

ADMINISTRAÇÃO E QUALIDADE OU QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

Ana Branca Soeiro de Carvalho¹; Paula Marques dos Santos²

IPV - Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Lamego
apina@estgl.ipv.pt; psantos@estgl.ipv.pt

«O nosso governo é muito criativo.
Conseguiu acabar com todas as anteriores reformas»

AL GORE, 3.ª Conferência para a Qualidade
das Administrações Públicas da União Europeia,
15 Setembro 2004

Abstract

Pretende-se com este trabalho abordar a problemática da administração de empresas e a organizacional em termos de qualidade e produtividade, essencial para a competitividade organizacional e empresarial. Tal abordagem é relevante por ser plenamente reconhecido que as administrações organizacionais e de qualidade buscam excelência e sobrevivência organizacional. Administrar mas administrar bem significa ter qualidade na administração.

Abordamos, no ponto 1 os primórdios da administração até aos mais modernos conceitos de administração. O ponto 2 faz uma breve alusão aos conceitos básicos de Administração Privada e Pública para uma melhor compreensão. No ponto 3 abordamos a qualidade nas organizações, funções da administração, liderança, motivação, empreendedorismo e gestão do conhecimento.

Palavras chave: administração, organização, qualidade, funções da administração, gestão do conhecimento, empreendedorismo, motivação

1. DOS PRIMÓRDIOS DA ADMINISTRAÇÃO ATÉ AOS MAIS MODERNOS CONCEITOS DE ADMINISTRAÇÃO

1.1 - Introdução

O mundo vive, na actualidade, um momento de grandes alterações que se reflectem na busca incessante pelo incremento da competitividade organizacional. Neste momento de transição, tal desafio pode ser apontado como um dos responsáveis pela necessidade da qualidade.

Administrar é necessário para o sucesso de empreendimentos colectivos, seja de empresas privadas, ou de organizações públicas, em clubes de futebol, em grupos musicais, em exércitos, ou em muitas outras situações onde haja pessoas interagindo. A administração precisa de ter qualidade, No entanto, o significado desta frase representa, certamente, muito mais do que parece.

A necessidade de tornar as empresas mais competitivas colocou-nos um desafio a busca pela qualidade, que deixou de ser um diferencial competitivo, para se tornar uma condição de sobrevivência. Desta forma, é necessário canalizar todos os esforços para o comprometimento humano, na busca da qualidade de vida.

¹ Ana Branca da Silva Soeiro de Carvalho - Prof Adjunta ESTGL, IPV.

² Paula Marques dos Santos – Prof. Adjunta. ESTGL, IPV

Administrar com qualidade deve ser, em princípio, administrar bem, fazer com que as acções administrativas, do que quer que seja, sejam bem executadas.

A qualidade da Gestão, na qual são embutidos, por um lado o saber administrar, o conhecimento de melhores técnicas de gestão e princípios da administração e, por outro lado, o conhecimento da problemática da qualidade, é o que almejam as organizações de primeira linha.

Esta é uma verdade que necessita de ser compreendida por todos os administradores quer públicos quer privados, em qualquer nível hierárquico que estejam, sob pena de fracasso no que concerne à sua Missão.

A administração de uma organização, qualquer que ela seja, não poderá ser eficazmente exercida sem que haja, ao mesmo tempo, uma adequada gestão da qualidade de processos, produtos e serviços relacionados com essa mesma organização. Esta realidade é, hoje, plenamente compreendida pelos líderes e administradores das empresas e organizações bem-sucedidas.

O desenvolvimento sustentado da própria administração pública, surge em termos de uma maior simplificação e transparência.

A globalização vem questionar o que era a arrumação administrativa e organizacional.

Mais uma vez temos de optar por medidas mais competitivas. Cooperação, trabalho em rede e parcerias são formas de resolver, na actualidade os problemas com que nos defrontamos.

1.2 - Dos primórdios à contemporaneidade

Embora apenas há cerca de um século a Administração passasse a ser encarada como uma ciência – antes era considerada uma habilidade inata, um dom, um privilégio de alguns – a preocupação com a actividade administrativa existe desde a Antiguidade, no tempo dos filósofos gregos, conforme cronologia a seguir:

Sócrates (470 a.C- 399 a.C.) via a administração como uma habilidade pessoal separada do conhecimento técnico e da experiência.

Platão (429 a.C.- 347 a. C.) Na sua obra a “República”, expõe o seu ponto de vista sobre a forma de governo e a administração dos negócios públicos.

Aristóteles (384 a.C.- 322 a. C.) estudou a organização do estado e distinguiu 3 formas de administração pública – a monarquia (governo de 1 só), a Aristocracia (governo de 1 elite), a Aristocracia (governo de uma elite) e a Democracia (governo do povo).

Mais tarde, com a Revolução Industrial (a primeira delas), marcada por duas importantes invenções – o tear e a máquina a vapor, cria a passagem da produção industrial semi-artesanal para a era da manufactura, com o aparecimento paulatino das grandes industrias em larga escala.

Influências na questão administrativa:

Adam Smith (1723-1790) – Com a publicação do seu livro “ A Riqueza das Nações”, introduzem o liberalismo clássico – como forma de maximizar o bem estar público.

Frederick Winslow Taylor (1856-1915) – Considerado o pai da Administração Científica , ao consubstanciar, no seu livro “ Princípios da Administração Científica” 1911, uma série de ideias e constatações em prol da tese de que administrar não é uma arte ou uma capacidade inata de certas pessoas, mas obedece a uma série de preceitos que determinam o sucesso de um sistema administrativo.

A vivência industrial de Taylor e o seu espírito empreendedor³ fizeram-no pesquisar as formas de aumentar a eficiência dos processos, obtendo ganhos impressionantes de produtividade. Propôs a separação entre planeamento e execução de tarefas.

³ Mais propriamente intraempreendedor.

Henry Fayol (1841-1925), considerado o pai da Teoria Clássica da Administração. Segundo ele, administrar é conduzir a empresa at+e à meta proposta, procurando obter o maior rendimento possível de todos os recursos de que se dispõe e garantir o desenvolvimento das seis funções essenciais – Funções: Técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contabilísticas e administrativas.

Fayol contemplou cinco funções administrativas – planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Defendia que os seus princípios podiam ser aplicados às funções de administração em todas as formas de trabalho humano organizado e que, estes, podiam ser desenvolvidos nos administradores através do ensino e formação/treino.

Henry Ford (1863-1947) os princípios de produção em massa, ficaram associados ao seu nome.

Alfred Sloan Jr (1875-1966) foi o precursor da Administração por Objectivos – o administrador ideal.

Max Webber (1864-1920) defendia que a formalização burocrática como necessária para o bom funcionamento das organizações.

Deu importância ao carácter legal das normas e dos regulamentos, prevendo as possíveis ocorrências.

Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) Precursor do conceito de sinergia, defendendo que um organismo representa um todo que suplanta o somatório das partes que o compõem.

Esta visão sistémica contrapõe-se à visão analítica taylorista, segundo a qual era necessário decompor em partes os processos para melhor os estudar e compreender.

A consideração da empresa como um sistema que interage com a envolvente e cujas partes interagem entre si, permite identificar as relações de causa e efeito que nela se desenvolvem, com a consequente localização dos principais focos de problemas existentes, onde se devem concentrar os esforços na resolução, racionalização e controle dos mesmos.

Posteriormente a Escola das Relações Humanas na Administração entendida como a Teoria Clássica, baseada nos princípios da Administração elencados por Fayol, na racionalização da produção defendida por Taylor, trouxe, indubitavelmente, uma grande contribuição à administração organizacional. No entanto, pecou por não dar a devida atenção ao elemento humano – nas suas características sociais, emocionais e motivacionais.

2. CONCEITOS BÁSICOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO PRIVADA E PÚBLICA

O conceito de Administração apresenta-nos, na literatura existente alguns conceitos:

“A tarefa da Administração é a de interpretar os objectivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional por meio do planeamento, organização, direcção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objectivos da maneira mais adequada à situação” (Idalberto Chiavenato).

“Administração” (do latim *administratio*) significa: Acção de Administrar; Gestão de negócios públicos ou particulares; Governo e competências executivas; Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar os factores de produção e controlar a produtividade e eficiência, para se obter determinado resultado.

Administração pode ser pensada como representando um processo na forma de tomar decisões sobre, recursos, actividades e primordialmente, sobre objectivos.

Desta forma, será sempre algo que ocorre no interior das organizações.

“Uma organização, essencialmente, é um agrupamento humano em torno de um determinado objectivo, mobilizando recursos para executar as actividades necessárias ao alcance deste objectivo. O Administrador é a pessoa (ou conjunto

de pessoas) que toma as decisões sobre a melhor forma de combinar as três variáveis citadas.”(Campos, 1999)

2.1 Administração Pública

Neste mundo de turbulência, uma nova realidade económica e social apresenta e impõe mudanças de comportamento da Administração Pública.

Para tanto, não são necessárias novas leis ou novos instrumentos regulamentadores; torna-se indispensável apenas que os instrumentos existentes sejam exercidos adequadamente, tornando-se eficazes, o que, ao permitir o cumprimento do dever de boa gestão, resultará na concretização da ética e da justiça social.

Passando pela evolução dos modelos de gestão pública e pela reforma administrativa existe um novo paradigma administrativo que visa, em última instância, controlar os gastos públicos com o objectivo de retomada do crescimento do país.

Esta nova realidade económica e social – em que são questionados, os objectivos, a estrutura e a própria razão de ser do Estado – impõe mudanças de comportamento da Administração Pública.

Também a sociedade está a exigir uma nova ética, uma nova forma de administrar, com mais responsabilidade e com mais transparência. Pretende-se um Estado mais ágil, mais eficiente e mais eficaz. Para tanto, é vital que os mecanismos de qualidade e controle assumam posição identificada com o novo momento histórico. A mudança⁴ que se deseja não é fácil de realizar, pois, além de requerer mudanças de atitudes e de comportamento, pressupõe um novo perfil de gestores e de funcionários públicos, motivados e conscientes do compromisso que os liga à sociedade. A motivação é que pode transformar os funcionários em agentes das mudanças que se impõem, principalmente contra a cultura do mau uso do dinheiro público.

2.1.1 Administração Pública e necessidades colectivas

Situam-se na esfera privada da Administração Pública as denominadas necessidades colectivas, podendo resumir-se a três tipos fundamentais: a cultura; e o bem-estar e a a segurança.

Quando se fala em Administração Pública, fala-se na satisfação de necessidades colectivas que esta assume através de serviços que cria, organiza, tutela e mantém.

Onde quer que existisse e se manifestasse com intensidade suficiente uma necessidade colectiva, aí surgia um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade.

Costuma chamar-se Administração Pública a um conjunto, vasto e complexo, de actividades e organismos.

Exclui-se deste conceito, parte da necessidade colectiva da realização de justiça. Esta função desempenhada pelos Tribunais, satisfaz ,sem qualquer tipo de dúvida, uma necessidade colectiva, mas por força de lei (art. 205º CRP), encontra-se fora da esfera da própria Administração Pública.

2.1.2 “Administração Pública” – vários sentidos

São dois os sentidos em que se utiliza, a expressão Administração Pública:

- (1) orgânico;
- (2) material ou funcional.

⁴ “Administrar con eficacia esta nueva diversidad y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece serán, sin duda, algo difícil para muchas organizaciones públicas. Pese a los muchos programas de educación y preparación administrativa tendientes a lograr una comunicación y participación mejor entre los miembros de una organización y a reconocer el valor que añadirá esa nueva diversidad, siguen presentándose tensiones importantes en algunas organizaciones. Enfrentar-se a estas cuestiones de manera positiva será parte fundamental de la buena administración del futuro” (INGRAHAM, [1995], 1999, p.1096).

Em sentido orgânico a Administração Pública é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais entidades públicas que visam assegurar, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, em nome da colectividade.

Em sentido material ou funcional a administração pública, pode ser entendida como a actividade exercida pelos serviços e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da comunidade, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes visando a satisfação das necessidades colectivas de bem-estar, segurança e cultura..

2.1.3 Administração Pública e Administração Privada

Administração Pública e a Administração Privada, embora tendo em comum o facto de serem ambas administração, distinguem-se no entanto, pelo objecto que incidem, pelo fim que visam prosseguir e pelos meios que utilizam:

Diferem quanto ao objecto:

- a Administração Privada visa a satisfação de necessidades individuais, ou incide sobre necessidades que, sendo de grupo, não atingem a generalidade de uma colectividade inteira
- a Administração Pública visa a satisfação de necessidades colectivas assumidas pela colectividade como tarefa e responsabilidade própria.

Quanto ao fim,

- a Administração Privada visa, sobretudo, fins pessoais ou particulares, independentemente de se tratar de uma organização ou administração com fins lucrativos como de fins não lucrativos e até de fins puramente altruístas. São, indubitavelmente, sempre fins particulares sem vinculação necessária ao interesse geral da colectividade, e até, porventura, em contradição com ele.
- a Administração Pública prossegue sempre uma finalidade - o interesse público: Sendo este o único fim que as entidades públicas e os serviços públicos podem legitimamente prosseguir,

Quanto aos meios,

- na Administração privada o contrato é o instrumento jurídico típico do mundo das relações privadas. Assim, os meios, jurídicos, que cada pessoa utiliza para actuar caracterizam-se pela igualdade entre as partes. O princípio da liberdade contratual determina que os particulares, são iguais entre si e, em regra, não podem impor uns aos outros a sua própria vontade, salvo se existir um acordo livremente celebrado.
- na Administração Pública, porque visa a satisfação de necessidades colectivas, tendo a própria colectividade chamado a si essa responsabilidade e actividade, e porque em todas as circunstâncias o interesse público definindo pela lei geral, se sobrepõe ao interesse privado, não pode normalmente utilizar, face aos particulares, os mesmos meios que estes empregam uns para com os outros.

A lei administrativa e constitucional permite a utilização de determinados meios de autoridade, que permitem às entidades e serviços públicos impor-se aos particulares sem que para isso aguardem o seu consentimento ou mesmo, podem actuar contra sua vontade.

O processo característico da Administração Pública, é na sua essência um comando unilateral:

- quer sob a forma de acto normativo (e temos então o regulamento administrativo),
- quer sob a forma de decisão concreta e individual (o acto administrativo).

No entanto, a Administração Pública encontra-se limitada nas suas possibilidades de actuação por restrições, encargos e deveres especiais, de natureza jurídica, moral e financeira.

Mesmo envolvendo, o uso de poderes de autoridade face aos particulares, que estes não são autorizados a utilizar uns para com os outros, a Administração esta restringida à sua actuação por imposição legal de atribuições e de competências.

Refira-se, ainda que do princípio da submissão da Administração Pública à lei, decorre um outro princípio, não menos importante – o da submissão da Administração Pública aos Tribunais, para apreciação e fiscalização dos seus actos e comportamentos.

2.2 Os sistemas administrativos

A Importância do Sistema Administrativo refere-se ao modo jurídico típico de organização, funcionamento e controlo da Administração Pública.

Três tipos de sistemas administrativos:

- o sistema tradicional;
- o sistema tipo britânico (ou de administração judiciária)
- e o sistema tipo francês (ou de administração executiva).

2.2.1 Sistema administrativo tradicional

Este tipo de sistema baseava-se nas seguintes características:

- a) Indiferenciação das funções administrativa e jurisdicional e, conseqüentemente, inexistência de uma separação rigorosa entre os órgãos do poder executivo e do poder judicial;
- b) Não subordinação da Administração Pública ao princípio da legalidade e conseqüentemente, insuficiência do sistema de garantias jurídicas dos particulares face à administração.

O advento do Estado de Direito, com a Revolução Francesa, modificou esta situação: a Administração Pública passou a estar vinculada a normas obrigatórias, subordinadas ao Direito. Isto foi uma consequência simultânea do princípio da separação de poderes e da concepção da lei – geral, abstracta e de origem parlamentar – como reflexo da vontade geral.

Em resultado desta modificação, a actividade administrativa pública, passou a revestir carácter jurídico, estando submetida a controlo judicial, assumindo os particulares a posição de cidadãos, titulares de direitos em face dela. (in Freitas do Amaral – Introdução ao Direito Administrativo – Livraria Almedina 1994)

2.2.2 Sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária⁵

São as seguintes características do sistema administrativo britânico:

- a) Separação dos poderes: o Rei fica impedido de resolver, por si ou por concelhos formados por funcionários da sua confiança, questões de natureza contenciosa, por força da lei da “Star Chamber”, e foi proibido de dar ordens aos juizes, transferi-los ou demiti-los, mediante o “Act of Settelement”;
- b) Estado de Direito: culminando uma longa tradição iniciada na Magna Carta, os Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos britânicos foram consagrados no Bill of Rights. O Rei ficou desde então claramente subordinado ao Direito em especial ao Direito Consuetudinário, resultante dos costumes sancionados pelos Tribunais (“Common Law”);
- c) Descentralização: em Inglaterra cedo se praticou a distinção entre uma administração central e uma administração local. Mas as autarquias locais gozavam tradicionalmente de ampla autonomia face a uma intervenção central diminuta;

⁵ In Amaral, Freitas – “ Direito Administrativo, Livraria Almedina Coimbra, 1994.

- d) Sujeição da Administração aos Tribunais Comuns: a Administração Pública acha-se submetida ao controle jurisdicional dos Tribunais Comuns;
- e) Sujeição da Administração ao Direito Comum: na verdade, em consequência do “rule of law”, tanto o Rei como os seus conselhos e funcionários se regem pelo mesmo direito que os cidadão anónimos;
- f) Execução judicial das decisões administrativas: de todas as regras e princípios anteriores decorre como consequência que no sistema administrativo de tipo britânico a Administração Pública não pode executar as decisões por autoridade própria;
- g) Garantias jurídicas dos administrados: os particulares dispõem de um sistema de garantias contra as ilegalidades e abusos da Administração Pública.

2.2.3 Sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva^{6 7}

No sistema administrativo Francês as características iniciais são as seguintes:

- a) Separação de poderes: com a Revolução Francesa foi proclamado expressamente, logo em 1789, o princípio da separação dos poderes, com todos os seus corolários materiais e orgânicos. A Administração ficou separada da Justiça;
- b) Estado de Direito: na sequência das ideias de Locke e de Montesquieu, não se estabeleceu apenas a separação dos poderes mas enunciam-se solenemente os direitos subjectivos públicos invocáveis pelo o indivíduo contra o Estado;
- c) Centralização: com a Revolução Francesa, uma nova classe social e uma nova elite chega ao poder;
- d) Sujeição da Administração aos Tribunais Administrativos: surgiu assim uma interpretação peculiar do princípio dos poderes, completamente diferente da que prevalecia em Inglaterra, se o poder executivo não podia imiscuir-se nos assuntos da competência dos Tribunais, o poder judicial também não poderia interferir no funcionamento da Administração Pública;
- e) Subordinação da Administração ao Direito Administrativo: a força, a eficácia, a capacidade de intervenção da Administração Pública que se pretendia obter, fazendo desta uma espécie de exército civil com espírito de disciplina militar, levou o “conseil d' État” a considerar, ao longo do séc. XIX, que os órgãos e agentes administrativos não estão na mesma posição que os particulares, exercem funções de interesse público e utilidade geral, e devem por isso dispor quer de poderes de autoridade, que lhes permitam impor as suas decisões aos particulares, quer de privilégios ou imunidades pessoais, que os coloquem ao abrigo de perseguições ou más vontades dos interesses feridos;⁸
- f) Privilégio da Execução Prévia: o Direito Administrativo confere, pois, à Administração Pública um conjunto de poderes “exorbitantes” sobre os cidadãos, por comparação com os poderes “normais” reconhecidos pelo Direito Civil aos particulares nas suas relações entre si. De entre esses poderes “exorbitantes”, sem dúvida que o mais importante é, no sistema Francês, o “privilégio de

⁶ Revolução Francesa, iluminada pela obra de Rousseau, **O Contrato Social**, e pela obra de Montesquieu, **O Espírito das Leis**, constitui-se em marco do Estado de Direito

⁷ In Amaral, Freitas – “Direito Administrativo, Livraria Almedina Coimbra, 1994

⁸ Para MELLO (1983), a ideia de Estado de Direito – este constituindo-se em modelo de Estado – “traz consigo, como ponto primordial, a estrita obediência ao princípio da legalidade, assumida esta expressão no sentido amplo de vinculação à integralidade da ordem jurídica, à totalidade da ordenação normativa e, fundamentalmente, à Constituição e às leis” (p.134).

execução prévia”, que permite à Administração executar as suas decisões por autoridade própria;

g) Garantias jurídicas dos administrados: também o sistema administrativo Francês, por assentar num Estado de Direito, oferece aos particulares um conjunto de garantias jurídicas contra os abusos e ilegalidades da Administração Pública. Mas essas garantias são efectivadas através dos Tribunais Comuns.

(in Freitas do Amaral – Introdução ao Direito Administrativo – Livraria Almedina)

2.2.4 Confronto entre os sistemas de tipo britânico e de tipo francês⁹

Características específicas que os distinguem objectivamente:

- Quanto ao controlo jurisdicional da administração, o primeiro entrega-o aos Tribunais Comuns, o segundo aos Tribunais Administrativos. Em Inglaterra há pois, unidade de jurisdição, em França existe dualidade de Jurisdições;

- Quanto ao direito regulador da administração, o sistema de tipo Britânico é o Direito Comum, que basicamente é Direito Privado, mas no sistema tipo Francês é o Direito Administrativo que é Direito Público;

- Quanto à execução das decisões administrativas, o sistema de administração judiciária fá-la depender da sentença do Tribunal, ao passo que o sistema de administração executiva atribui autoridade própria a essas decisões e dispensa a intervenção prévia de qualquer Tribunal;

- Quanto à organização administrativa, um é um sistema descentralizado. O outro é centralizado;

- Quanto às garantias jurídicas dos administrados, a Inglaterra confere aos Tribunais Comuns amplos poderes de injunção face à Administração, que lhes fica subordinada como a generalidade dos cidadãos, enquanto França só permite aos Tribunais Administrativos que anulem as decisões ilegais das autoridades ou as condenem ao pagamento de indemnizações, ficando a Administração independente do poder judicial.

2.4 O poder administrativo e os princípios constitucionais:¹⁰

Quanto ao que deva ser a organização da nossa Administração Pública a Constituição da República Portuguesa é programática e por isso, entre muitas outras, fornece indicações

No que concerne a esta matéria está estatuída no art. 267^o/1/2 da CRP11. Deste artigo resultam cinco princípios constitucionais sobre a organização administrativa¹²:

1. Princípio da descentralização: A Constituição vem dizer que a Administração Pública deve ser descentralizada, isso significa que a lei fundamental toma partido a favor de uma orientação descentralizadora, e por conseguinte recusa qualquer política que venha a ser executada num sentido centralizador.
2. Princípio da desconcentração: impõe que a Administração Pública venha a ser, gradualmente, cada vez mais descentralizada. Recomenda que em cada pessoa colectiva pública as competências necessárias à prossecução das respectivas atribuições não sejam todas confiadas aos órgãos de topo da hierarquia, mas distribuídas pelos diversos níveis de subordinados.

⁹ In Amaral, Freitas – “ Direito Administrativo, Livraria Almedina Coimbra, 1994

¹⁰ Amaral, Diogo Freitas do Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina Direito Administrativo II, III, IV. Coupers, João Direito Administrativo, Editorial Noticiais.

¹¹ CRP – Constituição da República Portuguesa

¹² In apontamentos de http://octalberto.no.sapo.pt/Teoria_Geral_do_Direito_Civil.htm

3. Princípio da desburocratização: significa que a Administração Pública deve ser organizada e deve funcionar em termos de eficiência e de facilitação da vida dos particulares – eficiência na forma de prosseguir os interesses públicos de carácter geral, e facilitação da vida aos particulares em tudo quanto a Administração tenha de lhes exigir ou haja de lhes prestar.
4. Princípio dos serviços às populações: a Administração Pública deve ser estruturada de tal forma que os seus serviços se localizem o mais possível junto das populações que visam servir.
5. Princípio da participação dos interesses na gestão da Administração Pública: significa que os cidadãos não devem intervir na vida da Administração apenas através da eleição dos respectivos órgãos, ficando depois alheios a todo o funcionamento do aparelho e só podendo pronunciar-se de novo quando voltar a haver eleições para a escolha dos dirigentes, antes devem ser chamados a intervir no próprio funcionamento quotidiano da Administração Pública e, nomeadamente, devem poder participar na tomada de decisões administrativas.
 - a) De um ponto de vista estrutural, a Administração Pública deve ser organizada de tal forma que nela existam órgãos em que os particulares participem, para poderem ser consultados acerca das orientações a seguir, ou mesmo para tomar parte nas decisões a adoptar.
 - b) De um ponto de vista funcional, o que decorre do princípio da participação é a necessidade da colaboração da Administração com os particulares (art. 7º CPA)¹³ e a garantia dos vários direitos de participação dos particulares na actividade administrativa (art. 8º CPA).

Limites

Estes são estabelecidos no próprio texto Constitucional (art. 267º/2 CRP), fazendo alusão à descentralização e à desconcentração que deverão ser entendidas “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo”.

Pretende, com isto, dizer que: “ninguém poderá invocar os princípios constitucionais da descentralização e da desconcentração contra quaisquer diplomas legais que adoptem soluções que visem garantir, por um lado, a eficácia e a unidade da acção administrativa e, por outro, organizar ou disciplinar os poderes de direcção e superintendência do governo”.

2.5 A Administração e a Gestão Pública

É preciso repensar a Administração Pública de forma a que esteja mais próxima e mais voltada para o cidadão, o que requer a actuação vocacionada dos agentes e funcionários para a concretização dos direitos e garantias fundamentais, (a dignidade da pessoa humana).

Neste contexto de mudança, com um novo modelo de Estado pretendido, e que todo administrador deve e deverá perseguir, torna-se indispensável que os funcionários e agentes públicos assumam definitivamente seu papel e que passem a ser vistos também como recursos e não como um mero custo, uma vez que o capital humano é factor determinante na qualidade do desempenho.

Nestes termos, é necessário não só o investimento tecnológico nos órgãos públicos, mas fundamentalmente o investimento na qualidade da formação e do treino, por meio de programas contínuos – o que comprovadamente contribui para a elevação dos padrões qualidade, de eficiência e eficácia dos serviços prestados.

Todo Administrador Público deveria estar interessado em controlar os recursos, uma vez que administrar significa fazer com que os impostos pagos gerem benefícios, e hoje a possibilidade

¹³ CPA – Código de Procedimento Administrativo

de garantir serviços está intimamente ligada à própria capacidade de gestão, pois não se pode só aguardar passivamente que a receita aumente.

Terá de haver um responsável pela informação e controle que permitam ao administrador melhorar o seu desempenho, exercendo uma actividade com eficácia eficiência e, sobretudo, qualidade.

3 - QUALIDADE E ADMINISTRAÇÃO

Na administração de uma organização deve buscar-se qualidade em tudo o que faz e não apenas no objectivo final – clientes e accionistas. A busca de uma administração ou gestão de qualidade deve também direccionar-se e englobar a sociedade (stakeholders), os fornecedores , sobretudo, os colaboradores.¹⁴

“Na concepção moderna do termo, qualidade, significa adequação ao uso. É o atendimento aos desejos e às aspirações dos consumidores, incluindo os aspectos económico, de segurança e desempenho” (Algarte, p. 11; Paladini 2008)

Com um mundo mais competitivo e com maior interacção entre os mercados, grandes e pequenas empresas tiveram necessidade de procurar alternativas para conseguir que os seus negócios sobrevivessem para manter competitividade, solvabilidade e serem lucrativas.

Essas estratégias alternativas que as empresas procuraram para um melhor posicionamento no mercado visavam três variáveis fundamentais – eficácia, eficiência e qualidade.

Cada vez mais a necessidade de atender a factores que levassem as organizações a ter sucesso ou a fracassarem, dependiam da sua competência e do mercado onde se integravam.

Genário originário na Revolução Industrial, intensificado com a 1ª e 2ª Guerra Mundiais, culminou com a crise do petróleo e o aparecimento e ascensão de países como a China, o Brasil, a Índia e África do Sul.

A Gestão da qualidade ou a ideia de qualidade nas organizações, era uma estratégia já desenvolvida na China Antiga. A qualidade nas organizações é uma estratégia que já há muito difundidas no Japão e nos Estados Unidos.

De acordo com Etzioni (1964, p. 9), “as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente constituídas e reconstituídas, a fim de atingir objectivos específicos”. As organizações dependem das condições de pensar e de fazer da sociedade em que se inserem. As organizações estabelecem linhas mestras para suas actividades. Os objectivos constituem, também, uma fonte de legitimidade que justifica as actividades de uma organização e, na verdade até sua existência.

Se a tónica na Administração é a produtividade, é ingenuidade acreditar, como chama atenção Lobos (1978), que um indivíduo lutará para alcançar as metas da organização, apenas porque foi contratado para exercer uma função.

Como Lobos (1978) refere, “A estrutura de uma organização exige que se adopte, grupos, secções ou departamentos ou qualquer divisão que distribua as tarefas dos mais variados tipos, a serem executadas por diversas pessoas em suas respectivas categorias de cargo.”

¹⁴ Em muitos aspectos, primeiro pensador da Administração, desenvolveu a Teoria Administrativa ou Clássica. “Inspirado pela analogia que H. Spencer(1820-1903) estabeleceu entre o corpo humano e os ‘corpos sociais’, H. Fayol arma, à maneira da anatomia humana, uma tipologia de cinco ‘funções’ essenciais da empresa industrial e manufatureira. Antes de mais nada, a função técnica, que compreende a produção, a fabricação e a transformação. Depois, as funções de suporte a essas: as funções comercial, financeira, de segurança e de contabilidade. Em seguida a função administrativa que consiste em perscrutar o futuro e levantar o programa de ação (previsão), constituir o duplo organismo, material e social, da empresa (organização), fazer funcionar o pessoal (comando), religar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços (coordenação) e velar para que tudo se passe conforme as ordens estabelecidas e as ordens dadas (controle). Ela se distingue nitidamente das outras cinco funções sem se confundir com o ‘governo’ da empresa. Todavia, ‘ela tem no papel dos grandes chefes um lugar tão grande que pode por vezes parecer que este papel é por vezes exclusivamente administrativo’. Enfim, acima das seis funções o governo, que passou completamente em silêncio pela teoria gerencial. ‘Governar, é conduzir a empresa a um objetivo procurando tirar o melhor partido possível de todos os recursos dos quais ela dispõe; é assegurar o funcionamento das seis funções essenciais’” (BÉDARD, 1998, p.312).

A qualidade, visando um conceito inovador e moderno, é definida pelas organizações e pelas pessoas em conformidade com a sua realidade, o seu tempo presente, a sua cultura.

“...organizações e pessoas costumam investir, constantemente, em conceitos da qualidade que chamam de modernos, novos, actuais ou contemporâneos. Generalizando, são definidos, por organizações e pessoas, conceitos de qualidade que elas consideram como inovadoras, ou seja, diferenciados pela sua aderência ao momento presente ou até estarem “ à frente do seu tempo”. Simultaneamente, organizações e pessoas vão descartando conceitos de qualidade que consideram velhos, obsoletos, ultrapassados, inadequados ao instante que elas vivem ou ao contexto em que estão inseridas “.(Paladini, Gestão Estratégica da Qualidade Princípios, Métodos e Processos, p. 2)

Actualmente nos processos de administrativos surge a ideia de liderança que está presente dentro de uma organização, para uma melhor eficiência e agilidade, no atendimento com os clientes internos e externos, nas relações interpessoais, na condução da política comercial/administrativa e etc.

Os seres humanos trabalham para satisfazer suas necessidades, individuais e colectivas, mas nem todas as pessoas conseguem alcançar seus objectivos, tornando-se insatisfeitas.

A empresa também precisa satisfazer as suas necessidades, produzindo bens e serviços com um valor económico, através da força de trabalho dos colaboradores.

Assim aparece na própria administração a ideia de controle de qualidade e a ideia de qualidade total (TQM) . Baseado nas ideias e modelos de Taylor, Maslow, Shewhart e Juran, foi criado por um grupo de pesquisa do controle da qualidade JESU (Union of Japanese Scientists and Engineers) (Campos, p. 13-14, 1999)

3.1 QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A necessidade de acompanhar a mudança e a evolução da sociedade, impõe à Administração Pública um melhor desempenho de forma a proporcionar melhor cidadania aos seus munícipes.

Pretende-se uma administração pública cada vez mais próxima dos cidadãos, munida de meios e condições que à satisfaçam suas necessidades.

A introdução de novas formas de gestão e de organização no trabalho está na senda da modernização dos serviços públicos e passa também pela atribuição de mais responsabilidades aos dirigentes, e essencialmente promover uma real aproximação entre a administração pública e os cidadãos garantindo uma melhor cidadania e uma melhor governabilidade.

A gestão da qualidade na administração, através da aplicação da ISSO 9001-2000, proporciona a focalização em actividades relevantes que vão de encontro à satisfação do administrado.

Em Portugal fazendo um balanço no que respeita às estratégias para a qualidade, e dada a escassez de medidas neste domínio, é possível concluir que não houve entre 1976 e 1985 uma estratégia nesta área.

No contexto da reforma administrativa que os vários governos foram levando a cabo, com maior ou menor peso, podemos considerar que, no âmbito do processo de consolidação da nossa democracia, a cidadania constituiu um dos objectivos dos diferentes governos.

Com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) em 1986, integrado na Presidência do Conselho de Ministros, com a missão de promover a inovação e a modernização na Administração Pública, o Governo pretendeu dar um impulso às questões da qualidade. As preocupações centravam-se sobretudo ao nível relação da administração-administrados (cidadão e empresas), numa perspectiva de abertura e de preocupação com as suas necessidades

Mas a mudança de comportamentos exige outros ingredientes, como a participação dos funcionários e as lideranças efectivas.

Na última década, o envolvimento dos funcionários públicos não esteve presente na estratégia definida para a modernização administrativa. Como refere o Relatório da Comissão para a Qualidade e Modernização da Administração Pública, o poder político não concedeu, aos gestores profissionais da AP, autonomia e poder efectivo.

O Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, foi em 1999 foi instituído pelo Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio, tendo como principal objectivo a certificação da qualidade dos serviços públicos. A Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), enquanto serviço transversal responsável por promover a inovação e qualidade na AP só surgiu em 2002.

Implementaram-se, entre 1995 e 2002, várias medidas com impacto ao nível da comodidade do cidadão e das empresas na relação com a Administração. Como exemplo disso os Postos de Atendimento ao Cidadão, o Serviço Público Directo, a criação das Lojas do Cidadão e do Centro de Formalidades das Empresas (SIMPLEX).

Foram realizadas, neste contexto, um conjunto de iniciativas tendentes a promover a qualidade nos serviços, nomeadamente pela qualidade dos serviços, a orientação para resultados e a cultura do mérito.

Os diplomas sobre normas e princípios da administração directa do Estado (Lei 4/2004, de 15 de Janeiro), a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (Lei 10/2004, de 22 de Março) e a publicação do novo Estatuto do Pessoal Dirigente da AP (Lei 2/2004, de 15 de Janeiro) são exemplos concretos dessas medidas, consubstanciado com a Publicação do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril (Medidas de Modernização Administrativa).

Nos programas dos vários Governos¹⁵, o conceito qualidade é várias vezes utilizado e constitui, um dos principais objectivos da intervenção do poder político relativamente à Administração Pública, a par da cidadania.

“...A opção por medidas estruturantes, a partir de 2002, pode ser entendida como uma opção por algum radicalismo na estratégia de actuação. No entanto, em termos globais, a estratégia dominante é incremental e marcada pela continuidade.

O elemento inovador centra-se na área do eGovernment, que permitirá a criação back-offices e de front-offices adaptados às necessidades dos cidadãos, de que é (ou pretende ser) exemplo o Portal do Cidadão, bem como pode constituir um instrumento de participação dos cidadãos e, como tal, impulsionador da cidadania activa, tal como está previsto no Programa do XVI Governo com a criação de um portal que «permita uma maior participação dos cidadãos nas políticas nacionais» a cidadania activa constitui um objectivo comum, geralmente associada às iniciativas na área do governo electrónico como instrumento de reforço dos meios de participação activa.” (Inês Nolasco 2004)

De acordo com os relatores da conferência a caminhada da qualidade na Europa pode ser caracterizada através de 4 elementos: a Continuidade, a Cooperação, o Contexto e a Coerência, criando, desta forma a denominada Teoria dos 4 C's.

Com o Decreto-lei 116/2007 de 27 de Abril e a Portaria 92/2010 de 12 de Fevereiro, institui-se a AMA (Agência para a Modernização da Administração Pública) e definem-se os seus estatutos. A simplificação administrativa e a administração electrónica (e-Government) constituem desafios decisivos para elevar os padrões de competitividade, crescimento económico e qualidade de vida em Portugal.

Estas medidas visam facilitar o dia a dia dos cidadãos e dos agentes económicos, tornando a interacção entre eles e Estado mais conveniente e transparente e agilizando o funcionamento interno da Administração pública, com o suporte decisivo das tecnologias de informação (TI), sendo algumas das principais metas a atingir.

¹⁵ vários XIII e XIV Governos

Hoje em dia a AMA está presente nas redes sócias, no Facebook, na RCC – rede comum de conhecimento, Twitter, estando sempre presente no que concerne a avisos, ideias e a par das novidades. Tem-se assim conhecimento do que melhor se faz na Administração Pública portuguesa.

Lançada em 2008 pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA), a RCC é uma plataforma colaborativa de apoio à partilha de informações sobre a modernização, inovação e simplificação administrativas da Administração Pública.

Das últimas medidas a ser implementada em termos de qualidade na Administração devemos referir o Simplex Autárquico 2010/2011 que integra 121 municípios e 727 medidas de simplificação e de melhoria da qualidade do atendimento, das quais 689 são medidas municipais; 18 são intermunicipais (dependem da articulação entre vários municípios); e 20 intersectoriais (dependem da colaboração entre a administração central e os municípios).

O Emprego e a Competitividade passaram a ser um dos objectivos fulcrais dos vários Ministérios e das suas Secretarias de Estado. Os acordos com a ANMP (Associação Nacional dos Municípios Portugueses) e a diplomacia económica local, são uma prioridade da secretaria da administração local. A simplificação administrativa em termos legislativos, a transparência com recurso aos portais e bases de dados. A aposta nos recursos humanos e o Livro Branco do Sector Empresarial Local criam uma nova perspectiva para uma administração com qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas temáticas são muito relevantes para todos aqueles que tenham contacto com a administração e a gestão de empresas nas suas mais variadas vertentes, sendo um fundamental apoio nos processos de tomada de decisão. Da gestão das pessoas à gestão de processos e operações nas empresas, estes conceitos são uma ajuda preciosa a todos os que diariamente são chamados a intervir nesta área tão especial que é a Administração e a Gestão

A qualidade está presente em tudo que fazemos, na nossa casa, nos locais que frequentamos e nas nossas empresas. Sem dúvida que a qualidade é a adequação do produto ou serviço ao Modelo e a forma como o efectivamos. E, se exigimos qualidade então também produzimos com qualidade.

A história, grande mestra da humanidade, tem demonstrado que a utilização abusiva e inadequada do poder contextual através da coerção, autoritarismo e distribuição de recompensas manipulativas que oprimem e despersonalizam os seres humanos, começa

a criar reacções individuais e colectivas em vários sectores da sociedade, particularmente nas organizações.

A qualidade de vida das pessoas (colaboradores, parceiros, fornecedores, cidadãos/clientes, sociedade em geral) não pode ser encarada sem uma correcta visão sobre a diversidade que marca a actualidade. Esta gestão da diversidade que importa começar a fazer não mais é do que pôr em prática a ética de serviço público que deve estar subjacente a toda a actuação da Administração Pública.

Modernizar a Administração Pública para responder aos desafios do século XXI é fundamental. Apoiar os profissionais do sector público nos processos de mudanças necessárias para que a Administração Pública Portuguesa atinja os patamares de qualidade, eficiência e eficácia das sociedades mais desenvolvidas, torna-se um imperativo nacional. Um pouco por toda a Europa (como é o caso do modelo Common Assessment Framework – CAF) as técnicas e metodologias são ilustradas com exemplos de práticas adoptadas com sucesso nas administrações públicas de vários países.

Requer-se um forte investimento nas pessoas, e estas poderão dotar a administração pública do aparelho conceptual teórico-prático capaz de ultrapassar as velhas disfunções burocráticas para chegar a uma administração moderna, aberta, transparente e receptiva à participação dos seus vários parceiros, a começar pelos cidadãos e pelos funcionários públicos.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, C. P. Administração de recursos humanos: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1979.
- BÉDARD, Renée. A administração municipal revista a partir de quatro modos de pensamento e da trifuncionalidade. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain (Orgs.). Governo Municipal na América Latina – inovações e perplexidades. Trad. Zilá Mesquita e Lúcia Alves Müller. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS/Sulina, 1998.
- BOM SUCESSO, Edina de Paula. Trabalho e qualidade de vida. Rio de Janeiro: Dunya, 1997.
- CAMPOS, Vicente Falconi, TQC Controle da Qualidade Total no Estilo Japones, INDIG TECS, Belo Horizonte, 1999
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- CORADI, C. D. O comportamento humano em administração de empresas. São Paulo: Pioneira, 1985.
- DAVIS, K. e NEWSTROM, J. W. Comportamento humano no trabalho – Uma abordagem psicológica. São Paulo: Pioneira, 1992.
- ETZIONI, A. Organizações Modernas. São Paulo: Pioneira, 1974.
- FERNANDES, E. Qualidade de vida no trabalho – Como medir para melhorar. Bahia: Casa da Qualidade, 1996.
- GOMES, J. F. Comportamento organizacional. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS. v. 27, n.2, p.30-35, abr/jun., 1987.
- GONÇALVES, E. L. A empresa e a saúde do trabalhador. São Paulo: Pioneira, 1988.
- LOBOS, J. Comportamento organizacional: Leituras seleccionadas. São Paulo: Atlas, 1978.
- INGRAHAM, Patricia Wallace [1995]. El cambio de trabajo, de la fuerza laboral, de las expectativas. In: SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. (Orgs.) Clásicos de la administración pública. Trad. Maria Antonia Neira Bigorra. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- MATOS, F. G. Fator QF – Ciclo de felicidade no trabalho. São Paulo: Makron Books, 1997.
- MELLO, Celso António Bandeira de. Discricionariedade e controle jurisdicional. São Paulo: Malheiros, 1992.
- NOLASCO, Maria Inês, A Evolução da Qualidade na Administração Pública Portuguesa. Associação Portuguesa de Bibliotecários e Arquivistas, BAD, Lisboa
- PALADINI, Edson Pacheco, Gestão da Qualidade, 2ª ed. Edic Atlas, São Paulo, 2009
- RODRIGUES, M. V. C. Qualidade de vida no trabalho – Evolução e Análise no nível gerencial. Rio de Janeiro: Vozes, 1994