

Do contribuinte

Os órgãos estatais podem implementar programas de qualidade nos moldes do setor privado para tratar o cidadão como cliente e melhorar sua eficiência. Por Karl Albrecht

A estabilidade dos funcionários públicos tem sido um dos assuntos mais debatidos ultimamente no Brasil, e sua produtividade sempre vem à baila. Ela pode ser, no entanto, apenas a ponta do iceberg. Órgãos governamentais não costumam pensar em serviços aos clientes de forma estruturada. No mundo todo. Alguns, nos Estados Unidos, até já começam a se preocupar com isso, mas geralmente presos nos rituais e na burocracia da “primeira onda” da qualidade, aquela baseada no TQM (a Gestão da Qualidade Total), com a neurose dos números e da hiperdocumentação. Outros, infelizmente muito poucos ainda, estão pulando para a “segunda onda” da qualidade, que se caracteriza por colocar o foco no consumidor e buscar agregar valor para ele. Mergulhar na “segunda onda” é exatamente a recomendação que o consagrado especialista em management Karl Albrecht faz aos órgãos governamentais, como mostra este artigo que ele escreveu com exclusividade para HSM MANAGEMENT. Albrecht propõe aos órgãos governamentais que entendam os quatro diferentes níveis de interação com clientes – transação de serviços, venda de produtos, relacionamento e contribuição social – e, a partir disso, sigam um processo de cinco passos para focalizar os clientes e criar valor para eles. Isso seria fornecer qualidade para os cidadãos. Como sustenta Albrecht em seu clássico *A Única Coisa Que Importa* (ed. Pioneira), qualidade e serviços são a mesma coisa.

“Se existe algo que um funcionário público detesta, é fazer algo pelo público”, disse o filósofo inglês C. Northcote Parkinson há muito tempo. O humorista norte-americano Will Rogers poderia tê-lo complementado com a seguinte afirmação: “As pessoas deveriam ficar gratas de não receber todo o governo por que pagaram”.

Os comentários refletem a opinião geral de que funcionários

públicos e órgãos governamentais não se importam com as necessidades dos cidadãos – que os sustentam pagando impostos. Ao longo do tempo nos acostumamos de tal modo com a apatia, a indiferença, a arbitrariedade, a inflexibilidade e o espírito burocrático dos servidores públicos que simplesmente aceitamos tudo isso como fatos da vida. Temos a tendência de achar que “os órgãos públicos são assim

mesmo, não há nada para fazer”.

Acontece, no entanto, que as democracias são construídas em torno da idéia de que o governo é um servidor, e não o senhor. Temos o direito de esperar que um órgão do governo contribua para melhorar a qualidade de vida. Somente sob governos totalitários a população é forçada a tolerar o comportamento arbitrário de funcionários públicos e das organizações que os empregam.

Uma contradição?

Hoje em dia é comum falarmos em “serviços públicos” como se fossem termos contraditórios. Ao mesmo tempo que desejamos obter melhores serviços de nosso governo, normalmente não temos a expectativa de recebê-los.

Em verdade, devemos reconhecer que há muitos funcionários públicos bem-intencionados e eficientes, mas, infelizmente, não são maioria. Com muita frequência os servidores e executivos dos órgãos públicos são burocratas que se concentram nos procedimentos de costume e têm grande dificuldade de mudar a forma de pensar, mesmo que haja um bom motivo para isso. E geralmente não há.

Sem ter uma idéia clara da contribuição esperada de suas organizações, esses executivos do setor público acomodam-se na confortável rotina, passando a

ao cliente



Karl Albrecht

Segundo Albrecht, o dilema do setor público sempre foi sua preocupação com os recursos em detrimento dos resultados

papelada para cá e para lá e decidindo com base na conveniência administrativa e não no valor agregado para os cidadãos contribuintes.

Pode-se pedir mais?

Há várias perguntas por fazer. Será que a expressão “serviços ao cliente” possui algum significado na esfera governamental? Se a resposta for sim, será que o significado é o mesmo que na esfera privada? Quem é o verdadeiro cliente de uma força policial ou da Receita Federal?

Um conselho de recursos hídricos tem clientes? Um deputado tem clientes? E será que um reformatório tem clientes? Nem todas essas perguntas são fáceis de responder, mas todas apontam para um novo rumo para definir a qualidade organizacional em termos de criação de valor.

É claro que alguns tipos de órgãos estatais prestam serviços semelhantes aos das empresas privadas. Um hospital público, por exemplo, não difere muito de um hospital particular nesse aspecto; ambos prestam serviços aos pacientes, às famílias e aos médicos. O órgão que administra as atividades em uma reserva florestal presta ao público vários serviços iguais aos que são oferecidos pelos operadores de um parque de diversões.

Vários organismos governamentais, contudo, não fornecem nenhum tipo de produto ou serviço que possa ser objeto de transação, e

alguns praticamente não têm contato com o público. E quanto a eles? Estão no ramo da prestação de serviços? Se for esse o caso, como definir o serviço que prestam?

Uma nova definição de serviços

Nem todas as organizações governamentais podem definir os “serviços ao cliente” da mesma maneira. Muitas não podem se basear nos conceitos comuns do mundo dos negócios, que privilegiam a idéia da transação. Se um cliente vai a um restaurante fast-food e compra um hambúrguer, é relativamente fácil definir os elementos-chave do valor que ele recebe: a qualidade da comida, o preço, o tempo de espera, a limpeza da loja, a cortesia, a amabilidade dos funcionários e assim por diante. Mas muito

daquilo que os órgãos governamentais fazem não é visto pelos “clientes”, isto é, o público. Eles precisam, portanto, de uma forma própria de definir seus “serviços”, para estabelecer padrões de desempenho e mensurar seu sucesso.

O presidente dos EUA, Bill Clinton, anunciou que pretende examinar todos os órgãos do governo a partir do valor que estes criam para o público. Se levado a termo, isso certamente mudará o foco do serviço prestado de “o governo faz” para “o governo contribui”, esclarecendo conceitos e provocando uma mudança total do paradigma de funcionamento de órgãos governamentais.

O dilema do setor público sempre foi sua preocupação com as atividades e os recursos em detrimento dos resultados. Quando dirigentes e funcionários de um órgão governamental típico falham em definir a contribuição feita, costumam ser considerados culpados de forma genérica em vez de ser julgados com justiça. Presume-se que sejam ineficazes, ineficientes, gastadores e que tenham motivos egoístas. Como não há uma referência externa sobre o valor criado, jamais terão a oportunidade de se livrar dessa culpa. Qualquer um pode citar o montante de dinheiro dos contribuintes que eles gastaram, mas raramente há debate sobre o retorno (objetivo ou subjetivo) desse gasto.

A maioria das propostas para combater a ineficácia e a burocracia governamentais não envolve nada mais criativo que meras pressões para que se resolvam os problemas com menos recursos, na vaga espe-

rança de que o medo e a pressão os tornem mais eficazes e eficientes. Exemplo disso foi o que ocorreu no segundo mandato do presidente Ronald Reagan. Ele nomeou uma comissão para estudar o problema da eficácia governamental e para recomendar iniciativas que pudessem melhorá-la. O relatório da comissão, liderada por Paul Volckert, ex-presidente do Federal Reserve, ofereceu cerca de uma dúzia de recomendações iniciais, como esforços para redução de trabalho com documentos escritos, simplificação de regras e regulamentos, maior autonomia e autoridade para os superintendentes e melhora dos planos de carreira daqueles que queriam ser promovidos para cargos executivos.

O problema é que nenhuma das recomendações da comissão Volckert mencionou a possibilidade de obrigar os próprios órgãos a se responsabilizar por contribuições claramente definidas. Foi como se todos os envolvidos na análise tivessem começado e terminado com o pressuposto de que ninguém saberia definir a prestação de serviços na esfera governamental, e, portanto, a única coisa para fazer era tentar diminuir as verbas gastas com isso. Todas as recomendações tratavam da burocracia em si, em vez de propor uma definição de qualidade ou criação de valor.

O que fazer, então?

Toda organização governamental é virtualmente capaz de colocar o foco nos clientes e identificar os principais, usar pesquisas de mercado

Saiba mais sobre Karl Albrecht

O consultor de management Karl Albrecht é mundialmente famoso por seu conceito de TQS (*Total Quality Service*), que pode ser traduzido como Qualidade Total nos Serviços. Trata-se de um princípio de qualidade que coloca a estratégia corporativa, os sistemas e as pessoas ao redor dos desejos e das necessidades dos clientes. Ele preside a Karl Albrecht International, grupo que compreende uma firma de consultoria (Albrecht Consulting Group), uma empresa de treinamento (Albrecht Training & Development) e uma editora (Albrecht Publishing Company). O especialista escreveu mais de 20 livros sobre gerenciamento e eficiência empresarial, entre os quais os best sellers *Service America*, escrito com Ron Zemke (ed. Freebook), *Revolução nos Serviços, A Única Coisa Que Importa, Serviços Internos* (todos, ed. Pioneira), *Programando o Futuro, Agregando Valor à Negociação* e, junto com Lawrence J. Bradford, *Serviços com Qualidade* (os três, ed. Makron Books).

Sem ter idéia da contribuição esperada de suas organizações, os executivos do setor público acomodam-se, decidindo com base na conveniência administrativa e não no valor agregado para os cidadãos contribuintes

para entender o modelo de valor que eles desejam e concentrar seus esforços na criação desse valor. Como? Para responder a essa questão, vamos dividi-la em partes menores:

1. Como identificar os clientes que devem ser atendidos?
2. Como definir o valor, conforme concebido por esses clientes?
3. Como reorientar as energias e os recursos para criar e “entregar” esse valor?
4. Como ter certeza de atingir as metas?

Para identificar os clientes e entender o valor que eles buscam é preciso ter um entendimento claro do modo como as pessoas são afetadas – direta ou indiretamente – por aquilo que a empresa faz. A organização pode lidar com as pessoas em quatro níveis possíveis:

Transação de serviços. Alguns órgãos, embora não todos, podem prestar serviços diretamente ao

cliente e cobrar uma taxa por isso. Isso inclui, por exemplo, serviços de fornecimento de água, coleta de lixo, coleta de esgoto e outros exemplos já dados, como os serviços de alfândega e certas interações específicas da polícia com os cidadãos.

Venda de produtos. Alguns órgãos vendem produtos a seus clientes – por exemplo, uma gráfica do gover-

no vende publicações oficiais e pode até atender a pedidos por telefone e receber pagamentos com cartões de crédito. Internamente, um órgão governamental pode fornecer informações, como relatórios de dados econômicos ou demográficos para outros órgãos governamentais.

Relacionamento. Alguns órgãos fazem negócios por meio de relacionamento contínuo com pessoas ou

O presidente dos EUA, Bill Clinton, pretende examinar todos os órgãos estatais a partir do valor que estes criam para o público. Se levado a termo, isso certamente mudará o foco dos serviços prestados por governos



empresas específicas. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Serviço Nacional de Reflorestamento trabalha com empresas madeireiras, criadores de gado, outros órgãos do governo e ONGs para decidir como administrar as florestas do país. Em vez de trabalhar com serviços ou produtos, estabelecem relacionamentos com vista à conciliação dos interesses de vários grupos envolvidos em uma área particular.

Contribuição social. Muitos órgãos fazem seu trabalho sem ser notados. Isso inclui organizações como as forças de defesa, empresas de construção e manutenção de estradas, de recursos hídricos e de energia e organismos de pesquisa.

Há órgãos que misturam esses quatro níveis de criação de valor. Alguns se concentram mais em uma ponta do espectro, outros ficam no meio. O importante é que, compreendendo o impacto de suas operações sobre aqueles que delas se beneficiam – direta ou indiretamente –, qualquer órgão pode definir o valor que deve criar, encaixando-o em um dos quatro níveis que acabam de ser descritos.

Programa de cinco passos

Os executivos do setor público podem empregar um programa bastante simples de cinco passos, que formulei para guiar os executivos através do processo de pensar sobre o foco estratégico no consumidor e de “entregar” valor para o cliente:

1. Conversar com os clientes que devem ser beneficiados pelos servi-

O órgão que administra as atividades em uma reserva florestal presta ao público vários serviços iguais aos que são oferecidos pelos operadores de um parque de diversões

ços prestados pela empresa. Pedir a eles que definam seu modelo básico de valor – que é uma relação dos aspectos que eles acham mais importantes no serviço. Isso poderá envolver o nível de transações, ou o de produtos, ou o de relacionamentos, ou até o nível de missão invisível descrito. Isso indicará qual é sua missão estratégica de serviços.

2. Identificar os geradores de valor fundamentais em suas operações, ou seja, aqueles processos-chave ou pontos de controle que determinam a qualidade da transação, do produto, do serviço ou da contribuição. A pergunta é: quais são os aspectos-chave de suas operações que devem funcionar com eficiência para que sejam criados bons serviços ou produtos?

Uma repartição de serviços sociais pode descobrir, por exemplo, três geradores de valor fundamentais: a) a qualidade da relação contínua entre o assistente social e a pessoa que está recebendo a assistência; b) a capacidade de processamento de informações, necessária para manter contato com os clientes,

entender suas necessidades e ter um quadro atualizado da situação de cada um; e c) a capacidade de coordenar suas atividades com outros órgãos prestadores de serviços sociais. Cada organização tem seus geradores de valor específicos.

3. Criar ou descobrir o modelo de desempenho básico ou o modelo de excelência necessário para que cada gerador de valor seja eficaz. A pergunta é: o que deve ser medido para avaliar o sucesso? Por exemplo, se um dos geradores de valor do departamento de polícia local for o conjunto de atitudes, aptidões e comportamento dos policiais, é preciso criar um modelo de desempenho para esse gerador. Isso pode incluir capacidades policiais básicas, habilidades sociais para lidar com o público em geral e conhecimentos especiais de problemas particulares da zona distrital onde cada policial atua. Talvez envolva também a capacidade de interagir confortavelmente com pessoas de variados grupos étnicos – grupos esses cuja cultura é diferente daquela do policial.

4. Para cada um dos fatores-chave de desempenho, identifique as práticas fundamentais, como ações e procedimentos necessários para “entregar” valor aos clientes. O que as pessoas devem fazer da forma o mais especial, habilidosa, confiável e coerente possível para garantir que todos os fatores do modelo de valor sejam cumpridos?

5. Use formas de mensuração e de feedback para descobrir se as melhores práticas estão sendo seguidas, informando as pessoas sobre o que elas estão fazendo bem e no que precisam melhorar.

É preciso responder a estas perguntas: Como identificar os clientes por servir? Como definir o valor, conforme concebido por esses clientes? Como reorientar as energias e os recursos para criar esse valor? Como ter certeza de atingir as metas?

Da Scotland Yard ao Haváí

O Exército e a Força Aérea dos Estados Unidos adotaram os critérios do prêmio de qualidade Malcolm Baldrige para desenvolver iniciativas focalizadas na qualidade e na prestação de serviços, e mais de 40 estados norte-americanos já implementaram programas de prêmios de qualidade.

Difícil de acreditar? Pois é verdade. Os executivos do setor público estão ficando mais sábios e começando a entender que é possível, de fato, oferecer benefícios – ou valor, para usar o jargão gerencial – aos cidadãos – clientes – simplesmente aplicando os ensinamentos do setor privado. Isso está acontecendo cada vez mais e em todo o mundo. Na Austrália, por exemplo, o Serviço Aduaneiro decidiu criar valor e prestar bons serviços na seleção de viajantes estrangeiros que desembarcavam nos aeroportos do país. Eis o depoimento de um executivo aduaneiro local:

“Passamos a entender que nosso objetivo na operação de triagem nos aeroportos não era manter as pessoas fora da Austrália, e sim ajudá-las a entrar no país ou retornar a ele o mais rápido e facilmente possível. Quase todas as pessoas que desembarcam em nossos aeroportos têm pleno direito de estar aqui. Só algumas poucas devem ser impedidas e mantidas fora. Por que deveríamos criar inconvenientes para todos que chegam só para pegar aquele número extremamente reduzido de pessoas que não devem ser admitidas?”

É claro que todos esses passos dependem de os dirigentes da organização exercerem uma liderança eficiente. Não basta aplicar um método sistemático. É essencial fazer do espírito da prestação de serviços parte fundamental da cultura da organização.

Imagine por um instante que todos os órgãos do setor público possuam uma definição clara e

Na prática, o Serviço Aduaneiro australiano instalou scanners para a verificação de passaportes, racionalizou o fluxo do trânsito e, em certos casos, passou a consultar por rádio a tripulação dos vôos que estavam para aterrissar a fim de obter a contagem precisa dos passageiros e identificar de antemão potenciais entraves à liberação deles. Dessa forma, transformou o que sempre fora um mal necessário em uma experiência exemplar de serviços.

Pesquisa com cidadão

O Departamento de Polícia Metropolitana de Londres, mais conhecido como Scotland Yard, começou a implementar um conceito estratégico de foco no consumidor anos atrás. Um de seus criadores, sir Peter Imbert, explicou o seguinte:

“A cada ano conduzimos uma extensa pesquisa sobre as atitudes e as opiniões das pessoas que vivem e fazem negócios na cidade, para saber que questões consideramos mais importantes para a segurança pública. Também lhes pedimos que avaliem nosso desempenho quanto a uma série de fatores diretamente relacionados a suas experiências com o serviço policial. Usando essas informações e nossas próprias avaliações internas, fazemos uma análise crítica de nosso plano estratégico de segurança pública”.

A Scotland Yard, como todos sabem, é uma das mais respeitadas organizações de polícia do mundo inteiro. Com certeza, o comprometi-

abrangente de seus clientes, dos modelos de valor pelos quais estão sendo julgados, dos geradores de valor fundamentais nas atividades e das práticas necessárias para a “entrega” desse valor. Não há motivo nenhum por que não possam ser tão eficazes e respeitados quanto as empresas privadas.

A receita para chegar a isso não é complicada. A organização precisa,

mento de seus altos dirigentes com esse conceito estratégico de prestação de serviços é um dos motivos que faz com que seu desempenho seja tão respeitado.

Foco no cliente

Mais um exemplo: o Estado do Haváí utilizou princípios de foco no cliente para levar seu departamento de recursos humanos ao século XXI. De acordo com Sharon Miyashiro, diretor do departamento de Serviços de Pessoal:

“O sistema civil de serviços não era atualizado de maneira significativa havia 50 anos. Sabíamos que tínhamos de melhorar muito nosso desempenho para poder cumprir a missão de fornecer aos administradores do governo estadual os melhores profissionais de um mercado de trabalho muito restrito. Começamos com uma abordagem focalizada no cliente e desenvolvemos um conceito de prestação de serviços inteiramente novo. Por meio de pesquisas com os clientes, criamos modelos de valor para os vários grupos de interesse e depois pedimos que avaliassem se conseguíamos fornecer-lhes os benefícios planejados. Estamos agora na fase de ajustar nossas atividades para maximizar o valor que criamos para os clientes”.

Esses todos são exemplos de organizações de administração direta governamental que concentraram sua energia na prestação de serviços, na criação de valor e na contribuição para com os clientes.

em primeiro lugar, ter em sua estratégia o foco nos clientes, e depois aplicar de forma diligente ferramentas e métodos, comprometer-se com criar uma cultura voltada para a prestação de serviços e manter a atenção de todos os funcionários públicos sobre os fatores de sucesso. Todos se sentirão orgulhosos da contribuição que oferecerão à sociedade. ♦