

O direito à qualidade dos serviços públicos no Brasil precisa deixar de ser um favor

Eduardo Bertassi

Em junho de 2017 entrou em vigor a lei 13.460 que “Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” [1]. Segundo o ouvidor-geral da união, Gilberto Waller Junior, “A lei trata de direcionar o foco do Estado novamente ao cidadão, a fim de compreender e atender da melhor forma suas necessidades e expectativas (...) para garantir um serviço de qualidade, ágil e sem burocracias” [2].

Esta lei pode trazer melhorias significativas para a prestação de serviços públicos no Brasil, mas os cidadãos devem ficar atentos: se o cumprimento da lei pelas repartições públicas não for planejado, executado e verificado da forma correta tudo não passará de uma ação demagógica sem aplicação prática.

A qualidade dos serviços públicos no Brasil

De acordo com uma pesquisa publicada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em junho de 2016, os piores serviços prestados à população eram: a) saúde; b) segurança pública; e c) o atendimento nas repartições públicas. Treze serviços foram avaliados com base num índice que variava de 0 a 100, cujas pontuações altas indicavam avaliações positivas. Dos serviços avaliados, nenhum teve índice superior a 50 [3].

Infelizmente, o resultado da pesquisa não é novidade para muitos brasileiros. No seminário internacional “Governança, Inovação e Desenvolvimento”, ocorrido na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em julho de 2016, o ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, reconheceu que existem dificuldades a superar. Apesar de se falar muito sobre fomento à inovação no país, também era importante “(...) não

desistir da tarefa de transformar a administração pública de forma a torná-la mais sistematizada, organizada e profissionalizada” [4].

A transformação sugerida pelo ministro precisa acontecer logo. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), o Brasil tem altas taxas de impostos (32,38% do PIB em 2016) e esses recursos não estão sendo aplicados de forma que a população perceba seu retorno [5] [6]. A pergunta que surge é: por que é tão difícil oferecer aos cidadãos um serviço de

qualidade que faça jus à quantidade de impostos que são pagos?

Um drama em três atos

No livro “O que faz o Brasil, Brasil?” (sic), o antropólogo Roberto DaMatta conta como os brasileiros se comportam em situações em que as leis deveriam valer para todos, mas acabam contornadas. Devido ao “jeitinho brasileiro” as pessoas vivem numa sociedade na qual podem “operar um sistema legal que quase sempre nada tem a ver com a realidade social” [7]. Para exemplificar, DaMatta apresenta uma situação hipotética, chamada por ele de “drama em três atos”, a qual muitos já conhecem:

1. Um cidadão desconhecido chega a uma repartição pública para ser atendido por um servidor incumbido de certa autoridade (nesse instante, ele cria uma situação na qual o servidor possui uma posição privilegiada de poder sobre o cidadão);

Em países como EUA, França e Inglaterra há uma noção coletiva de que leis são instrumentos para fazerem as sociedades funcionarem; ou as regras são obedecidas ou não há o porquê de elas existirem.

2. O servidor custa a atender à solicitação e diz que o cidadão errou ao seguir os procedimentos. Em seguida, ele complica ainda mais as regras que o cidadão deve seguir, cita penalidades e nem ao menos tenta tratar o cidadão de forma agradável (por ter autoridade e representar uma lei o servidor não vê razão para tratar o cidadão de uma maneira mais humanitária);
3. Quando o cidadão percebe que sua necessidade não será atendida ele apela para a “invocação de relações pessoais” ou “jeitinho” para criar alguma empatia com o servidor. Ele tenta conciliar os seus interesses com os do servidor para chegar a uma resolução “menos injusta” para ambos (a invocação das relações pessoais pode ser usada para identificar gostos pessoais, similaridade de religião, similaridade de religião ou time de futebol ou até mesmo “motivações financeiras”).

O “jeitinho” é a forma que o brasileiro encontrou de viver com o absurdo, de conciliar o impossível, de burlar leis e normas sociais. DaMatta aponta que em países como EUA, França e Inglaterra há uma noção coletiva de que leis são instrumentos para fazerem as sociedades funcionarem; ou as regras são obedecidas ou não há o porquê de elas existirem, caso contrário, abrem-se brechas para corrupção burocrática e desconfiança do poder público. Curiosamente, a disciplina, educação e ordem social encontradas nesses países (e que constantemente despertam o fascínio e a admiração dos brasileiros) nada mais é do que o resultado da adequação entre os hábitos sociais de suas populações e o conjunto de suas leis e seus mundos jurídicos [7].

Para resumir, existem questões culturais e sociológicas que precisam ser consideradas por dirigentes e legisladores não apenas no momento em que as leis são criadas, mas também no momento em que elas serão implementadas. O comportamento dos brasileiros em termos da sua relação com a família, ambiente de trabalho, grupos sociais e até mesmo religião possui grande importância no processo de modificação de hábitos. Para melhorar a qualidade dos serviços públicos é necessário identificar como mudar os hábitos comportamentais dos brasileiros; é necessário inculcar um senso de objetivo coletivo cuja importância se torne maior que objetivos individuais ou locais.

Quando os objetivos coletivos do país são mais importantes

Em 1945, após a morte de aproximadamente 2,8 milhões de pessoas e duas explosões atômicas o Japão encerrou sua participação na Segunda Guerra Mundial [8]. A infraestrutura e economia estavam arrasadas e o governo japonês endividava-se cada vez, pois precisava importar praticamente tudo o que era necessário para reconstruir o país; os principais problemas a serem enfrentados eram o desemprego, a escassez de fontes de energia e de comida e a inflação.

No cenário mundial pós-guerra, os EUA começaram a se preocupar com a expansão do regime comunista liderado pela União Soviética. Para evitar que a população japonesa se voltasse para o comunismo, os EUA ocuparam o Japão, governando-o indiretamente, impondo uma série de reformas para restabelecer a economia e desmilitarizar o país completamente.

As reformas impostas visavam [9]: a) acabar com os *zaibatsu* (conglomerados subsidiados pelo governo japonês que promoviam a continuação de um sistema semifeudal o qual impedia a criação de sindicatos, o surgimento de empresas menores e o aumento de salários); b) realizar a reforma agrária (pois antes da guerra, 2/3 das terras eram arrendadas o que também contribuía para a manutenção de um regime semifeudal); e iniciar a democratização do trabalho (o que resultaria na formação de sindicatos que lutariam por melhores condições de trabalho e na criação de empregos vitalícios, algo que contribuiria para desenvolver um senso de lealdade dos trabalhadores para com as empresas).

Essas reformas, em conjunto com o Plano Dodge de 1948 (que ajudou o Japão a obter sua independência econômico-financeira) e a Guerra da Coreia (que durou de 1950 a 1953) impulsionaram a economia do Japão [9] [10].

Durante a Guerra da Coreia, os EUA tinham um severo problema logístico em mãos devido à distância da península coreana. Portanto, o Japão, parceiro comercial na região do Oceano Pacífico, teve papel crucial na produção de diversos itens necessários para manter funcionando a máquina de guerra norte-americana. A alta demanda de produção de itens estimulou a economia japonesa e permitiu que o Japão se preparasse para a próxima etapa de reconstrução sem a forte dependência dos recursos dos EUA [9] [10].

A criação de uma cultura visando a qualidade total

Como parte do esforço para obter independência econômica, os japoneses sabiam que deveriam aumentar o nível de exportação de seus produtos para outros países, mas para isso as empresas japonesas teriam que se tornar globalmente competitivas não somente por oferecerem produtos com preços mais baixos, mas produtos com melhor qualidade.

O crescimento econômico ocorrido entre 1950 e o começo dos anos 1970 não foi resultante apenas de outras políticas governamentais implementadas. Os japoneses sistematicamente copiavam e melhoravam técnicas e tecnologias obtidas de países estrangeiros [9] [10] e isso está relacionado com um aspecto cultural interessante sobre a criatividade e formas de pensar japonesas desde quando aprendem a escrever. Para os japoneses o termo *manabu* (aprender) vem do termo *manebu* (imitar). Assim, quando os japoneses aprendem a escrever eles não tentam primeiro entender o que fazem, eles meramente imitam o que veem e nesse processo aprendem padrões de reconhecimento, levando-os a conceber a realidade não tanto pela compreensão (entendimento), mas pela apreensão (assimilação) [9].

Foi por volta de 1950 que os japoneses se familiarizaram com os trabalhos desenvolvidos por Walter Shewhart, o “pai do controle estatístico de qualidade” [11]. Extremamente interessados nesta técnica, em 1951 a União Japonesa de Cientistas e

Engenheiros (JUSE) solicitou ao engenheiro William Edwards Deming, um seguidor das ideias de Shewhart, uma série de palestras sobre conceitos de controle estatístico de processos e qualidade [13] [14].

As teorias apresentadas por Deming o tornariam líder de uma geração de especialistas que transformaria os modos de produção de empresas como Sony, Fuji e Toyota. A mensagem principal de Deming aos japoneses foi que ao invés de ter um controle de qualidade cuja responsabilidade primária recaia sobre poucos gerentes ou engenheiros que ficam isolados em suas mesas, distantes do chão de fábrica, deve-se ter um controle de qualidade construído a partir da estrutura de execução das tarefas e da relação dos trabalhadores com seus gerentes. Todos os níveis hierárquicos devem estar envolvidos com as técnicas de controle estatístico de processos e o treinamento deve ser contínuo [10] [13]. Para Deming, os gerentes eram os responsáveis pelos problemas da empresa e

nada iria melhorar a não ser que eles se responsabilizassem pessoalmente pelas mudanças [10].

É importante destacar que parte do grande sucesso e receptividade das ideias de Deming se deveu às noções de trabalho coletivo, interdependência humana, responsabilidade coletiva e eliminação de desperdícios que já faziam parte da cultura japonesa organizacional de trabalho desde tempos remotos [10] [11] [13].

Abordagens sobre qualidade

Deming possuía uma filosofia de gerenciamento ampla (com 14 pontos) [10] [13] [14]. Resumidamente, pode-se dizer que sua abordagem se baseava na busca obsessiva pela qualidade, no uso do método científico para compreender dados e no envolvimento de todos os

funcionários,

independentemente de seus níveis hierárquicos. O trabalho de Deming se apoia no Ciclo de Shewhart (planejar, fazer, verificar e atuar) que, se colocado em prática, auxilia a resolução de diversos problemas de produção [13].

O engenheiro Joseph Moses Juran, considerado como um dos maiores autores sobre gerenciamento da qualidade, também esteve no Japão em 1954 para apresentar suas técnicas que tinham como principais etapas o planejamento, controle e o aperfeiçoamento da qualidade. Juran foi um pioneiro em entender as interrelações entre clientes, fornecedores e processos [15][15].

O imperador japonês, em pessoa, concedeu a Deming e a Juran a Segunda Ordem do Tesouro Sagrado devido às suas contribuições em relação às abordagens sobre controle de qualidade [15] [16].

No caso do Brasil, a acomodação diante das dificuldades, o hábito de burlar as leis e a falta de qualidade dos serviços públicos pode condenar as chances do país de se tornar um protagonista competitivo.



Uma breve história do poder de superar velho hábitos

Em 1987, Paul O'Neill deu o seu primeiro discurso como novo CEO da Alcoa para uma plateia apreensiva de investidores numa época em que a empresa não estava com um desempenho muito bom. Ao contrário do que todos esperavam, O'Neill não falou sobre margens de lucro, projeções ou outros assuntos que os investidores costumavam ouvir nesse tipo de apresentação. Ele deu um discurso sobre seu objetivo de fazer com que a Alcoa se tornasse a empresa mais segura da América por meio da adoção de uma política de zero acidentes. Um ano após o discurso, lutando contra resistências organizacionais, a empresa apresentava margens de lucro recordes [17].

Ao estabelecer uma missão clara e criar um senso de emergência corporativa, todos os velhos hábitos relacionados aos processos de garantia da segurança tiveram que ser alterados, o que significava que diversos processos organizacionais tivessem que ser melhorados ou criados. "Eu sabia que tinha que transformar a Alcoa, mas você não pode ordenar às pessoas a mudar. Então, eu decidi que começaria me concentrando em apenas uma coisa. Se eu pudesse começar a perturbar os hábitos em torno de apenas uma coisa, ela se espalharia por toda a empresa", explicou O'Neill [17].

Quando o CEO se aposentou após treze anos de serviços, a receita líquida anual da Alcoa era cerca de cinco vezes maior do que quando ele havia começado.

Voltando para a realidade brasileira

Qual a relação entre os casos apresentados e a dificuldade de oferecer aos cidadãos um serviço de qualidade, conforme prega a Lei 13.460, e que faça jus à quantidade de impostos pagos?

1. O Brasil não é os EUA, França ou Inglaterra. Nossa cultura é diferente. Dirigentes e legisladores devem considerar esse fato ou os brasileiros acabarão usando o "jeitinho" para manipular os dados sobre a real situação prestação de serviços. A questão cultural precisa ser considerada, especialmente, pelos gestores das repartições públicas se eles desejam implantar processos que possam garantir a qualidade dos serviços prestados;
2. O problema da qualidade na prestação de serviço precisa ser sistematicamente abordado pela identificação dos elementos-chave que devem ser alterados nos procedimentos operacionais de cada departamento público, assim como as forças de ocupação norte-americanas fizeram quando sistematicamente impuseram uma série de reformas ao povo japonês;
3. Os japoneses sabiam que não podiam se acomodar apesar de seus bem-sucedidos esforços de reestruturação e das condições economicamente favoráveis com o advento da Guerra da Coreia. Para se tornar globalmente competitivos, eles continuaram a buscar novas formas de melhorar a qualidade de

seus produtos. No caso do Brasil, a acomodação diante das dificuldades, o hábito de burlar as leis e a falta de qualidade dos serviços públicos pode condenar as chances do país de se tornar um protagonista competitivo ao lado de países como EUA, França, Inglaterra, Alemanha, Japão, Rússia e China.

4. Todos os gestores do setor público precisam se comprometer e se responsabilizar pessoalmente com as mudanças na prestação dos serviços públicos apoiando-se numa cultura que visa a busca contínua pela qualidade total.
5. É preciso definir uma missão, criar um senso de objetivo coletivo (como ocorreu na Alcoa) e acabar com velhos hábitos individualistas em todas as esferas públicas valendo-se de métodos apropriados de planejamento, implementação, avaliação e aprimoramento da qualidade.

A Lei 13.460 representa uma conquista significativa para os brasileiros porque regulamenta, pelo menos, o que cada cidadão espera em relação à qualidade dos serviços públicos. É preciso parar de fazer "favores" e de usar o "jeitinho brasileiro" para burlar as leis. É hora de os líderes do Brasil e sua população abraçarem uma causa coletiva para que o bem-estar geral os leve a um bem-estar individual ainda melhor.



Eduardo Bertassi é mestrando em engenharia da computação pela Escola Politécnica da USP e pesquisador do CEST-USP.

Coordenador Acadêmico: Edison Spina

Este artigo resulta do trabalho de apuração e análise do autor, não refletindo obrigatoriamente a opinião do CEST.

Referências:

- [1] BRASIL. Lei 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [2] MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Governo sanciona lei de proteção e defesa de usuário de serviços públicos. Ouvidoria, 27 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/governo-sanciona-lei-de-protecao-e-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [3] PORTAL DA INDÚSTRIA. Brasileiros rejeita aumento de impostos. Indicadores CNI, ano 5, n. 33, jun. 2016. Disponível em: <https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/57/89/578911f0-60a8-4048-937a-63a3c8312c56/retratosdasociedadebrasileira_33_servicospublicos_tributacao_gastodogoverno.pdf>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [4] MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Desafio atual do estado é melhorar qualidade dos serviços públicos. Notícias, 19 set. 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/desafio-atual-do-estado-e-melhorar-a-qualidade-dos-servicos-publicos>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [5] INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. CNPL: Brasil é o país que proporciona pior retorno em serviços públicos à sociedade. Notícias, 19 jun. 2017. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/noticia/2595/CNPL-Brasil-e-o-Pais-que-proporciona-pior-retorno-em-servicos-publicos-a-sociedade>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [6] RECEITA FEDERAL. Carga Tributária no Brasil 2016 – Análise por Tributos e Bases de Incidência, dez. 2017. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [7] DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil?. Rio de Janeiro: Rocco, 1984. cap. 7, p. 63-71.
- [8] THE NATIONAL WWII MUSEUM. Research Starters: Worldwide Deaths in World War II. Disponível em: <<https://www.nationalww2museum.org/students-teachers/student-resources/research-starters/research-starters-worldwide-deaths-world-war>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [9] TAKADA, Masahiro. Japan's Economic Miracle: Underlying Factors and Strategies for the Growth. Lehigh Univ., p. 1-18, 1999. Disponível em <<http://www.lehigh.edu/~rhw1/courses/1999/spring/ir163/Papers/pdf/mat5.pdf>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [10] LEITNER, Peter M. Japan's post-war economic success: Deming, quality, and contextual realities. Journal of Management History, v. 5, n. 8, p. 489-505, 1999. Disponível em: <<https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/13552529910290539>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [11] AMERICAN SOCIETY FOR QUALITY. Total Quality. Disponível em: <<https://asq.org/about-asq/honorary-members/shewhart>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [12] NOGUSHI, Junji. The legacy of W. Edwards Deming. Quality Progress, 28(12), 35, 1995. Disponível em: <<https://search.proquest.com/docview/214740392?accountid=14643>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [13] MASIERO, Gilmar. Organização e trabalho no Japão. Revista de Administração de Empresas, v. 34, n. 1, p. 12-19, 1994. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-34-num-1-ano-1994-nid-45310/>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [14] HOLUSHA, John. W. Edwards Deming, Expert on Business Management, Dies at 93. The New York Times, New York, 21 dez. 1993. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1993/12/21/obituaries/w-edwards-deming-expert-on-business-management-dies-at-93.html>>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [15] SPINA, Edison. Um método para a melhoria da qualidade de fornecimentos da pequena empresa de eletrônica. 1998. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- [16] WIKIPEDIA. Order of the Sacred Treasure. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Order_of_the_Sacred_Treasure>. Último acesso: 26 mar. 2018.
- [17] BAER, Drake. How changing one habit helped quintuple Alcoa's Income. Business Insider, 9 abr. 2014. Disponível em <<http://www.businessinsider.com/how-changing-one-habit-quintupled-alcoas-income-2014-4>>. Último acesso: 26 mar. 2018.

