandato de 2 (dois) anos, e exercerão funções não remuneradas.

§ 2º - Dentre os integrantes da Comissão será escolhido seu vice-presidente, substituirá o Presidente em suas ausências e impedimento, temporários; em caso de vacância do cargo de Presidente, o preenchimento da vaga será procedido através de nova designação governamental.

§ 3º - Cada entidade integrante da Comissão indicará um suplente, que substituirá seu representante na hipótese de ausência ou impedimento em caso de afastamento definitivo, concluirá seu mandato.

Art. 4º - A Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade emitirá suas decisões através de Resoluções e/ou Recomendações.

Art. 5º - A falta, sem justificativa, de representante em duas reuniões no mesmo ano implicará a automática exclusão da entidade da Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade.

Art. 6º - Compete ao Presidente da Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade:

I – representar a Comissão, convocar seus membros e presidir as reuniões, aprovando as respectivas pautas e fazendo cumprir as normas regimentais;

II – convocar reuniões com a Coordenação do Programa;

- III – designar relatores para assuntos eventualmente sob exame;
- IV – designar as entidades que integram os Comitês Gerais e Setoriais do Programa;
- V – convidar para participarem das reuniões da Comissão, sem direito a voto, pessoas ou entidades que por sua representatividade ou pela natureza de suas atividades, possam colaborar com os propósitos e objetivos visados;
- VI – exercer o voto de desempate.

Art. 7º - A Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade realizará reuniões ordinárias semestralmente e extraordinárias por convocação de 2/3 de seus integrantes ou de seu Presidente.

Art. 8º - A Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade terá assistência de uma coordenação Executiva constituída por:

- a) um representante da Secretaria de Ciência e Tecnologia;
- b) um representante da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social;
- c) um representante da cada uma das entidades que integram a Coordenação dos Comitês Gerais.

Parágrafo único – As atividades da Coordenação a que se refere este artigo serão orientadas, na forma alternada, pelos representantes das Secretarias de Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento Econômico e Social indicados pelos respectivos titulares, que fornecerão toda a infra-estrutura operacional e administrativa para viabilizar o pleno funcionamento da Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade, bem como da Coordenação.

Art. 9º - Compete à Coordenação Executiva:

- I – apoiar administrativamente a Comissão Estadual de Qualidade e Produtividade;
- II – coordenar ações do Programa;
- III – convocar reuniões periódicas dos Comitês Gerais e Setoriais do Programa, aprovando as pautas respectivas;
- IV – aprovar projetos elaborados pelos Comitês Gerais do Programa;
- V – organizar e manter arquivo da documentação técnica e dos documentos legais relativos ao Programa, à Comissão, à Coordenação, às atas de reuniões e às correspondências emitidas e recebidas.

ANEXO IV

DECRETO N.º 34 .892, DE 21 DE SETEMBRO DE 1993

Institui funções executivas nos órgãos Públicos Estaduais, no âmbito do PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE – PGQP e estabelece o calendário de reuniões da Comissão Estadual da Qualidade e Produtividade.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado, considerando os objetivos do PROGRAMA GAÚCHO DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADE, instituído pelo Decreto n.º 34.511, de outubro de 1992.

Considerando a necessidade de caracterizar o desenvolvimento da qualidade na administração pública estadual como um esforço permanente e imune às mudanças decorrentes de sucessivos governos, visando valorizar o trabalho dos servidores públicos através da busca da satisfação das necessidades dos seus clientes;

Considerando que o desenvolvimento da qualidade não apresenta um fim em si mesmo, mas é um instrumento de apoio que visa o alcance dos objetivos dos diversos órgãos da Administração Direta e Indireta, com forte interação e complementariedade com o programa de reforma administrativa do Estado;

Considerando que, através da valorização do trabalho dos servidores públicos e do atendimento aos seus clientes imediatos e que serão atendidos os anseios dos verdadeiros beneficiários de todo o processo, ou seja, dos cidadãos riograndenses;

Considerando a necessidade de implementar planos de ação nos diversos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, visando à implantação do gerenciamento pela qualidade, orientados para tornar irreversível o processo de melhoria contínua da produtividade e da qualidade na administração pública estadual;

Considerando a necessidade de balizar o objetivo final, através de instrumentos de medição tecnicamente consagrado e de fé pública inquestionável.

DECRETA:

Art. 1º - Ficam instituídas funções executivas , no âmbito do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade , em todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado, visando à estruturação e execução de um plano de ação com objetivos e metas a serem definidas anualmente.

§ 1º- As funções de que trata o artigo serão exercidas por servidores vinculados, de forma permanente, ao órgão ou entidade, designados pelo respectivo Secretário de Estado ou dirigente máximo, para atuarem junto à Gerência da Qualidade instituída em cada órgão.

§ 2º - Para o desempenho das referidas funções executivas, deverão os servidores designados ser capacitados em curso de gerenciamento de qualidade, equivalente ao de 40 horas, reconhecido pelo Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade.

§ 3º - A Gerência da Qualidade atuará na facilitação dos procedimentos do plano de ação para implantação do gerenciamento pela qualidade no respectivo órgão ou entidade.

§ 4º - Os Secretários de Estado e os dirigentes de órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta, inclusive fundações e empresas instituídas ou controladas pelo Estado , deverão prover os meios necessários para melhor desempenho das referidas funções executivas.

§ 5º - Aos servidores designados nos termos deste artigo não será assegurada qualquer remuneração adicional a título de gratificação específica pelo exercício das funções executivas.

§ 6º - p plano de ação referido no “caput” será compatibilizado com o contrato de resultados firmados no âmbito da reforma administrativa do Estado.

Art. 2º - O plano de ação de cada órgão ou entidade da Administração Direta e Indireta do Estado contemplará um programa de capacitação em Gerenciamento da Qualidade dos servidores que integrem o seu corpo diretivo.

Parágrafo único – Para os efeitos desse artigo, entende-se por corpo diretivo os titulares dos órgãos e entidades, seus diretores, coordenadores, supervisores, gerentes e detentores de cargos afins.

Art. 3º - Trimestralmente serão realizadas reuniões para revisão do processo, na presença do Presidente da Comissão Estadual da Qualidade e Produtividade e do Governador do Estado.

Parágrafo único – Estas reuniões serão realizadas nos dias 1º-12-93, 02-03-94, 1º-06-94, 1º-09-94 e 1º-12-94 e atenderão procedimentos-padrão a serem definidos pela Comissão Estadual da Qualidade e Produtividade.

Art. 4º - A cada dois anos será procedida uma avaliação global da qualidade gerencial dos órgãos integrantes da Administração Direta e indireta do Estado, usando os procedimentos definidos pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade.

§ 1º - A primeira avaliação deverá ser efetuada no último trimestre de 1994, devendo estar concluída, impreterivelmente, até 24-11-94.

§ 2º - O resultado destas avaliações servirá como parâmetro para elaboração dos planos anuais.

Art. 5º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de setembro de 1993

ANEXO V

Porto Alegre, RS, 13 de julho de 1999

Prezado Senhor:

Você foi selecionado a participar de uma importante pesquisa, que tem o objetivo de analisar o sistema de avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar (PQBM), em vigor até fins de 1998.

Esta pesquisa está sendo desenvolvida como parte integrante de minha dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRGS – Opção Administração Pública. Os dados serão tratados de forma global, com objetivos estritamente científicos e acadêmicos, garantindo-se total sigilo dos dados; por isso, evite a colocação de nome, eis que não há a necessidade de identificação no questionário.

Ao todo são apresentadas 44 afirmações sobre o processo avaliativo como um todo e 6 questões abertas para complementação de dados. Apresente a sua percepção honesta em relação à validade e uso do instrumento avaliativo do PQBM, com a finalidade de propiciar subsídios ao aperfeiçoamento da gestão administrativa.

Analise cada proposição e veja o quanto o seu conteúdo descreve ou não a avaliação de que você participou. Não há respostas certas ou erradas ao questionário. Assinale com um X, na grade à direita, o valor que melhor expressa sua posição a respeito da proposição. Eventualmente, se a proposição não se aplicar ao seu caso, deixe em branco.

Os instrumentos podem ser devolvidos ao autor da pesquisa através das seguintes formas:

- a) diretamente no Departamento Administrativo – Seção de Vantagens da Brigada Militar;**
- b) individualmente, via correio (envelopes selados anexos).**

Agradeço antecipadamente a sua colaboração na concretização desta pesquisa. Para maiores esclarecimentos ou dúvidas, os telefones para contato são: - (051) 241 74 20 – residencial e (051) 288 28 47 – DA.

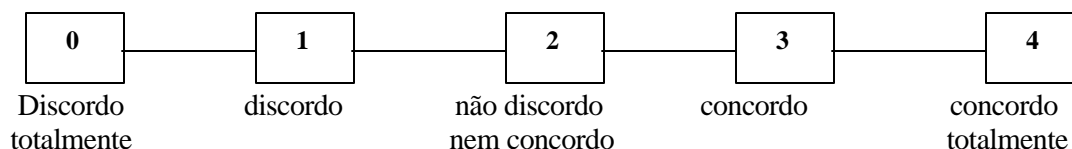
Atenciosamente,

**Luiz Eduardo Dilli Gonçalves
Cap QOEM - Mat. 1374 3740**

Av. Wenceslau Escobar, 1012/301
Tristeza – POA - CEP 91900-000

PESQUISA SOBRE ANÁLISE DO SISTEMA AVALIATIVO DO PROGRAMA DE QUALIDADE DA B.M.	
BLOCO A	O PROCESSO AVALIATIVO DO PQBM

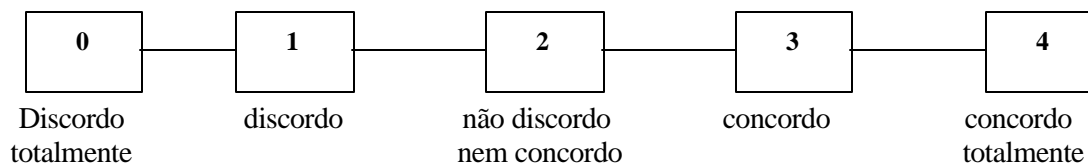
I – Em relação às etapas do processo avaliativo: Favor analisar cada afirmação e assinalar a sua opinião, com base na escala abaixo:



	0	1	2	3	4
1. Sua participação no processo avaliativo era espontânea.					
2. A sistemática de <i>auto-avaliação</i> e <i>avaliação externa</i> contribuiu para o aprimoramento do programa de qualidade no seu OPM (Órgão Policial Militar).					
3. O processo de avaliação utilizado facilitava a troca de idéias entre os avaliadores dos diversos OPM.					
4. O questionário era inadequado para avaliar a qualidade dos serviços na Brigada Militar.					
5. Você estava motivado para participar do processo avaliativo.					
6. A avaliação propiciava identificar pontos fortes/fracos do desempenho da Brigada Militar.					
7. O preenchimento do questionário meramente cumpria formalidades administrativas.					
8. O conteúdo instrumento avaliativo contribuía para melhorar o planejamento estratégico da organização.					
9. O treinamento propiciava uma reflexão sobre a totalidade do Programa de Qualidade					
10. O ambiente em que ocorreu o processo de avaliação dificultava a manifestação de opiniões pessoais.					
11. Os critérios previstos na avaliação estavam dimensionados adequadamente.					
12. O instrumento avaliativo utilizava-se da prática dos exemplos internos e externos como padrão de referência.					
13. O tempo despendido à realização do processo de avaliação teria sido melhor aproveitado no desenvolvimento de suas atividades habituais.					
14. O questionário possibilitava a coleta de dados necessários para o atingimento dos objetivos propostos no PQBM.					
15. O treinamento para avaliação recebido pelos avaliadores foi adequado para realizar o processo avaliativo.					
16. Eram disponibilizados suficientes recursos materiais para realização do processo avaliativo.					
17. O conteúdo da avaliação era adequado à realidade da organização.					

18. O custo do processo avaliativo era considerado na elaboração do planejamento organizacional.					
19. Havia participação dos avaliadores na elaboração do instrumento avaliativo.					
20. O treinamento dos avaliadores possibilitava um comprometimento com o processo avaliativo do PQBM.					
21. As respostas ao questionário de avaliação eram fornecidas por pessoas de vários níveis hierárquicos da unidade avaliada.					
22. As respostas ao questionário de avaliação eram discutidas e refletiam a realidade organizacional.					
23. As informações trazidas para avaliar eram discutidas, anteriormente, de forma aberta, entre avaliadores e vários representantes da unidade avaliada.					
24. O processo avaliativo encorajava discussões do trabalho executado na unidade em que estava sendo avaliada.					

II – Em relação aos resultados obtidos pelo instrumento avaliativo: Favor analisar sua validade através de cada afirmação e assinalar a sua opinião, com base na escala abaixo:

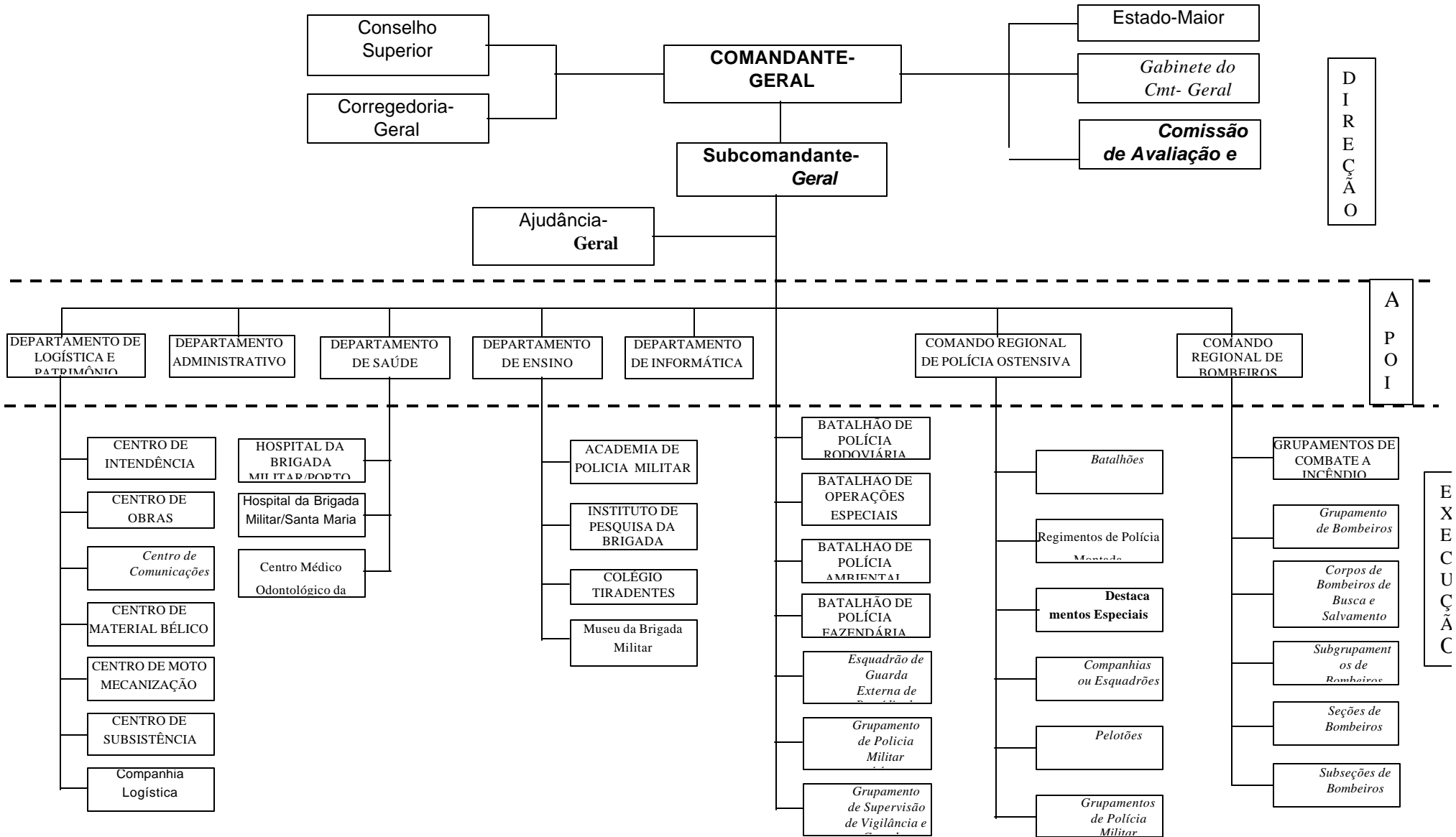


	0	1	2	3	4
25. Estimulavam a implementação de um gerenciamento participativo.					
26. Permitiam identificar que o comprometimento obtido para a qualidade dos serviços era pequeno.					
27. Possibilitavam perceber quais são os objetivos, a missão e a visão de futuro da organização.					
28. Estimulavam a criatividade para a implementação de inovações na Corporação.					
29. Permitiam perceber o envolvimento da cúpula da Organização com o PQBM.					
30. Desenvolviavam uma preocupação centrada nos clientes internos e externos.					
31. Padronizavam processos e/ou desenvolviam métodos para solução de problemas.					
32. Eram inadequados para identificar oportunidades de melhoria à Organização.					
33. Eram utilizados para subsidiar alterações nas funções e tarefas organizacionais.					
34. Eram obtidos através de uma ênfase apenas nos itens de avaliação e não nos resultados práticos.					
35. Possibilitavam estabelecer itens de controle e verificação.					
36. Sinalizavam definições bem claras, que se assentavam em poucos objetivos, ou seja, a organização sabia o que queria.					
37. Propiciavam o desenvolvimento da reflexão e do questionamento quanto à finalidade do programa de qualidade.					
38. Estavam diretamente relacionados com os objetivos de seu setor/departamento na organização.					
39. Possibilitavam a participação dos avaliadores no estabelecimento das metas da organização.					
40. Eram válidos para obtenção de um diagnóstico do sistema gerencial.					
41. Eram utilizados para subsidiar alterações na estrutura organizacional.					
42. Eram debatidos com os avaliadores, após suas respectivas análises pela Assessoria da Qualidade do Gabinete do Comandante-Geral.					
43. Possibilitavam desenvolver uma cultura participativa.					
44. Propiciavam valorizar e difundir bons exemplos internos					

III – Em relação as sugestões de melhoria no sistema avaliativo da Brigada Militar, com vistas ao aperfeiçoamento da avaliação do Programa de Qualidade:

45. Que impressões você teve sobre o sistema de avaliação da Corporação? Que aspectos positivos e aspectos negativos?
46. Na sua opinião o sistema avaliativo possibilitou identificar aspectos que precisam mudar na Organização? Em caso afirmativo, quais são as suas sugestões de mudança para obter qualidade nos serviços prestados?
47. Quais as sugestões de mudança no processo avaliativo (*método e conteúdo*) da Organização para que a mesma não sofra descontinuidade quanto a aplicação ?
48. Na sua percepção o sistema avaliativo, possibilitou desenvolver a criação de novos conhecimentos organizacionais? Em caso afirmativo, houve uma relação destes com os conhecimentos operacionais?
49. Na sua opinião o que pode ser feito para melhorar o comprometimento dos envolvidos no sistema como um todo?
50. No seu modo de ver qual foi o significado da avaliação do Programa de Qualidade da Brigada Militar?

ANEXO II - ORGANOGRAMA DA BRIGADA MILITAR



Fonte: Estado-Maior da Brigada Militar, 1999

Quadro 6 – Mapeamento das Questões do Instrumento Avaliativo do PQBM, por Autores e Teorias, 1999

Questões	Autores e Teorias																						
	Organização				Mudança Organizacional				Qualidade					Avaliação				Aprendizagem Organizacional					
	S Militares				Organizações Públicas																		
	Fayol	Max Weber	Etzioni	Morgan	Wood Jr.	Bennis	Beckhard	Schein	Garvin	Juran	Nadler	Gomes	Oakland	Malcolm Baldrige	Carroll e McConhie	Demo	Sobrinho Jr	Likert	Senge	Nonaka e Takeuchi	Mariotti	Fleury	Kim
1- Participação no processo avaliativo era espontânea		N	N	N								S			S		S	S	S	S	S		
2- Avaliações aprimoramento PQBM no seu OPM									S	S	S		S		S	S	S	S		S	S	S	S
3- Processo de avaliação – intercâmbio de idéias	N	N	N	N							S			S			S		S	S			
4- Conteúdo quest. inadequado avaliar qualidade									N	N			N	N	N	N	N	N	N	N	N		
5- Motivação para o processo avaliativo	N	N	N	N	S	S	S	S						S	S				S		S	S	
6- Identificar pontos fortes/fracos desempenho	S		S			S	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			S		S
7- Preenchimento quest. formalidades administrativas		S		S		N	N	N	N	N		N	N	N	N		N		N	N	N		
8- Conteúdo quest. relacionava ao planejamento estratégico					S	S	S		S	S	S			S			S		S		S		
9- Treinamento propiciava reflexão totalidade PQBM			N	N				S			S							S	S				
10- Ambiente favorável manifestações pessoais	N	N	N	N	S	S	S	S															
11- Dimensionamento correto critério de avaliação									S	S	S	S	S	S	S	S	S				S		
12- Padrão de referência (exemplos)															S		N		S			S	
13- Valorização do processo avaliativo quanto ao tempo	S	S											N	N		S	S	S					
14- Questionário possib. Coleta de dados aos obj. do PQBM									S	S		S	S	S			N						
15- Treinamento adequado aos avaliadores para o PQBM											S			S			N		S		S		
16- Disponibilizar recursos materiais à avaliação														S	S			S					
17- Conteúdo adequado à realidade organizacional					S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	S	S
18- Custo do proc. aval. considerado no planej. Estratégico					S										S		S	S					
19- Participação dos avaliadores elaboração instrum. avaliat.	N	N		N														S	S	S	S	S	
20- Treinamento visava comprometimento avaliadores	N	N	N	N		S					S	S		S	S			S	S	S	S	S	
21- Abrangência vários níveis hierárquicos do OPM				N				S									S	S	S	S	S		
22- Respostas quest. discutidas refletiam realidade organizac.	N	N		N	S													S	S		S		
23- Liberdade discussão das info. avaliadores e represent.	N	N	N	N	N									S	S			S			S		

(Continuação do Quadro 6 – Mapeamento das Questões do Instrumento Avaliativo)

Questões	Autores e Teorias																						
	Organização				Mudança Organizacional				Qualidade				Avaliação				Aprendizagem Organizacional						
	S								Organizações Públicas														
	Fayol	Max Weber	Etzioni	Morgan	Wood Jr.	Bennis	Beckhard	Schein	Garvin	Juran	Nadler	Gomes	Oakland	Malcolm Baldrige	Carroll e McConhie	Demo	Sobrinho Jr	Likert	Senge	Nonaka e Takeuchi	Mariotti	Fleury	Kim
24- Processo avaliativo propiciava discussões grupo		N	N	N								S			S		S	S	S		S		
25- Implementação gerenciamento participativo	N	N	N	N								S					S	S	S	S	S	S	
26- Resultado identificavam comprometimento PQBM	N	N				S	S		S	S		S	S		S						S	S	
27- Resultado perceber objetivos, missão e visão Org.	N	N	N			S	S		S	S			S		S	S			S		S		S
28- Estimulavam criatividade e inovações na Organização	N	N	N		S										S		S	S	S	S	S	S	S
29- Perceber envolvimento da cúpula da Organização	N	N	N			S	S					S	S	S	S		S				S	S	
30- Preocupação com relacionamento clientes	N	N							S	S	S	S	S		S								
31- Padronizavam processos e métodos solução de problemas	S	S						S	S	S	S		S	S			N		N	N			S
32- Inadequados à ident. oportunidade de melhorias					S	S	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	S			S		
33- Utilizados subsidiar alterações, funções e tarefas	S	S		S	S	S	S		S	S	S		S	S	S		S	S					
34- Ênfase apenas itens avaliação do PQBM					N			N	S	S	N	N	S	S	N	N	N						
35- Estabelecer itens de controle e verificação	S	S		S				S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			S		S
36- Sinalizavam definições bem claras, poucos objetivos									S	S	S		S	S	S					S	S		S
37- Propiciavam desenv., reflexão finalidade programa	N		N												S				S	S	S		S
38- Diretamente relacionados com obj. do seu setor						S	S	S				S			S						S		
39- Possib. Participação avaliadores estabelecimento de metas	N	N	N														S						
40- Válidos à obtenção diagnóstico sistema gerencial																							
41- Utilizados para subsidiar alterações estrutura organizac.	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S				S	S	S	S	S
42- Participação dos avaliadores na análise resultados	N	N	N											S			S	S					
43- Desenvolvimento de uma cultura participativa					S			S						S		S	S	S	S		S	S	
44- Valorizavam e difundiam bons exemplos internos	N	N	N						S	S			S	S	S		S						

Fonte: baseado no modelo apresentado por Klering (1994, p.66-69)

Legenda: S – a favor N – contra em branco - indefinido