

# • Controle de qualidade nos serviços públicos: a experiência dos programas de saúde animal

- *Quality control in public service: the animal health programs experience*
- *Control de calidad en los servicios públicos: la experiencia de los programas de salud animal*

Tânia Maria de Paula Lyra<sup>1</sup> – CFMV – nº 0116

José de Angelis Cortes<sup>2</sup> – CRMV-SP – nº 0007

SQN 04 - Bloco D - Apartamento 311  
Brasília - DF  
CEP: 70736-040  
Email: taniaLyra@yawl.com.br

O artigo foi originalmente concebido em 1992, refletindo as ações então desempenhadas pelo Departamento de Defesa Animal – DDA, mas somente agora foi revisado e enviado à publicação.

<sup>1</sup> Ex-Diretora do Departamento de Defesa Animal - DDA e Ex-Secretária de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura. Atual Diretora da Faculdade de Ciências Agrárias do Planalto Central- AGROPLAC / UNIPLAC.

<sup>2</sup> Professor titular da Faculdade de Veterinária e Zootecnia da Universidade de São Paulo- USP (aposentado). Atual consultor em saúde animal e saúde pública.

## RESUMO

Sendo os indicadores de qualidade importantes ferramentas de avaliação, devem ser, permanentemente, aperfeiçoados para que sua utilização permita a avaliação contínua das atividades desenvolvidas. No presente relato procuramos analisar estes indicadores de uma maneira simplista, objetivando alertar as autoridades para a necessidade de sua utilização e importância da correspondente implantação nos Programas de Qualidade Total nos serviços públicos, visando sua conseqüente assimilação e incorporação como ferramenta de trabalho. Para tanto, faz-se necessário não apenas a redefinição do papel do Estado, mas também a conscientização de que as instituições

## RESUMO

públicas representam para a sociedade o Governo e que é pela qualidade de seus serviços que os governos são avaliados. Para que a sociedade possa alcançar padrões adequados de qualidade de vida, o setor público precisa funcionar de maneira eficiente, sendo o maestro da orquestra. No Brasil, muitos programas de Combate às Doenças Animais têm sido implementados, porém o frágil desempenho ou a lentidão do seu encaminhamento tem decorrido da falta de valorização das pessoas que compõem os quadros funcionais e da falta de comprometimento das autoridades governamentais superiores. Nesse sentido, o filósofo Bertrand Russel ponderou, em 1918, que: “quando as necessidades elementares estiverem satisfeitas, a verdadeira felicidade da maioria dos homens dependerá de duas coisas: seu trabalho e suas relações humanas” (RUSSEL, 1977). O sistema governamental, até agora vigente, tem penalizado a competitividade das instituições, sendo seu pior atributo o interesse de novas administrações em destruir ou modificar as programações de seus antecessores, quando seria mais proveitoso utilizar as experiências adquiridas pelas equipes e dirigentes substituídos. Na realidade, perde-se mais tempo reestruturando ou revogando diretrizes dos antecessores do que as colocando em prática. A implantação da Qualidade Total, com adoção de indicadores de qualidade, passa pela mudança de paradigmas, em especial, pessoas, recursos mais importantes de uma organização. Sugerimos o respeito e a valorização do profissional e a elaboração dos planos e metas de atuação, com indicadores de qualidade em todos os programas desenvolvidos, utilizando como exemplo a transformação do programa de controle de febre aftosa em programa de erradicação.

**Palavras-chave:** Serviços públicos. Programas de saúde animal. Gestão de qualidade. Avaliação continuada.

## INTRODUÇÃO

Por Defesa Sanitária Animal entendemos a aplicação de métodos epidemiológicos para a defesa da saúde dos animais (GONÇALVES, 1990). Por meio de medidas homogêneas, visa a obter, no menor espaço de tempo, o controle e/ou a erradicação das doenças para, dessa forma, minimizar ou eliminar os prejuízos que elas acarretam à pecuária nacional.

No Brasil, os programas desenvolvidos, quando efetivamente implementados, têm sido bem sucedidos. É o caso da erradicação da peste bovina, nos anos 20; da peste suína africana na década de 80; e dos avanços na erradicação da febre aftosa a partir dos anos 90. Alguns programas, contudo, sofreram solução de continuidade - como no caso do combate à febre aftosa (antes de sua retomada para a erradicação) - ou interpretações errôneas - como no caso da peste suína

africana - não apenas retardando-lhes o andamento mas também tornando-os mais onerosos. Vários fatores contribuíram para este fato, mas é correto afirmar que uma maior valorização do planejamento, monitoramento, da avaliação do processo e, engajamento consciente das autoridades superiores, teriam minimizado substancialmente os óbices enfrentados.

A Defesa Sanitária Animal inclui, entre outros, os seguintes objetivos: evitar a introdução de doenças no território nacional; conhecer a situação das doenças ocorrentes; registrar e controlar os insumos usados na prevenção e controle de doenças e adotar medidas de vigilância epidemiológica capazes de detectar e atuar rapidamente nos focos eventualmente surgidos. Elabora ainda os informes que permitam a tomada oportuna de decisões e o conhecimento das mudanças do perfil epidemiológico das doenças. Esses informes divulgados no momento oportuno permitem a adoção, no âmbito

nacional, das modificações estratégicas de atuação e, internacionalmente, servem para demonstrar que os serviços veterinários possuem conhecimento da situação e confiabilidade para garantir, com segurança, as exportações de nossos produtos de origem animal, reduzindo o impacto das barreiras sanitárias.

Este artigo tem por finalidade salientar a importância dos indicadores de qualidade e a necessidade de sua incorporação na rotina de qualquer empreendimento.

A “gestão de qualidade” depende da existência de um programa de controle de qualidade que tenha como premissa básica o engajamento das pessoas. É ilustrado o caso específico da implantação dos indicadores de qualidade na planificação do programa de erradicação da febre aftosa, em 1992.

## QUALIFICAÇÃO E MOTIVAÇÃO PESSOAL

Nos últimos 20 anos, não houve no Brasil, salvo em nichos restritos, uma política de qualificação e atualização profissional para os funcionários públicos, nem a implantação de planos de carreira ou critérios de promoção. Os cargos de chefia têm sido ocupados, algumas vezes, por pessoas sem a necessária qualificação, criando um desestímulo, lamentavelmente agravado pela mídia, que aponta, com frequência, um quadro desmoralizante dos serviços.

Com o novo modelo econômico, a mudança ocorrida em todos os países fez surgir o denominado enxugamento dos serviços oficiais, porém as atribuições foram ampliadas em sua execução devido ao acréscimo de indústrias, exigências de consumidores internos e dos mercados internacionais.

O serviço público exerce, usualmente, sobre seus funcionários, um fascínio denominado “poder condicionado”, induzindo-os a acreditar numa falsa segurança relativa a certos benefícios, como estabilidade, aposentadoria, salários definidos, mas não estabelece políticas que ofereçam perspectivas de motivação pessoal.

Os quadros de pessoal têm sido reduzidos por aposentadorias, sem as correspondentes reposições, e a administração pública apresenta-se atualmente num patamar de “falência do modelo antigo”, sem definir seu novo modelo. Tal indefinição, torna-se muito evidente ao observarmos as reformas administrativas dos anos 90, que mantiveram, em alguns setores, a centralização de atividades e, em outros, o paralelismo de ações: federal e estadual, sem sequer atentar para o fato de que as desigualdades sociais no Brasil impõem um certo

grau de flexibilização das normas a serem adotadas, dificultando ou mesmo impedindo sua padronização em todo o território.

Com frequência, as estruturas oficiais não oferecem condições de qualificação pessoal, mas brindam o servidor com encargos, cujo atendimento é incompatível com a capacidade humana. Estes servidores, conhecedores das tarefas que lhes são confiadas, comprometem-se efetivamente com seu trabalho, e alguns relutam mesmo em aposentar-se, pois o trabalho passa a fazer parte de sua própria vida. No passado recente ocorreram demissões e aposentadorias, por decepções ou pressões. Vale dizer pessoas qualificadas foram descartadas.

É preciso conviver com as contradições e os paradoxos da realidade organizacional desde críticas às demandas conflituosas, mas é preciso evitar o excesso de impulsividade e agressividade, que pode ser tão prejudicial quanto o excesso de cautela, que acarreta a estagnação (MOTTA, 1994).

## PAPEL DO ESTADO

A redefinição do papel do Estado, estabelecendo as atividades da esfera federal, estadual e municipal, não implica o término das políticas nacionais, mas, sim, a implantação de uma política elaborada com a total participação dos estados e municípios. Ao Governo Federal compete: o planejamento, a coordenação dos trabalhos, o acompanhamento e avaliação de sua operacionalização e a divulgação dos resultados consolidados. Cabem-lhe ainda as ações indelegáveis, relacionadas aos acordos internacionais, que, por sua própria natureza, são da competência do governo central.

A União deve reassumir seu papel de planejamento e coordenação. Nassif (1993) assinalou que, ao retirar-se a União da parte operativa, seu papel de planejamento seria fortalecido e livrar-se-ia “Brasília, da ação de lobistas, que distorcem a atividade pública.”

Contudo, para a transferência desses encargos aos demais níveis organizacionais do Estado é fundamental um planejamento embasado em metas realistas e o repasse dos recursos previstos para a correspondente execução ou a busca de novos recursos.

O déficit orçamentário impõe cortes e impede a implantação de programas prioritários, dos quais o País não pode prescindir. Impõe-se, pois, uma mudança de conceito da administração pública na qual a “qualidade total” seja a meta a ser atingida (CARR; LITTMAN1992).

Num primeiro momento, a capacitação dos gerentes, em todos os escalões da administração, é necessária para que sejam os disseminadores das mudanças de conceitos e de estratégias de atuação. Adotar-se gerência de qualidade, no serviço público, é alinhar-se com o presente, embasado no conhecimento do passado e com olhos no futuro. As programações devem ser flexíveis para adaptarem-se às mudanças das demandas e do ambiente. Adaptação às mudanças deve ser a principal qualidade de um gerente.

Segundo Garland (1992), “sempre existirão funcionários *cabeças-duras*” e nenhuma abordagem terá sucesso com eles. Sempre existirão tarefas pouco agradáveis, relatórios sem sentido e um pouco de injustiça”. O papel do gerente é de maximizar o positivo e minimizar o negativo. É difícil eliminar todos os aspectos negativos do ambiente de trabalho, porém as pessoas precisam sentir a relevância daquilo que fazem.

Os órgãos governamentais, com missão de coordenar e conduzir programas e planos, devem estabelecer, com precisão e clareza, não apenas seus objetivos e os correspondentes caminhos para alcançá-los, mas também, contar com os meios para realizá-los, o que inclui recursos materiais disponíveis e recursos humanos que, além de qualificados, devem estar adequadamente ajustados às correspondentes funções a serem exercidas.

Sendo o Estado Nacional a mais significativa corporação de um país, não poderá prescindir de tais requisitos, os quais deverão ser defendidos com tenacidade, posto que a experiência histórica tem mostrado quão difícil tem sido assegurar às corporações perenes o cumprimento de seus objetivos, por obstáculos os mais variados, dentre os quais, a ausência de decisões políticas capazes de garantir a qualidade do corpo funcional, o que tem causado sérios desajustes e até mesmo a desorganização total dos serviços.

Embora não sendo recentes, visto haverem sido postuladas em 1918, são muito oportunas as reflexões, de Russell, 1997, sobre o papel do Estado, transcritas a seguir.

“... entre os funcionários públicos, há a tendência de existirem grupos de indivíduos com o amor natural pelo poder, e convicção enraizada (perceptível apenas nos escalões superiores do Serviço Público) de que só eles sabem o bastante para serem capazes de julgar o que é bom ou ruim para a comunidade. Diante de todo problema que se apresente, eles julgam saber mais que o público em geral e sobre todos os fatos concretos em questão. A única coisa que eles não sabem é onde o calo dói”.

Esta posição autoritária, com evidente distanciamento da realidade dos problemas a serem enfrentados, gerou, em todos os países, a tecnocracia - perversa e modorrenta -, sem refletir a verdadeira situação do quadro de funcionários públicos que, em sua maioria, trabalha sem as condições indispensáveis ao esperado êxito das tarefas que lhes são imputadas. A tudo isso agrega-se a angústia decorrente das frequentes mudanças nos objetivos, nas metas, na legislação, ou seja, descontinuidade dos programas.

## PROGRAMA DE QUALIDADE

No setor privado, o Japão apresenta programas de qualidade desde o término da última guerra mundial e os Estados Unidos conceberam programas semelhantes, porém, no setor público, só recentemente esses programas têm sido efetivamente implantados. É importante definir o nosso modelo, mas, acima de tudo, é imprescindível que se aceite, como premissa, a necessidade de mudar. É preciso sair da acomodação e da crítica: “Em vez de pensar nas razões que nos impedem de fazer algo, por que não tratar de descobrir o que se pode fazer?”. (KAROU, 1991)

A política de qualidade inicia-se com diretrizes definidas de acordo com os objetivos dos programas e demandas do público externo. Considerando que na nossa área de atuação - “Saúde Animal” - o sistema contempla a qualidade sanitária dos rebanhos, dos correspondentes produtos e do ambiente, encaminharemos a abordagem do presente ensaio para essa temática.

## METODOLOGIA UTILIZADA

Elegemos os modelos de Controle de Qualidade na rotina de trabalho com base no ciclo de Shewhart ou ciclo PDCA, de acordo com Carr e Littman (1992), cujo propósito é o aprimoramento contínuo das atividades e a melhoria da qualidade final do produto.

Em síntese o ciclo de Shewhart consiste em:

P (Plan - planejar), primeiro passo de qualquer empreendimento, requerendo o conhecimento da situação inicial e o estabelecimento de todos os princípios da planificação – objetivos, metas, estratégias, sistematização etc.

D (DO – executar), para a execução do plano o maior desafio reside na operacionalização das ações a serem desenvolvidas e na adequação e preparo dos recursos humanos que irão realizá-las.

C (Check – avaliar), o monitoramento da atividade anterior pressupõe a implementação de

indicadores e mecanismos oportunos capazes de avaliar continuamente o andamento de cada atividade e detectar com a máxima precocidade qualquer desvio nos resultados esperados.

A (Act – atuar), diante da situação conquistada, resta consolidar os resultados satisfatórios e buscar novas alternativas para as eventuais falhas detectadas.

Nesse sentido, as ações iniciais foram orientadas para a definição dos objetivos e metas dos programas, das correspondentes prioridades e dos mecanismos operacionais. Como tais tarefas demandam informações relativas à situação reinante, buscamos preliminarmente a identificação do público externo e suas demandas, o que foi consumado por meio de consultas e reuniões com as mais variadas representações, dos segmentos do setor agropecuário, a seguir considerados.

## **PÚBLICO EXTERNO E SUAS DEMANDAS**

1. Produtores de bovinos, suínos e aves: têm como expectativa principal os programas de qualidade sanitária dos rebanhos (controle das doenças animais de importância econômica, bem como o controle dos medicamentos utilizados, em especial dos imunobiológicos).

2. Industriais e exportadores de produtos de origem animal: como demanda particular figura a garantia de controle de qualidade de produtos e subprodutos, especialmente carnes, para aceitação pelo público interno e adequação às normas internacionais, para conquistar o mercado externo.

3. Consumidores: sua expectativa está orientada para alimentos de origem animal de qualidade e sem riscos para a saúde pública.

4. Indústria produtora de medicamentos e outros produtos de uso veterinário: Cujas maior demanda reside no controle da produção e comercialização bem como no registro, dos produtos correspondentes, nos prazos adequados.

### **5. Órgãos Governamentais:**

5.1. Estaduais (Secretaria de Agricultura): normas elaboradas em conjunto para execução de programas sanitários e recursos eficientes, flexíveis e oportunos.

5.2. Federais (Ministério da Saúde): uso adequado dos agrotóxicos e medicamentos veterinários sem risco de resíduos nos alimentos que possam comprometer a saúde pública.

5.3. Meio Ambiente: criatórios com rigoroso controle sanitário, incluindo a destinação adequada de dejetos; o uso criterioso de medicamentos e de substâncias capazes de agredir o meio ambiente.

6. Blocos comerciais: União Européia – UE; Merconorte / NAFTA; Mercosul; Japão e Tigres Asiáticos: cuja expectativa está dirigida para as garantias sanitárias com vistas à importação de alimentos de origem animal, do Brasil.

7. Organismos Internacionais de Referência: participação do Brasil, com apresentação de normas e propondo modificações nas exigências que possam tornar-se barreiras ao comércio internacional de nossos produtos.

Com base na identificação das demandas, propusemos um modelo de gestão de qualidade, com planos e metas, contemplando: atividades, objetivos, papel do governo e indicadores, conforme resumido no anexo A.

Ressalte-se que, na impossibilidade de atender simultaneamente todos os problemas sanitários, optamos por uma política sanitária modular, de implantação progressiva de programas prioritários, cuja implementação vai oferecendo infra-estrutura para o atendimento de outras prioridades até a consolidação definitiva do sistema de saúde animal.

Utilizamos como modelo, a prioridade do Departamento de Defesa Sanitária Animal, em 1992, do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa.

Inicialmente consideramos o diagnóstico de situação, procurando identificar as causas do aumento no número de focos da doença, que vinha ocorrendo ao longo dos anos e que contribuía para manter constantes as médias anuais de focos no País, em torno de 1000 focos anuais. As discussões ocorreram num seminário que contou com a participação dos executores dos programas estaduais, envolvendo, num “brain storm”, todos os participantes do programa nos últimos 20 anos e outros profissionais do setor. Os resultados da análise das causas responsáveis pelos “picos” da doença, nos últimos 20 anos imediatamente anteriores a 1992, permitiram a identificação dos seguintes pontos críticos:

**Anexo A** - Elementos do modelo de gestão de qualidade proposto para o sistema de saúde animal, contemplando: atividades, objetivos, papel do governo e indicadores.

ATIVIDADE	OBJETIVOS	PAPEL DO GOVERNO	INDICADORES
1. Registro de laboratórios e de insumos; vacinas, antígenos de diagnóstico, medicamentos de uso veterinário.	Normalizar os critérios. Esclarecer ao público. Realizar análise de processos de acordo com normas padronizadas e acesso à literatura internacional. Estabelecer os critérios de avaliação / monitoramento das indústrias fabricantes.	Atualizar as normas de registro dos laboratórios e produtos veterinários. Proceder a análises dos processos de produção e importação de medicamentos a nível federal. Fiscalizar as indústrias.	Normas elaboradas. Normas atualizadas. Laboratórios registrados e fiscalizados. Tempo gasto na análise de processos e registro. Representação: Intervalo entre a data do recebimento do processo e o registro do produto. Indústrias existentes/ fiscalizadas/ indústrias monitoradas.
2. Controle de Qualidade de insumos, (vacinas e demais medicamentos de uso veterinário).	Estabelecer parâmetros de qualidade das vacinas. garantir a qualidade das vacinas utilizadas nos programas oficiais.	Normas de Controle de Produção e da Qualidade para cada produto. Nível federal: monitoramento do controle do produto final. Nível estadual: controle da comercialização aplicação.	Controle Sistemático de Qualidade das vacinas de aplicação obrigatória: - Febre Aftosa - Peste Suína Clássica - Brucelose - Raiva - Doença de NewCastle, etc. Representação: N° de partidas produzidas / N° de partidas testadas x 100.
3. Vacinação	Reduzir o número de susceptíveis e de ocorrência da doença, reduzir sua disseminação	Governo Federal: Calendário de vacinação normas - Governo Estadual /Municipal / produtor Execução da Vacinação - Manutenção de estoques de vacina.	N° de animais vacinados / N° de animais existentes x 100.
4. Programas de vigilância / análises de risco	Estabelecer programa de vigilância entre áreas e realizar análises de risco	Governo federal: sistema de informação informatizado. Governo estadual/ municipal: alimentar o sistema nacional e adotar medidas de vigilância local.	Boletins informativos elaborados. Análises de risco elaboradas. Programas de vigilância propostos.
5. Programas de Saúde Animal	Atuação nos focos: Redução da difusão dos agentes no campo. Obter cobertura vacinal suficiente para a proteção imunológica. Controlar a doença, propiciando sua erradicação.	Nível Federal/Estadual/ Municipal: obter a notificação e atuar em todos os focos notificados, estabelecer áreas e medidas de atuação perifocal. - Implantar sistema de vigilância epidemiológica. Governo Federal: efetuar a notificação internacional	Focos atendidos / Focos notificados x 100 Data notificação data atendimento - intervalo em h / dia (eficácia). Diminuição de focos secundários efetividade das ações. N° focos notificados pelo proprietário / n° focos ocorridos x 100 (confiança no programa).
6. Controle de Qualidade do produto final (carne)/ resíduos biológicos.	Identificar os resíduos das substâncias presentes no ambiente (metais pesados, poluentes) e nos medicamentos (antibióticos, sulfas, anabolizantes). - Aferir os riscos para a população - Saúde pública - no consumo de alimentos (carnes).	Garantia de Qualidade para consumidor brasileiro. Aval para exportações.	Aferir, por amostragem, a presença de resíduos de metais pesados, antibióticos, pesticidas e outras drogas, identificando-se a propriedade de origem e adotando-se medidas coercitivas.

### 1. Principais problemas identificados:

- Ø Descontinuidade administrativa - causando interrupção da rotina;
- Ø Necessidade de adaptação;
- Ø Mudanças na estrutura organizacional (4 reformas administrativas nos últimos 3 anos de governo);
- Ø “Desestruturação” do serviço público nos níveis federal e estadual;
- Ø Escassez de recursos.

### 2. Necessidade de atualizar a orientação técnica – normas (legislação).

3. Deficiência do Sistema de Vigilância Epidemiológica e de Informação, notadamente no tocante aos indicadores de avaliação das ações.

4. Deficiência de capacitação de recursos humanos e de um plano de carreira contemplando a valorização profissional.

5. Ausência de política de imunização, com necessidade de compatibilização das etapas de vacinação com as diferentes condições fisiográficas das áreas trabalhadas.

6. Necessidade de organização e participação comunitária.

7. Necessidade de regionalização da pecuária, na elaboração das estratégias sanitárias: circuitos pecuários.

Entre os componentes intrínsecos que contribuíram para o diagnóstico acima, figuraram:

Ø as mudanças constantes de dirigentes;

Ø a falta de participação plena;

Ø a falta de conscientização para a qualidade total do serviço, posto que o modo de pensar de muitos profissionais abrange tão somente o seu próprio setor ou especialização, sem uma visão ou preocupação com o todo;

Ø as determinações impulsivas e até contraditórias da alta gerência interferindo nas áreas técnicas;

Ø os setores “compartimentados”, geralmente intermediários, assumindo formas de corporativismo em que seus dirigentes imaginam-se capazes de resolver sozinho qualquer questão, considerando, muitas vezes, as opiniões de outros setores ou chefias como “ingerências”, deixando assim de contemplar a visão de conjunto. Estes departamentos, divisões ou seções “independentes”, ocasionam muitas vezes uma competição interna, extremamente negativa e perversa.

Para resolver problemas dessa natureza faz-se necessário que as estruturas sejam modificadas, interligando-se ao máximo de forma horizontal (reduzindo-se a verticalização). As metas devem ser fixadas pelas gerências, ou sistema colegiado, ouvindo-se todos os setores, para evitar metas independentes, assegurando-se assim a cooperação entre os setores, e o reconhecimento da qualidade do resultado por todos os envolvidos no processo. No trabalho de Côrtes (2002) o fluxograma apresentado ilustra o mecanismo da participação conjuntural de todos os segmentos do sistema no planejamento técnico operacional.

## RESULTADOS OBTIDOS

### *Política de recursos humanos*

Para se obter a Qualidade Total dos Serviços Públicos é imprescindível que o ser humano seja

concebido em sua dimensão total e sinta satisfação com seu trabalho e respeito como indivíduo. Recentemente o servidor público, no Brasil, tem sido exposto a uma situação de desrespeito, culpado pelo déficit público, pela burocracia da máquina estatal, colocado em disponibilidade sem a necessária análise e desrespeitado em suas verdadeiras funções, pelas constantes mudanças estruturais. Preocupam-se, os administradores, com os denominados cargos gratificados e não com as funções inerentes ao posto correspondente.

A mudança comportamental é o instrumento a ser usado, em todos os escalões, particularmente no caso dos dirigentes, que são, muitas vezes, indicados sem a necessária avaliação de seu grau de competência para o cargo, quando na verdade deveriam ser pessoas qualificadas para os encargos a que se propõem, preparadas para as funções existentes em cada área executiva, e comprometidas com o momento histórico e problemas sociais a serem resolvidos no País.

É preciso que todos os funcionários estejam comprometidos. Esse compromisso, conforme Freire (1972), só existe no engajamento com a realidade. Os que permanecem neutros, frente o mundo histórico e os seus valores, refletem apenas o medo que têm de revelar o compromisso, ou seja, estão compromissados com eles mesmos ou com interesses dos grupos aos quais pertencem, assumindo a neutralidade impassível.

Clemens e Mayer (1989), ponderam que se devem evitar os setores compartimentados, que consideram qualquer opinião como ingerência e deixam de acompanhar as metas maiores da instituição.

Mudar o conceito de Bertrand Russell (1918), citado inicialmente, e outros semelhantes, bem mais recentes, que orientaram a reforma do serviço público, em 1990, é imprescindível para que o Estado brasileiro possa exercer, com dignidade, o papel que lhe cabe.

O servidor público já não suporta mais análises dessa natureza, posto que, muitas pessoas, na realização de seu trabalho, produzem importantes acertos e grandes contribuições para os diferentes setores da sociedade. Alguns se tornaram apáticos e perderam seu compromisso com o trabalho e com eles mesmos, passando a solidarizar-se com os que não acreditam e até em seu futuro e no da instituição e, reagem a qualquer estímulo ou mudança. Essa reação é fruto da descrença e insatisfação com a falta total de perspectiva de melhoria salarial ou profissional.

### *Planos de carreira*

É imprescindível estabelecer um sistema de

correção das desigualdades funcionais ora existentes nas contratações por convênios e outros expedientes similares, “equalizando” a situação funcional vigente, por longo período, e que foi amenizada, na última gestão, com a realização de concurso.

Somente devem ser admitidos funcionários por concurso público, propiciando sistemas internos de promoção, por qualificação, para os diferentes níveis hierárquicos e de capacitação. Os profissionais de carreira têm um compromisso com a instituição e respondem por seus atos com seriedade, à semelhança da atual carreira de Fiscal Agropecuário que deve ser apoiada e mantida. Porém, é fundamental a renovação do quadro profissional, inclusive com a incorporação de consultores externos, para que novas idéias possam induzir a dinâmica de transformações. Quando o Papa João XXIII realizou uma reforma na Igreja Católica, modificou alguns dogmas, expôs problemas, porém abriu as “janelas do Vaticano”, para uma brisa de renovação. Nenhuma instituição pode ficar fechada sobre si mesma.

### ***Treinamento de pessoal***

Para cada especialização, devem ser oferecidos cursos e alguns devem ser obrigatórios para mudança de nível de competência. A política de pessoal deve voltar-se para o ser humano como um todo, buscando satisfazer suas necessidades de promoção profissional, pessoal e social.

Não é possível formar uma equipe em um ano. As equipes necessitam de pelo menos 5 a 10 anos para sua consolidação. Na iniciativa privada, esse é o tempo de maturação para a formação das equipes de “alto nível”. No serviço público, os ministros têm tido alternância freqüente, e áreas técnicas são modificadas a cada gestão. Não se consegue, numa administração, colher os resultados de um plano ou projeto implantado. Esses programas muitas vezes são modificados ou até encerrados pelos novos ocupantes do cargo, o que demonstra um certo descompromisso com o futuro da instituição refletido negativamente na performance dos programas.

Os ministérios são órgãos executivos, ocupados geralmente por políticos ou indicações partidárias. Esse fato não se pode repetir nos demais escalões das áreas técnicas. As áreas técnicas não podem ser ocupadas por pessoas sem a visão nacional ou internacional dos problemas vinculados ao respectivo cargo ou função, caso contrário flutuações significativas ocorrerão nas políticas de gestão.

Dimenstein (1997), em seu artigo, pondera que: “talento e criatividade inspiram mais inveja que

admiração. Há um prazer mórbido em se desejar não a superação de quem faz sucesso, mas a sua destruição para manter o parâmetro de mediocridade”. Em outros países, em especial nos Estados Unidos, o sucesso é valorizado, aplaudido e recompensado, esclarece o mesmo autor. Deve-se pois buscar a valorização do profissional.

Os funcionários devem ser reconhecidos como indivíduos e tratados com respeito e dignidade por superiores e pelo público em geral. Muitos não possuem, no momento atual, as mínimas condições de trabalho, nem recebem as informações das metas de sua instituição ou, até mesmo, de sua seção. Passam a executar tarefas, ou seja, um “trabalho vazio” que causa desgastes físicos e psíquicos. Para a valorização e respeito à hierarquia é necessário que cada parte seja valorizada e que o todo esteja representado no trabalho de cada um. Os salários devem permitir que o servidor, viva com dignidade, sendo condizente com o nível de responsabilidade e valor intrínseco do serviço prestado. É preciso que haja motivação e desafio. Garland (1992), asseverou ser imprescindível que cada um aceite a responsabilidade pela sua própria vida não procurando “bodes expiatórios”. É muito fácil culpar o sistema, os colegas, os funcionários. Sua vida é sua responsabilidade. Todas as pessoas mal sucedidas responderam que sua vida foi influenciada por fatores fora de seu controle. Está aqui a chave para o fracasso. Quando se nega a responsabilidade pelo caminho e direção que se toma na vida, automaticamente se fracassa. Eis o significado puro do livre-arbítrio como atributo inalienável do ser humano.

É preciso investir no líder. De um modo geral, o gerente é um especialista, o líder um generalista. O gerente administra o hoje, enquanto o líder tem visão de futuro, sem descuidar do presente. Para os dias atuais, um dos grandes desafios é a capacidade de desenvolver líderes e aplaudir-lhe o sucesso (BOTELHO, 1991).

### ***Mudanças estruturais***

Em muitas áreas, as estruturas são definidas em função de pessoas ou de um grupo de pessoas (corporativismo), quando deveriam refletir os objetivos a serem alcançados. No início dos anos 90, as estruturas organizacionais foram modificadas em todos os ministérios e antes de serem implantadas, antes que novas reformas ocorreram, inclusive com a criação de estruturas impermeáveis. Uma proposta de reestruturação da Secretaria de Defesa Agropecuária, chegou a ser discutida internamente e com setores representativos do público externo,

propondo gerenciamento interno dos recursos arrecadados, maior flexibilização no seu uso e outras medidas. (LYRA, 1994)

## CONCLUSÕES

A aplicação dos conceitos de qualidade e produtividade no serviço público passa pela redefinição do papel do Estado, modificando o sistema centralizador dos órgãos federais, para um sistema de operacionalização e execução mais próximo do usuário – município – porém com a coordenação, o planejamento e a supervisão federal.

Apresentamos alguns exemplos da utilização de indicadores de qualidade na rotina do serviço público, porém, antes de aplicar modernas metodologias de controle estatístico das gestões e outros indicadores, é preciso ressaltar que, ao implantarmos qualidade em serviço público, o quadro de pessoal deve ser considerado o maior recurso da instituição.

Para tanto, é preciso entender-se a grande diversidade das necessidades humanas, compreendendo a hierarquia das exigências mínimas de sobrevivência configuradas por: a) alimentação; b) segurança; c) bem estar social; d) auto-estima; e) necessidade de ter um propósito, um sentido, e de atualizar-se.

É fundamental para a sociedade o reconhecimento de que a consolidação das nações e sua inserção num mundo competitivo passam pela organização do Estado e este nada mais é do que a existência de serviços públicos com regras bem definidas, de acordo com as demandas dos atores sociais, coparticipantes como clientes externos. O Governo, nos diferentes níveis (federal a municipal), deve assumir sua função de coordenação, supervisão e articulação dos diferentes setores, exercendo este papel com competência. Isso só se consegue com profissionais respeitados e que possuam crença no seu trabalho. Obtém-se a qualidade total quando a descrença e o corporativismo negativista forem substituídos pela confiança e pela verdadeira participação.

Cada profissional assumirá o papel que lhe cabe e se orgulhará dele, ao invés de culpar chefias ou colegas por sua pequena participação. Os servidores públicos são os instrumentos da descentralização e da

participação nas demandas do público, exercendo a cidadania e obtendo o reconhecimento da sociedade nas ações governamentais.

É preciso conscientizar para a qualidade de vida, orgulhar-se do sucesso dos colegas e da instituição e não procurar defeitos em todos os que se destacam, como vem ocorrendo no Brasil em todos os níveis, demonstrando verdadeira organização de alguns setores em evitar que os programas sejam bem sucedidos, numa determinada gestão, com receio de que esse fato crie um destaque para a pessoa ou para partido político envolvidos. Precisamos de líderes e, no momento, procura-se apagar as estrelas, quando é necessário buscar-se um quadro de profissionais interessados, entusiasmados e que, conseqüentemente, façam “brilhar” as instituições.

O simples exercício de planejamento, com metas e prazos do programa de erradicação da febre aftosa, mostrou que o paradigma de erradicação substituiu o modelo tradicional de controle da doença, que tinha como conceito dominante a aceitação da febre aftosa como uma doença endêmica, em nível de controle, com cerca de 1000 focos anuais. Os novos componentes, representados pela melhoria da qualidade da vacina, pela sistematização das atividades por circuitos pecuários ajustados à regionalização da pecuária e envolvimento dos atores sociais, constituíram-se em alguns dos fatores mais relevantes para que as metas programadas fossem alcançadas, apesar da mudança de dirigentes. Estes atores passaram a defender as estratégias do programa, criar Conselhos de Saúde Animal, contribuindo para o estágio atual de área livre com vacinação, nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal, consolidado com a situação ora conquistada, consignada pela ausência de registro de focos de febre aftosa, em todo o País, no ano de 2002. Consideramos que outras ações foram importantes na conquista dessa situação, em especial as exigências internacionais, porém julgamos que não se pode descartar o significado da decisão política ocorrida em 1992, com o estabelecimento de metas e prazos, num trabalho de equipe do Departamento de Defesa Animal, com a participação dos atores sociais (produtores e industriais) e do Centro Pan-americano de Febre Aftosa.

## SUMMARY

Since quality indicators are important evaluation tools they must be continuously improved in order for them to be successfully used in monitoring permanent activities. In this paper these indicators were analyzed in a simplistic fashion with the purpose of calling the authorities' attention to the importance of these indicators as operational tools in the total quality program conducted by governmental organizations. In order to attain this goal, it is not only necessary to redefine the state's role, but also to create the awareness as to the fact that public institutions are the real government, and that the population judges government performance based on the quality of services rendered by the public institutions. With the purpose of providing adequate life quality standards, the government must perform well, and be, the conductor of the orchestra. Some animal disease programs have been passed and implemented by the Brazilian authorities; nevertheless some difficulties still remain to be overcome; on one hand, these are specifically due to the lack of regard of functional staff, while on the other, they are also due to the lack of governmental commitment. In 1918, the philosopher Bertrand Russell said: "When elementary needs are satisfied, happiness of most people will depend on two things - their work and their human relations", Russell, 1977. Brazil's governmental system has been detrimental to the effectiveness of its institutions, and one of its worst attributes is the urge to destroy or modify programs conducted by previous administrations, although the adoption of previous experiences would be undoubtedly more advantageous. In reality we spend more time reformulating or revoking previous decisions than putting these into practice. The implementation of total quality by means of adopting quality indicators requires deep changes in paradigms, especially in interpersonal relations, and through a promotion system based upon merit. Finally, we suggest that the most important changes must include two basic conditions: first comes respect for people associated to professional acknowledgement, and secondly, the establishment of plans and goals guided by quality indicators in all implemented programs, as was the case with the Foot-and-Mouth disease strategy, which was improved and changed from the control to the eradication of the disease.

**Key words:** Public services. Animal health programs. Quality management. Foot-and-Mouth disease eradication program. Continuous evaluation.

## RESUMEN

Siendo los indicadores de calidad importantes herramientas de evaluación, deben permanentemente perfeccionarse para que su utilización permita realizar la evaluación continua de las actividades desarrolladas. En el presente relato hemos tratado de analizar estos indicadores de una manera simplista, cuyo objetivo era alertar a las autoridades respecto de la necesidad de su utilización e importancia de la correspondiente implantación en los Programas de Calidad Total, de los organismos oficiales, con miras a su consecuente asimilación e incorporación como herramienta de trabajo. Para ello, se hace necesario no apenas redefinir el papel del Estado sino también concientizar sobre lo que las instituciones públicas representan para la sociedad - el Gobierno - y que es por la calidad de sus servicios que se juzga a los gobiernos. Por otro lado, para que la sociedad pueda alcanzar estándares adecuados de calidad de vida, el sector público tiene que funcionar de manera eficiente - o sea: ser el maestro de la orquesta. En el Brasil se han implementado muchos programas y proyectos para Combatir las Enfermedades Animales, sin embargo, el frágil desempeño o la lentitud de su desarrollo han transcurrido de la falta de valorización de las personas que forman parte del

## RESUMEN

plantel funcional y de la falta de compromiso de las autoridades gubernamentales superiores. En este sentido, el filósofo Bertrand Russel ponderó, en 1918, que: “cuando las necesidades elementales estén satisfechas, la verdadera felicidad de la mayoría de los hombres dependerá de dos cosas: su trabajo y sus relaciones humanas”, Russel, 1977. El sistema gubernamental, hasta ahora vigente, ha penalizado a la competitividad de las instituciones, siendo su peor atributo el interés de nuevas administraciones en destruir o modificar las programaciones de sus antecesores, cuando sería más provechoso utilizar las experiencias adquiridas por los equipos y dirigentes substituidos. En realidad, se pierde más tiempo reestructurando o revocando directrices de los antecesores, que poniéndolas en práctica. La implantación de la Calidad Total con la adopción de indicadores de calidad, tiene como telón de fondo el cambio de paradigmas, en especial, de las relaciones interpersonales, a través de la promoción, por mérito, de las personas, recursos más importantes de una organización. Finalmente sugerimos el respeto y la valorización del profesional y la elaboración de planes y metas de trabajo, con indicadores de calidad en todos los programas desarrollados, utilizando como ejemplo la transformación del programa de control de fiebre aftosa en programa de erradicación.

**Palabras clave:** Servicios públicos. Programas de Salud Animal. Gestión de Calidad. Evaluación continua.

## REFERÊNCIAS

- BOTELHO, E. F. Do Gerente ao Líder. A Evolução do Profissional. In: RESENDE, D. O. **Liderança gerencial e comunicação pessoal**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 132.
- CARR, D., LITTMAN, I. D. **Excelência nos serviços públicos**: gerência de qualidade total na década de 90. Rio de Janeiro: Ed. Analitmark, 1992. p. 332.
- CLEMENS, J. K.; MAYER, D. F. **Liderança, o toque clássico**: a arte de liderar de Homero a Hemingway. São Paulo: Ed. Best Seller, 1989. p. 250.
- CÔRTEZ, J. A. Vigilância epidemiológica como instrumento essencial para a sanidade animal e a saúde pública. **Rev. educ. contin. CRMV-SP**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 109-123, 2002.
- DIMENSTEIN, G. A Fórmula científica da mediocridade, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de fevereiro de 1997.
- FREIRE, P. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.
- GARLAND, R. **Administração e gerenciamento para a nova era**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 119
- GONÇALVES, E. I. **Manual de defesa sanitária animal**. Jaboticabal-SP: FUNEP, 1990. 133 p.
- KAROU, I. **Que es el control total de calidad**: La modalidad japonesa. 3. ed. Chile: Grupo Editorial Norma, 1991. p. 209.
- KRAUSZ, R. R. **Administre bem o seu tempo**. São Paulo: Nobel, 1989.
- LAO-TZU, TAO-TE KING. **O livro do sentido e da vida**. São Paulo: Ed. Pensamento, 1978. p. 206.
- LEITE, M. M. A. G. O. **Estado somos nós**. Temas em debate. Assunto, Qualidade Total: Brasília, nº 4 out/92, (Secretaria de Assuntos Estratégicos, CEFARH).
- LYRA, T. M. P. Secretaria de Protección Agropecuaria. Propuesta de reestructuración. In: REUNIÃO REGIONAL SOBRE MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA

ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS VETERINARIOS OFICIALES. OPAS, OMS, FAO. 1994, Acapulco, México. **Anais...** p. 14.

MOTTA, P. R. **A ciência e a arte de ser dirigente:** gestão contemporânea. Rio de Janeiro: Record, 1994. p. 256.

NASSIF, L. A revisão e o novo federalismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 de outubro de 1993.

OUCIII, W. **Sociedade M. A:** força do trabalho em equipe. São Paulo: Nobel, 1985. p. 255.

RUSSELL, B. **Caminhos para liberdade, socialismo, anarquismo e sindicalismo.** Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 186.

TIRONI, L. F. Indicadores da Qualidade e Produtividade, Conceitos e Usos. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**, Brasília. ano 1, p. 7-18, fev.1993.

TIRONI, L. F.; SILVA, L. C. E.; VIANNA, S. M.; MÉDICI, A. C. **Crítérios para a geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público.** (Brasília: IPEA). 1991. p. 28. (Texto para discussão).