

# Da qualidade à infra-estrutura

**U**m balanço das principais iniciativas do governo para o fomento da competitividade do país inclui a elaboração de programas focados na disseminação de uma mentalidade orientada pela qualidade e produtividade nos mais diversos setores produtivos, públicos e privados. Além de apresentar tais programas, o artigo mostra que, hoje, um dos principais obstáculos à competitividade do Brasil é sua infra-estrutura, e destaca as ações realizadas na área, bem como os pontos críticos que devem ser contemplados em um esforço conjunto entre governo e empresas.

por **Marcelo Marinho Aida** FGV-EAESP

Nos últimos anos, diversas iniciativas públicas e privadas vêm sendo empreendidas com o objetivo de aumentar a competitividade das empresas brasileiras e da nação como um todo. Neste artigo, destacamos algumas dessas iniciativas, particularmente do extinto

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e do atual Movimento Brasil Competitivo (MBC), bem como o Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ). Destacamos, também, algumas ações do governo para o desenvolvimento da infra-estrutura do

país, hoje o principal obstáculo ao nosso desenvolvimento econômico e, portanto, à nossa competitividade.

**Qualidade e produtividade.** Qualidade e produtividade foram as palavras de ordem no início da década de 1990. A abertura dos mercados, a formação de blocos econômicos e a queda de barreiras comerciais trouxeram à ordem do dia temas como globalização e competitividade, fazendo-os figurar como prioridade nas agendas das empresas e do governo. Foi nesse contexto, e visando à modernização da indústria brasileira, que o Governo Federal criou, em 1990, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Seu objetivo central era o de “estimular, articular, orientar e apoiar os esforços da sociedade brasileira na busca da competitividade internacional, por meio da promoção de ações de melhoria da qualidade e aumento da produtividade dos bens e serviços produzidos e oferecidos no país”.

**Diferentemente do que ocorria no passado, quando a responsabilidade pelo investimento em infraestrutura cabia exclusivamente ao governo, hoje a percepção de que se trata de um problema mais abrangente, que envolve a iniciativa privada, tem se tornado um fato concreto.**

Para alcançar esse objetivo, o PBQP organizou-se em subcomitês e projetos de abrangência geral e setorial, contando com a iniciativa e recursos de diversos agentes econômicos e organismos governamentais. Para o biênio de 1996/98, foram estabelecidas quatro macroprioridades, expressas em subprogramas que tiveram como foco de atuação a avaliação e a certificação da qualidade na saúde, nos serviços públicos e na iniciativa privada (ver Quadro 1).

Durante sua vida útil, o PBQP contribuiu decisiva-

vamente com o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado para a formulação e a implementação de uma política nacional de qualidade e produtividade. Isso pode ser observado na massificação da formação de recursos humanos, no desenvolvimento e no fortalecimento da infra-estrutura tecnológica, na ampla difusão de tecnologias de gestão, no uso do poder de compra do Estado e das empresas e na aplicação de metodologias adaptadas às micro e pequenas empresas. O Programa ofereceu ainda impulsos decisivos para a redefinição das políticas de defesa do consumidor, que culminaram com o novo código de defesa do consumidor.

Nesse período, houve também um grande avanço nas áreas de normalização, avaliação da conformidade, informação tecnológica, metrologia e capacitação laboratorial para a realização de ensaios e calibrações. Como reflexo desse movimento, o Inmetro atestou, pelo Programa de Análise de Produtos, uma expressiva me-

lhoria da conformidade dos produtos brasileiros. Em relação a certificações da qualidade, observou-se nesse período a obtenção de mais de 7.000 certificações de Sistemas de Gestão da Qualidade (certificações ISO 9000). O crescimento médio anual de 8,6% da produtividade das indústrias brasileiras, nesse período, pode ser atribuído tanto à im-

plementação de novas tecnologias no processo produtivo como à modernização da gestão.

**Novo impulso competitivo.** Em 2001, o Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade foi substituído pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC). Sua criação teve como objetivo principal “promover um aumento radical da competitividade das organizações privadas e públicas brasileiras, de maneira sustentável, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da po-

pulação”. Sendo reconhecido como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), em novembro de 2001, foi possibilitado ao MBC assinar Termos de Parceria com o Governo Federal, bem como receber doações de empresas privadas dedutíveis do Imposto de Renda. Na defesa desse movimento está parte do grande empresariado brasileiro e dos principais ministros, sendo uma das poucas OSCIPs no país a reunir representantes das iniciativas privada e pública.

O MBC desenvolve projetos de apoio à inovação, tecnologias de gestão, banco de indicadores sobre competitividade, *benchmarking*, plano nacional de normalização, avaliação de gestão e do desempenho do setor público. Para auxiliar nesse trabalho, possui comitês temáticos voltados às áreas de educação; estratégia e gestão; inovação; cadeias produtivas; exportação e desenvolvimento sustentável. Esses comitês têm a finalidade de fomentar a discussão sobre temas específicos e servir como órgão de apoio ao Conselho Superior do MBC na definição de políticas e diretrizes a serem adotadas.

O MBC reuniu assim as funções dos extintos Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) e

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), ambos pioneiros no estabelecimento de uma política nacional de qualidade nos setores público e privado. Os objetivos e as formas de atuação desses programas, contudo, tiveram de ser ajustados em função da mudança de cenário social, econômico, político e competitivo. O Quadro 2 ilustra algumas dessas mudanças.

**A cruzada pela qualidade.** Sendo uma das iniciativas do PBQP e ligada ao atual MBC, a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), instituída em outubro de 1991, representa um outro bom exemplo de sucesso no que diz respeito à modernização da gestão. Sua principal atuação vem se evidenciando na definição e na revisão de critérios considerados como “o estado da arte da gestão para a excelência do desempenho”, bem como na disseminação das melhores práticas de gestão em diferentes setores da economia. Se, por um lado, as estatísticas de empresas que efetivamente se candidataram ao Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ) são bastante modestas, especialmente quando comparadas aos números da ISO 9000, por outro, observa-se uma significativa adoção do modelo por or-

Quadro 1 – **Subprogramas do PBQP, suas ênfases e agentes envolvidos**

SUBPROGRAMA	ÊNFASE	PRINCIPAIS AGENTES
Qualidade de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação e certificação de serviços de saúde</li> <li>Qualidade na gestão ambiental</li> <li>Conscientização e educação para o consumo</li> <li>Modernização da regulamentação técnica federal</li> </ul>	Ministério da Saúde e Inmetro
Qualidade e emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitação dos dirigentes e líderes sindicais em qualidade e produtividade</li> <li>Sistema público de emprego – intermediação, qualificação e trabalho</li> <li>Educação para a competitividade</li> </ul>	Ministério do Trabalho e MEC
Qualidade e produtividade no setor produtivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avaliação e revisão dos indicadores e métodos de medição da qualidade e produtividade</li> <li>Desenvolvimento da infra-estrutura de serviços tecnológicos</li> <li>Qualidade e produtividade na indústria, comércio e serviços</li> <li>Qualidade e produtividade na micro e pequena empresa</li> <li>Competitividade da cadeia agroprodutiva</li> </ul>	IPEA, MCT, CNI, MICT, MAA, IBQP, Sebrae
Qualidade e participação na administração pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificação e premiação da qualidade nos serviços públicos</li> </ul>	MARE

ganizações de diferentes setores. Tal como ocorreu no Prêmio Malcolm Baldrige, o similar norte-americano do PNQ, nos últimos 10 anos assistimos à criação de diversos prêmios regionais e setoriais no Brasil, quase todos baseados em simplificações do PNQ.

Ainda sob coordenação do Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP), foram criadas e fortalecidas as iniciativas estaduais de mobilização e articulação dos agentes da qualidade e produtividade, com destaque para os Programas Regionais do RS, RJ, BA e SE, e para o Fórum dos Programas Regionais. E o modelo alastrou-se para as demais áreas do governo, contribuindo para a criação de um amplo movimento de modernização da gestão pública, tendo, como lema, a busca da qualidade. Mesmo com todas as dificuldades de adotar e traduzir a esse setor conceitos como clientes, concorrência, *benchmarking* e indicadores de desempenho, entre outros, foram criados o Prêmio da Qualidade do Governo Federal (PQGF) e o Programa de Qualidade e Participação da Administração Pública (PQPAP). O modelo de privatização de muitos serviços públicos, transferindo ao Estado o papel de fiscalizador, por meio da criação de agências, encontrou também um grande respaldo na adoção do modelo do Prêmio Nacional da Qualidade.

Estatais e organizações de economia mista passaram a desenvolver e gerenciar seus próprios prêmios ou basear-se no modelo do PNQ para sua gestão interna. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, por exemplo, avalia a gestão de sua operação em cada um dos estados como unidades de negócios, com relativa

autonomia, sendo cada qual estimulada a desenvolver suas próprias práticas de gestão ou aplicar e disseminar práticas corporativas alinhadas ao modelo de gestão preconizado. Observa-se o mesmo padrão em relação às unidades de negócios regionais da Sabesp ou em relação aos Institutos do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP. Em todos esses casos os Critérios de Excelência do PNQ têm sido o norteador da gestão.

**De olho na infra-estrutura.** Além dessas iniciativas, cujo lema central focou-se na questão da qualidade de serviços, sejam públicos ou privados, podemos destacar outras ações igualmente importantes que vêm sendo realizadas pelo Governo Federal com a clara intenção de incrementar nosso potencial competitivo.

Uma questão de especial interesse, por conta das perspectivas de retomada de crescimento para os anos de 2004 e 2005, refere-se à necessidade de o governo sanar os problemas de infra-estrutura do país. No entanto, diferentemente do que ocorria no passado, quando a responsabilidade pelo investimento em infra-estrutura cabia exclusivamente ao governo, hoje a percepção de que se trata de um problema mais abrangente, que envolve a iniciativa privada, tem se tornado um fato concreto. Essa sensibilidade é refletida em uma declaração contida no Relatório 2005 da Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB), onde se lê: “há uma tarefa maior a ser cumprida: a instituição de um ambiente regulatório, claro, estável e propício à atração de investimentos; uma gestão eficaz dos recursos públicos e a promoção do de-

## Quadro 2 – Mudanças nos programas de qualidade entre 1990 e 2000

INÍCIO DA DÉCADA DE 1990	ANOS 2000
PBQP	MBC
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixo nível de concorrência</li> <li>• Baixa qualidade</li> <li>• Forte presença do Estado na economia</li> <li>• Ambiente de incerteza com redução de investimentos</li> <li>• Redução da proteção tarifária e fim do controle de preços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnologia de informação</li> <li>• Emergência do 3º setor</li> <li>• Concorrência entre cadeias em ambiente globalizado</li> <li>• Valorização do meio ambiente</li> <li>• Responsabilidade social</li> <li>• Ambiente voltado para a inovação</li> <li>• Evolução tecnológica</li> </ul>

Fonte: <http://www.mbc.org.br>

envolvimento de recursos humanos. Esses são, indubitavelmente, deveres do estado”.

**Avanços e atrasos.** Após alcançarem US\$ 20 bilhões em 2001, os investimentos em infra-estrutura despencaram nos anos seguintes. Apesar disso, alguns avanços foram alcançados. O novo modelo regulatório do setor elétrico, instituído em julho de 2004, por exemplo, criou mecanismos mais eficientes quanto à geração, transmissão e distribuição de energia. Entre as medidas nesse setor, merece destaque também a criação de uma empresa estatal de pesquisa energética (EPE), focada no planejamento da expansão da rede, e a criação de uma empresa de comercialização de energia elétrica (CCEE) para viabilizar a compra e venda de energia elétrica no sistema interligado nacional por meio de leilões.

Na área de petróleo, o Brasil se aproxima rapidamente da meta da auto-suficiência, já que a produção atual, de 1,5 milhão de barris por dia, corresponde à cerca de 90% do consumo nacional. Por meio do Prominp, o país vem buscando desenvolver sua capacidade humana, física e tecnológica para aumentar o índice de nacionalização do setor. Já no setor do gás, apesar das descobertas de grandes jazidas na bacia de Santos e no litoral do Espírito Santo, os atrasos no cronograma de exploração tornam-se críticos, especialmente após as medidas restritivas tomadas pela Bolívia quanto aos seus recursos naturais, principalmente o gás. Com isso, o desafio brasileiro agora passa a ser aumentar a participação do gás natural na matriz energética brasileira, atualmente de apenas 5%.

Merecem destaque ainda as recentes mudanças anunciadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), formado por representantes do governo, empregados e empregadores. Com essas mudanças, serão destinados R\$ 5,9 bilhões a projetos na área de infra-estrutura em setores como energia, telecomunicações, logística, transportes urbanos e saneamento básico. Como o Fundo de Amparo

ao Trabalhador (FAT) aplica-se, tradicionalmente, a um grande volume de recursos em formação de capital humano, para geração de emprego e renda, é de se esperar um grande investimento na formação de novas competências profissionais, em todos os níveis, no setor de infra-estrutura. Deve-se observar, contudo, que os setores de saneamento básico e transportes, entre outros, estão a reclamar medidas, recursos financeiros e projetos de grande urgência do setor público, já que se encontram terrivelmente defasados.

## **Após alcançarem US\$ 20 bilhões em 2001, os investimentos em infra-estrutura despencaram nos anos seguintes. Apesar disso, alguns avanços foram alcançados.**

Por fim, em meio a tantas medidas provisórias restritivas, em geral baseadas no aumento de impostos, está em tramitação no Congresso a já conhecida “MP do Bem”, na qual o Governo fará uma renúncia fiscal de R\$ 1,5 bilhões de reais, em 2005, e de R\$ 3,3 bilhões em 2006. Ela deverá estimular significativamente o investimento produtivo, beneficiando em especial o setor de investimentos voltados à exportação, em um volume igual ou superior a 80% do faturamento total da empresa. Serão estimulados os setores de inovação tecnológica, máquinas e equipamentos, a área de construção civil, micro e pequenas empresas, e até o setor de informática, com a desoneração do PIS e do Cofins para microcomputadores. Resta acompanhar, agora, se essas medidas realmente sairão do papel.

---

**Marcelo Marinho Aïdar**

Prof. do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da FGV-EAESP

Doutor em Administração de Empresas pela FGV-EAESP

E-mail: maïdar@fgvsp.br