



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

EDUARDO CARLOS DE MEDEIROS FERREIRA

QUALIDADE E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

CAMPINA GRANDE - PB
2016

EDUARDO CARLOS DE MEDEIROS FERREIRA

QUALIDADE E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Qualidade e Princípios da Administração Pública

Orientadora: Prof^a. Rosélia Maria de Sousa Santos

CAMPINA GRANDE - PB

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

F383q Ferreira, Eduardo Carlos de Medeiros
Qualidade e eficiência no serviço público [manuscrito] /
Eduardo Carlos de Medeiros Ferreira. - 2016.
43 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio,
Técnico e Educação à Distância, 2016.

"Orientação: Profa. Ma. Rosélia Maria de Sousa Santos,
PROEAD".

1. Administração Pública. 2. Qualidade total. 3. Eficiência.
I. Título.

21. ed. CDD 351

EDUARDO CARLOS DE MEDEIROS FERREIRA

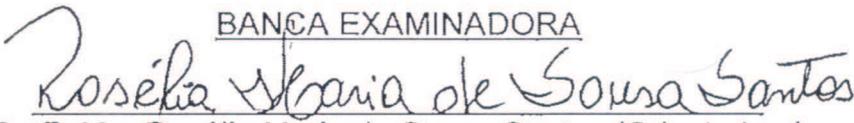
QUALIDADE E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

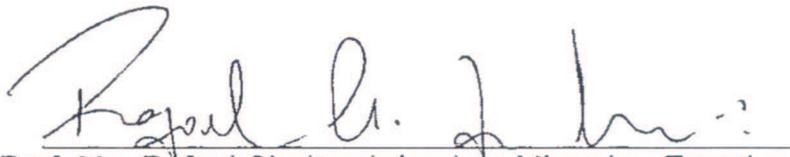
Área de concentração: Qualidade e Princípios da Administração Pública

Aprovada em: 29/06/2016

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a. Ma. Rosélia Maria de Sousa Santos (Orientadora)
Faculdades Integradas de Patos (FIP)


Prof. Me. José Ozildo dos Santos - Examinador
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG/CDSA)


Prof. Me. Rafael Chateaubriand de Miranda - Examinador
Instituto de Ensino Superior Múltiplo (IESM)

Ao único que é digno de Honra, Louvor e Glória, Deus, a Ele e por Ele seja tributado
tudo, por me trazer até aqui. **DEDICO.**

AGRADECIMENTOS

À minha esposa que diante de todas as adversidades apostou em mim e está sempre ao meu lado, dando-me forças para continuar, orientando em todas as minhas decisões.

à minha orientadora Prof^a. Ma. Rosélia Maria de Sousa Santos que tanto me ajudou para a conclusão deste trabalho.

A todos os tutores do Curso de Especialização, que com muita garra e determinação driblam todos os contratempos e inconvenientes para orientar a todos os alunos da formação de especialistas em Gestão Pública.

A todos os colegas formandos, vencemos mais uma etapa amigos.

A todos meu muito obrigado.

Não pergunte o que o seu país pode fazer por você, mas o que você pode fazer para o seu país.

John F. Kennedy

RESUMO

O presente trabalho - de cunho bibliográfico - trata da qualidade e da eficiência no serviço público, fornecendo noções sobre a qualidade total e o princípio da eficácia, bem como, focalizando a importância de ambos no mundo da Administração Pública. Apresenta de forma sucinta o conceito de Qualidade, traçando em seguida um breve relato do Princípio da Eficácia e sua aplicação na Administração Pública. Demonstra a essência da Qualidade e sua evolução ao longo do processo histórico, focalizando sua aplicação no desenvolvimento econômico e por fim, no serviço público. Mostra ainda, em especial, que o Princípio da Eficiência é por natureza anterior a norma jurídica e hierarquicamente superior às normas comuns. Tem, pois, por objetivo mostrar a importância da Qualidade e da Eficiência no Serviço Público, mostrando os benefícios que poderão advir com a implantação da Gestão da Qualidade e pela busca da eficiência. Concluindo-se que na busca pela eficiência no serviço público não pode desprezar a qualidade, visto que através desta e da adoção de outros princípios correlatos, obtem-se o fiel cumprimento do Princípio da Eficácia na Administração Pública.

Palavras-Chave: Qualidade. Eficiência. Administração Pública.

ABSTRACT

This work - bibliographic nature - comes to the quality and efficiency in public service, providing notions about the overall quality and the principle of effectiveness, as well as focusing on the importance of both in the world of public administration. Briefly presents the concept of quality, then tracing a brief account of the effectiveness principle and its application in public administration. It demonstrates the essence of quality and its evolution over the historical process, focusing on their application in economic development and ultimately to the public service. It also shows in particular that the efficiency principle is by nature prior legal norm and hierarchically superior to the common standards. It is therefore intended to show the importance of Quality and Efficiency in the Public Service, showing the benefits that may arise with the implementation of quality management and the pursuit of efficiency. It concluded that in the search for efficiency in the public service can not ignore the quality, since through this and the adoption of other related principles, we obtain the faithful fulfillment of the Effectiveness of the Principle in Public Administration.

Keywords: Quality. Efficiency. Public administration.

LISTA DE SIGLAS

CEQ	Controle Estatístico da Qualidade;
CF	Constituição Federal
CNQP	Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade
CQT	Controle da Qualidade Total
CRE	Câmara da Reforma do Estado
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
FPNQ	Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade
GEQ	Gerência Estratégica da Qualidade.
GQ	Garantia da Qualidade;
GQT	Gestão da Qualidade Total
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
Mpog	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PI	Processo de Inspeção;
PMQSPC	Programa de Melhoria da Qualidade do Serviço Prestado ao
Cidadão	
PNQ	Prêmio Nacional da Qualidade
PPA	Plano Plurianual Avança Brasil
PGQT	Programa de Gestão da Qualidade Total
PQSP	Política da Qualidade no Serviço Público
SEGES	Secretaria de Gestão
STF	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 QUALIDADE: ABORDAGEM INICIAL	12
2.1 DEFINIÇÃO DE QUALIDADE	12
2.2 ABORDAGEM HISTÓRICA DA QUALIDADE	13
2.3 QUALIDADE TOTAL: Construindo um conceito	15
2.4 A QUALIDADE NA ATUALIDADE	16
2.5 A QUALIDADE NO BRASIL	19
3 QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
3.1 ABORDAGEM INICIAL	22
3.3 O TREINAMENTO COMO BASE PARA A MELHORIA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO	24
4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
4.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	31
4.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
6 REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, aliado a qualidade dos serviços se encontra o Princípio da Eficiência, dispositivo constitucional que deve ser inserido em todos os atos do Poder Público.

Na atualidade, “o crescimento do papel do Estado convive com a diminuição do aparelho do Estado decorrente dos sucessivos processos de privatização” (MODESTO, 2000, p. 830).

Em síntese, o Estado hoje avocou para si uma grande carga de responsabilidades, “produzindo e reproduzindo tanto a riqueza quanto a exclusão social”. Constatando esta realidade, verifica-se que é o próprio Estado “a causa imediata dos graves problemas de legitimação que atormentam o Estado contemporâneo” (MODESTO, 2000, p. 830).

Assim sendo, entende-se que é preciso o Estado repensar suas funções e definir melhor sua finalidade. Para tanto, na busca da melhoria dos serviços públicos prestado à coletividade deve-se levar em conta a adoção da gestão qualidade, objetivando o cumprimento do princípio da eficiência.

O objetivo geral do presente trabalho é mostra a importância da qualidade e da eficiência na administração pública, em suas três esferas, partindo do princípio de que a autoavaliação da gestão pública envolve sete critérios, a saber: liderança, estratégia e planos, cliente, informação, pessoas, processos e resultados. E, como objetivos específicos os seguintes: descrever a evolução registrada na qualidade, no contexto das organizações; mostrar como a administração pública passou a absorver como meta a qualidade em seus serviços; e, avaliar a dimensão do princípio da eficiência e sua repercussão na administração pública.

Para atingir tais objetivos, estruturou-se o presente trabalho em três capítulos distintos. No primeiro capítulo aborda-se a qualidade, mostrando sua definição e evolução ao longo do processo histórico. No seguinte, trata-se da qualidade na administração pública, fazendo ênfase para o programa da qualidade no serviço público. E, o terceiro por sua vez, focaliza-se o princípio da eficiência e sua repercussão na administração pública.

Por fim, conclui-se que na busca pela eficiência no serviço público não pode desprezar a qualidade. E isto não ver que através da segunda obtem-se a primeira,

pois somente teremos garantia de qualidade total no serviço público, quando em todas as práticas da administração pública, estiver inserido o princípio da eficiência.

2 QUALIDADE: ABORDAGEM INICIAL

2.1 DEFINIÇÃO DE QUALIDADE

A palavra 'qualidade' vem do latim *qualitas*, possuindo vários significados. Inicialmente, no contexto empresarial, o termo 'qualidade' foi primeiramente associado à definição de conformidade às especificações. Posteriormente, evoluiu para a visão de 'satisfação do cliente', ganhando destaque na economia e na administração das empresas.

Para Deming (2000), a 'qualidade' deve ser definida em termos de atendimento às expectativas dos clientes como sendo seus padrões de desempenho. Pois, somente a qualidade baseada na satisfação dos clientes produz recompensas reais para a companhia em termos de lealdade de sua clientela e na imagem positiva da empresa no mercado.

Completando esse pensamento Kotler (2003, p. 92) destaca que:

A qualidade percebida pelo cliente depende muito de sua interação com o prestador do serviço: o consumidor julga a qualidade dos serviços não apenas pela qualidade técnica (digamos o sucesso de uma cirurgia), mas também pela qualidade funcional (a preocupação mostrada pelo médico e a confiança que inspira). Assim, os profissionais não podem pressupor que irão satisfazer os clientes apenas proporcionando bons serviços técnicos.

Assim sendo, percebe-se que a qualidade só tem sentido no contexto da experiência do cliente, que é afetado tanto por fatores tangíveis como por fatores intangíveis.

Por sua vez, Horowitz (2003, p. 13), diz que "qualidade é o nível de excelência que a empresa escolheu alcançar para satisfazer à sua clientela alvo".

Esta, por sua vez, por ser entendida como a entrega de um produto ou serviço dentro das especificações preestabelecidas pelo cliente, cobrando por isto um preço justo, cumprindo os prazos, e respeitando a moral e segurança dos segmentos essenciais para a sobrevivência de uma organização: os clientes, funcionários, acionistas e a sociedade de maneira geral.

Na concepção de Moller (2002, p. 21):

Um produto ou serviço com a mesma qualidade, no mesmo país ou na mesma cultura, pode ser julgado de forma diversa por pessoas com experiência, educação, idade e formação diferentes. O mesmo produto ou serviço pode ser percebido de maneiras diversas pela mesma pessoa em épocas diferentes, dependendo da situação e do humor e das atividades da pessoa. As pessoas têm diferentes padrões de qualidade.

Assim sendo, um hotel três estrelas, pode oferecer um nível de qualidade mais elevado que um hotel cinco estrelas, pois cada qual possui uma clientela alvo diferenciada, que necessita de características distintas de qualidade.

2.2 ABORDAGEM HISTÓRICA DA QUALIDADE

Qualidade não é tema novo. Pela própria natureza do homem, a busca pela melhoria, pelo aperfeiçoamento e pela realização sempre foi uma constante. Pode-se dizer que “o enfoque na qualidade e da qualidade é que evolui à medida que as relações sociais e econômicas do homem se tornam mais complexas” (BRANCHINI, 2003, p. 19).

Nesse sentido, acrescentam Nóbrega e Costa Neto (2009, p. 7) que:

As abordagens para a Gestão da Qualidade têm sua atenção, em geral, voltada para a manufatura. O modelo clássico de controle de qualidade teve seu desenvolvimento e aplicação fortemente voltados às organizações que têm como resultado principal de seus processos a produção de bens. A evolução do controle de qualidade nos aponta hoje a abordagem de Gestão da Qualidade Total, que, pela sua generalidade e abrangência, pretende ser aplicável também às empresas cuja predominância de atuação se relaciona à prestação de serviços.

Quando se analisa a citação acima, verifica-se que o conceito de gestão da qualidade é fruto de um processo histórico e que as transformações registradas na sociedade, fortemente influenciariam em seu processo de construção. Atualmente, a qualidade vem sendo um bem a ser perseguido pelas organizações, tanto no âmbito privado quanto no contexto da esfera pública.

Segundo Sucupira (2003, p. 34), ao longo do processo histórico, a qualidade ‘modernizou-se’ e sua ‘evolução’ pode ser dividida em quatro estágios:

- i. Processo de Inspeção;
- ii. Controle Estatístico da Qualidade;
- iii. Garantia da Qualidade;
- iv. Gerência Estratégica da Qualidade.

Para melhor compreender esses estágios, o Quadro 1 apresenta suas respectivas descrições.

Quadro 1. Estágio do processo histórico da qualidade

ESTÁGIOS	DESCRIÇÃO
Processo de Inspeção	Nesta época, verificava-se a qualidade dos produtos desde o início de sua fabricação para evitar a perda do mesmo. Essa inspeção era feita pelo próprio consumidor.
Controle Estatístico da Qualidade	Iniciou-se no final da primeira metade do século passado, a partir das idéias colocadas em prática por norte-americanos Juran e Deming.
Garantia da Qualidade	Ocorreu durante o período de 1960 a 1970 e teve como preocupação principal a valorização do indivíduo que trabalha dentro das organizações.
Gerência Estratégica da Qualidade	Iniciado no final da segunda metade do século passado, traz como objetivo principal a motivação humana.

Fonte: Sucupira (2002, p. 34), adaptado.

Quando se analisa o Quadro 1, verifica-se que inicialmente, a qualidade foi abordada nos processos de inspeção, passando depois a ser objeto de controle, na produção e na realização dos serviços. Posteriormente, as organizações compreenderam que era preciso também valorizar o indivíduo que trabalha, partindo do princípio de que satisfeito com o trabalho que realiza o trabalhador produz mais e melhor. Assim, no contexto atual, a gerência estratégica da qualidade centraliza-se na motivação do indivíduo que atua na organização, em todos os seus setores, desde a linha de produção ao gerenciamento.

Comentando o processo de evolução histórica da qualidade, Garcia (2003, p. 14) destaca que:

A era da gestão pela qualidade total surgiu no final da década de 70, com a crise do petróleo aliada ao aumento da participação de produtos de alta qualidade da indústria japonesa. Nesta era, na qual continuamos, a qualidade é encarada como o atendimento a satisfação do cliente permitindo às empresas a sobrevivência, ampliação de participação no mercado e competitividade, desta forma, a gestão pela qualidade deve ser utilizada em todas as áreas das empresas sejam elas fábricas, comércio ou prestadores de serviços.

Desta forma, verificou-se durante a evolução destes quatro períodos que a visão da satisfação do cliente é muito importante para a sobrevivência de qualquer empresa. Pois, prazo e pontualidade de entrega, condições de pagamento, atendimento pré e pós-venda, flexibilidade dos produtos e/ou serviços da organização é um diferencial competitivo.

Por outro lado, Vieira (2003, p. 17) ressalta que:

O futuro de uma empresa depende de sua capacidade para satisfazer os requisitos de qualidade que o mercado solicita. A empresa tem que produzir e entregar bens e serviços que satisfaçam as expectativas e demandas de seus usuários e clientes. É difícil imaginar que uma empresa possa cumprir todos estes requisitos sem possuir um alto nível de qualidade. Por isso, neste mundo industrializado, a qualidade tem sido considerada um atributo das empresas, associado a questões de custo, produtividade e competitividade. As empresas que se preocupam com a tradição de qualidade em seus produtos e serviços possuem condições de obterem melhores resultados. Qualidade tem a ver com redução de custos e evita o retrabalho, também contribuindo para a eliminação do desperdício e do refugo.

Assim, quanto mais a organização conseguir satisfazer seus clientes e usuários, constata-se que seus produtos e serviços possuem qualidade, ou seja, nesta organização, prima-se pela qualidade e esse processo envolve a valorização de todos os seus componentes, que devem, de forma efetiva, estarem envolvidos no processo de promoção da qualidade, que, por sua, contribui para fidelizar clientes e reduzir custos de produção.

2.3 QUALIDADE TOTAL: Construindo um conceito

O termo 'Qualidade Total' representa a busca da satisfação, não só do cliente, mas de todos os '*stakeholders*' (entidades significativas na existência da empresa) e também da excelência organizacional da empresa.

Explica Sucupira (2003), que com o gerenciamento da 'qualidade total', obtém-se o controle, visto que tal sistema tem por objetivo central alcançar a qualidade que as pessoas produzem, ou seja, os funcionários e não os gerentes são os maiores responsáveis pelo alcance elevado de padrões de qualidade.

Assim, percebe-se que a qualidade é um resultado dos processos de produção dos produtos e serviços, bem como dos processos de apoio que suportam e complementam os processos de produção, como compras, treinamento de funcionários, entre outros. Entretanto, esses processos, constantemente, devem ser apoiados e melhorados, para que continuem fornecendo bons resultados.

Segundo Vieira (2003, p. 22), "existem três elementos fundamentais da gestão da qualidade total, que são: foco no cliente, melhoria dos processos e envolvimento das pessoas".

A preocupação com os custos de produção e a incorporação do conceito da satisfação do cliente representou um substancial avanço na Gestão da Qualidade. O acirramento do mercado concorrencial, com clientes cada vez mais exigentes, amparados pela criação de leis e códigos de defesa do consumidor, e, sobretudo, a necessidade de as empresas produzirem mais e melhor com custos menores ao mesmo tempo, deram uma nova amplitude aos programas de qualidade. Com o aumento da competitividade e o nivelamento tecnológico, a busca da qualidade passou a ser um diferencial importante para as empresas.

Ainda de acordo com Vieira (2003, p. 19):

A gestão da qualidade total (GQT) tornou-se o mais popular dos sistemas de administração da atualidade. Começou no início do século XX, como um esforço de padronização das peças usadas pelas indústrias de manufatura. A GQT foi adquirindo um caráter mais abrangente ao longo dos anos, passando a desempenhar um papel estratégico na administração das empresas como um todo e chegando hoje a ser encarada como instrumento do desenvolvimento econômico das sociedades modernas.

A aplicação dos Programas de Qualidade deu origem às certificações ISO, que incorporam rigorosos parâmetros de avaliação da performance organizacional e vinculam, de acordo com a classificação da organização avaliada, a possibilidade de auferir maior volume de recursos e expansão de mercado.

2.4 A QUALIDADE NA ATUALIDADE

A globalização e a conseqüente competitividade dos mercados, levaram as empresas a mudarem seus tradicionais ritmos de produção, adaptando-se às mudanças tecnológicas, políticas e sociais. Por sua vez, acelerando a produção de novos conhecimentos e aperfeiçoando seus negócios.

De acordo com Gonçalves (2002, p. 14):

O movimento da gestão pela qualidade teve início nos primeiros anos do século XX, quando as organizações atribuíram a determinados funcionários a função de inspecionar os produtos para verificar se os mesmos estariam de acordo com as especificações originais. Essa inspeção consistia no registro dos defeitos detectados após a conclusão do processo produtivo, não sendo possível corrigir as irregularidades. À medida que as organizações foram se tornando mais complexas, em função do seu crescimento, das relações com os seus empregados, da diversificação e inovações no processo produtivo e das exigências dos clientes, foi necessário implementar medidas que pudessem assegurar o padrão dos produtos ou serviços, além de identificar o grau de satisfação do cliente. A tendência foi a busca de uma metodologia que estabelecesse parâmetros capazes de sinalizar os índices de defeitos apresentados evitando sua ocorrência.

Para que as empresas conquistem os níveis competitivos exigidos pelo mercado, não basta apenas a utilização de ferramentas isoladas para melhoria da qualidade e/ou produtividade. É necessário a estruturação da empresa através de um sistema gerencial que coordene o uso das técnicas e ferramentas disponíveis e garanta as condições necessárias ao planejamento, controle e melhorias de cada um dos processos. Pois, só assim, ela alcançará resultados satisfatórios.

Observando estes parâmetros, o Controle da Qualidade Total tem sido implementado em muitas empresas como forma de garantir a sobrevivência da organização a longo prazo.

Para Sucupira (2003, p. 39), “quando se fala em qualidade logo se pensa em índices de refugo, índices de defeito, atendimento aos prazos de entrega, mas todos estes aspectos estão ligados à qualidade de produtos”.

Entretanto, quando se tenta definir o que seria um serviço com qualidade, outros aspectos emergem, geralmente, relacionados à simpatia do prestador de serviços.

Nesse sentido, destaca Vieira (2003, p. 21) que:

A gestão pública tem como projeto finalístico atender as reais necessidades da sociedade, mas em função da sua complexidade e estrutura, nem sempre o realiza a contento. Sua estrutura fragmentada faz com que cada setor/órgão seja responsabilizado por apenas uma parcela das necessidades do cidadão. Isto provoca enorme controle das ações gerando poder e privilégios a certas instituições e pessoas, favorecendo o corporativismo e politicagem na gestão pública, devido o que se torna necessário promover o reordenamento das missões do órgão público, para garantir o cumprimento das funções constitucionais de forma global e integrada. O grande diferencial é que as instituições públicas exercem as atividades com objetivo e metas intangíveis, razão essa que parece ser a causa mais admissível para o baixo desempenho do serviço público. E sem objetivos claros não é possível tomar decisões de QUALIDADE.

Na atualidade, o termo '*Qualidade*', adquiriu, por si só, a força de uma ferramenta poderosa, de um processo evolutivo, que sintetiza uma terapia milagrosa para as empresas. Logo, ela é (apenas) uma condição que uma organização pode atingir, em que todas as suas funções e todas as pessoas, que nela trabalham, convergindo para um estado de conformidade total em relação aos padrões e a satisfação de seus clientes internos e externos.

Na concepção de Ferreira (2003, p. 15):

Não se vende nem se compra Qualidade Total, assim como não se vende nem se compra saúde. Obtem-se saúde a custo de cuidados pessoais e, quando necessário, de procedimentos terapêuticos específicos e prescritos caso a caso. Saúde é uma condição e não um artigo de comércio. Assim é com a Qualidade Total.

Assim sendo, a '*Qualidade Total*', não é, portanto um processo, um sistema, um programa, mas uma condição organizacional a qual se chega pelos mais variados caminhos, através de várias metodologias e pela via de diversos instrumentos. Hoje, graças ao desenvolvimento tecnológico, a priori, todos os fabricantes estão nivelados. Entretanto, o que diferencia-os é a qualidade dos serviços prestados.

Ademais, a engenharia da qualidade e a administração foram as áreas que mais se empenharam em pesquisar métodos e práticas que contribuíssem para a avaliação e melhoria da qualidade, embora sob pontos de vista diferentes.

Ainda de acordo com Ferreira (2003, p. 17):

Para a administração, qualidade é o atributo dado pelo cliente ao produto ou serviço que satisfaz suas necessidades e expectativas. Essa abordagem é bastante subjetiva, pois para cada cliente pode haver um aspecto do produto que é mais relevante do que o outro. O fabricante ou prestador de serviço precisa conhecer e ouvir as opiniões dos clientes para comprovar se

o seu produto é considerado de boa qualidade, pois são estes que atestam e aprovam a sua produção.

Na sua abordagem gerencial contemporânea, a Gestão Estratégica da Qualidade envolve o uso de técnicas comportamentais, a utilização do conceito de clientes internos e externos, cuja satisfação é o objetivo maior, a quebra da dicotomia entre o fazer e o pensar típico da administração taylorista, a formação de equipes que pensam e executam os projetos, e a ênfase nos processos e fluxos de trabalho, a partir da estruturação organizacional adequada.

Na concepção de Winsner e Eakins (2007, p. 140):

A qualidade passou a ser um objetivo perseguido pela cúpula estratégica das organizações, tornando-se objeto de interesse das grandes corporações nos dias atuais, tanto no setor fabril como no setor de serviços. Apesar de divergências, o prêmio Baldrige é considerado o Nobel da qualidade das empresas, que concorrem anualmente, havendo uma forte correlação entre as que alcançam os primeiros lugares e uma posição favorável no mercado.

Na atualidade, a qualidade é encarada como um conjunto de atributos essenciais à sobrevivência das organizações num mercado altamente competitivo, objeto da gerência estratégica, líder do processo, que envolve planejamento estratégico, estabelecimento de objetivos e mobilização de toda organização. É o clímax de uma tendência que teve início no começo do século XX, e que envolve, também na atualidade, a responsabilidade social das empresas com o seu ambiente externo, potencializando seu uso em vários setores da economia e mais notadamente no setor de serviços.

2.5 A QUALIDADE NO BRASIL

A maior abertura da economia ao capital internacional na década de 1990 determinou uma maior exposição das empresas. O novo ambiente competitivo estabelecido pela globalização e abertura econômica do país trouxe à tona o valor da qualidade da gestão. As empresas passaram a ter necessidade de reduzir desperdícios, racionalizar processos, modernizar e aperfeiçoar a estrutura e o

'modus operandi' de gestão. Esse ambiente fez despertar o interesse empresarial pelo 'Sistema de Gestão pela Qualidade'.

Em novembro de 1990, o Governo Federal criou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP, para as organizações privadas e públicas com o "objetivo de aumentar a competitividade dos produtos e serviços brasileiros no mercado interno e externo"¹. Para orientar e coordenar as ações do PBQP, foi instituído pela Exposição de Motivos nº 503, de 07 de novembro de 1990, o Comitê Nacional de Qualidade e Produtividade, com a competência de:

a) estabelecer a orientação estratégica do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade;

b) orientar o planejamento do Programa, bem como o seu detalhamento operacional;

c) acompanhar a execução do Programa, corrigindo eventuais distorções de ações programadas e promover avaliação periódica dos resultados alcançados, divulgando-os amplamente.

A partir do lançamento do PBQP, qualidade e produtividade passaram a fazer parte da agenda nacional. Contudo, embora o Programa tenha movimentado diferentes segmentos da sociedade, os níveis desejados de mobilização ainda não foram atingidos.

Segundo Gonçalves (2002), em 11 de outubro de 1991 foi instituída a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), com o objetivo de administrar o Prêmio Nacional da Qualidade - PNQ, criado em novembro do mesmo ano. Trata-se de uma entidade privada e sem fins lucrativos, fundada por 39 organizações privadas e públicas, para administrar o Prêmio Nacional da Qualidade e todas as atividades decorrentes do programa de premiação, em todo o território nacional, bem como, para fazer a representação institucional do PNQ nos fóruns internacionais.

A missão da referida Fundação é promover a consciência para a qualidade e produtividade das empresas produtoras de bens e serviços, além de facilitar a transmissão de informações e conceitos relativos às práticas e técnicas modernas, e bem sucedidas, da gestão da qualidade, inclusive com relação aos órgãos da Administração Pública, através do Prêmio Nacional da Qualidade.

¹ Exposição de Motivos nº 171, de 26 de junho de 1990. DOU, de 27 de junho de 1990.

Acrescenta ainda Gonçalves (2002, p. 15) que:

Embora sem grandes adeptos no início, o PBQP conseguiu semear alguns métodos e técnicas da Gestão pela Qualidade, que serviram para sensibilizar as organizações públicas e seus servidores na transformação da prestação de serviços. Em 1995, o PBQP alinhou suas ações para atender às políticas do Plano Diretor da Reforma do Estado, que elegeu a Qualidade como principal instrumento de mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial, orientada para resultados e foco no cidadão.

Pelo exposto, o Prêmio Nacional da Qualidade é um reconhecimento, na forma de um troféu, da excelência na gestão das organizações sediadas no Brasil. Busca o amplo entendimento dos requisitos para alcançar a excelência do desempenho e, portanto, a melhoria da competitividade e a ampla troca de informações sobre os métodos e sistemas de gestão que alcançaram sucesso.

3 QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 ABORDAGEM INICIAL

Nas duas décadas recentes, vêm se tornando cada vez mais intensas as pressões sobre o setor público pela melhoria da qualidade dos serviços que ele presta diretamente aos cidadãos. Uma constelação de crises atingiu os governos em todo o mundo neste período e, de forma particular, os governos dos países em desenvolvimento, impondo-lhes limites consideráveis quanto aos gastos públicos, ao mesmo tempo em que crescia a demanda por mais e melhores serviços.

De acordo com Vieira (2003, p. 23):

A atual precariedade em que se encontra o serviço público eleva a ansiedade de todos a exigir resultados imediatos do programa de qualidade. A qualidade é resultado de um processo que pode apresentar bons resultados em curto prazo, mas o imediatismo não é coerente com o desenvolvimento da qualidade. Este processo possui um meio de alcançar resultados em prazos e condições bem definidos e não pode cair no erro de ser um fim em si mesmo.

Durante a segunda metade da década de 1990, ao lado da reestruturação do setor público e da redefinição dos papéis do Estado, o ataque ao modelo weberiano de gestão pública, supostamente superado, tornou-se o tema central.

Para contrapor ao modelo burocrático, Pereira (2008, p. 7) sugere a emergência de um novo paradigma de gestão para o setor público: “a abordagem gerencial que substitui a perspectiva burocrática anterior”.

Ainda na concepção de Vieira (2003, p. 23):

A resistência do serviço público em promover uma avaliação sistemática e objetiva de seus resultados é flagrante e raramente se questiona se a orientação seguida é a mais conveniente; se seus resultados estão ajustados às demandas da sociedade; se seu processo decisório está articulado à finalidade a que se propõe a gestão pública. O que freqüentemente ocorre é a tendência de ocultar os próprios insucessos, impedindo a realimentação do processo de formação continuada, correção das distorções e a reorientação dos processos que prejudicam o desempenho das atividades voltadas para a qualidade. Deste modo, a ação da gestão pública deve ser voltada para a manutenção de ações preventivas, capazes de reduzir os custos financeiros e assegurar a qualidade nos resultados.

É importante ressaltar que o modelo denominado por Bresser Pereira de gerencial surgiu com o movimento neoliberal de reforma do Estado no Reino Unido e nos Estados Unidos durante os governos conservadores de Margareth Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1988), espalhando-se, posteriormente, para diversos países, tais como, Suécia, França, Nova Zelândia, Austrália e Holanda.

O aspecto mais relevante das reformas realizadas nesses países foi a nova forma de gestão. Esta nova forma de gestão seria a resposta à superação do paradigma burocrático de desconfiança total nos gestores e, por isso, de controle prévio e rigoroso dos procedimentos. O modelo gerencial passaria a se concentrar na busca de resultados, incorporando o conceito de *accountability* ao instituir mecanismos para responsabilizar os gestores públicos não apenas pelo descumprimento dos aspectos legais, mas, também, pela insuficiência de desempenho (GOULART, 2003)

De acordo com Mancini (2009), a implantação da Política da Qualidade no serviço público destina-se a:

- a) Motivar os servidores;
- b) capacitar continuamente;
- c) formalizar, padronizar e definir formas de controle dos processos de trabalho;
- d) dinamizar os resultados, prevenindo erros e evitando desperdícios;
- e) agilizar os trâmites processuais;
- f) resgatar moralmente a instituição;
- g) estimular os dirigentes a dedicarem parte do tempo para incentivar todos os servidores a participarem do PGQT.

Traçados os fins da Política da Qualidade, Mancini (2009) conclui que o referido programa tem por objetivo:

- a) Satisfação do cliente;
- b) aprimoramento dos conhecimentos;
- c) organização;
- d) 100% de eficiência;
- e) racionalização do tempo;
- f) reconhecimento dos próprios erros;
- g) otimização dos processos;
- i) pontualidade;

j) prazer/alegria no trabalho;

h) excelência em tudo.

Em ato contínuo, será abordado o Programa de Qualidade no Serviço Público, instituído pelo governo brasileiro, em cumprimento as disposições constitucionais.

3.2 O PROGRAMA DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

O Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP foi instituído para apoiar as organizações públicas no processo de transformação gerencial e de melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. Para tanto o Programa enfatiza a produção de resultados para a sociedade, mediante a otimização dos custos operacionais, motivação e participação dos servidores, racionalidade no modo de fazer, definição clara de objetivos e controle de resultados.

Em maio de 1998, o Governo lançou treze Metas Mobilizadoras Nacionais, como instrumento de mobilização da sociedade brasileira para a qualidade. Uma das metas refere-se especificamente à qualidade no setor público: “Superar até 2003 o índice em 70% de usuários satisfeitos com os serviços das organizações públicas” (PEREIRA, 2008, p. 10).

Nesse mesmo contexto, em junho de 1998, a Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do § 3º do Artigo 37 da Carta Magna, transformando em matéria constitucional a participação do usuário na administração pública direta e indireta, especialmente no que se refere à garantia da manutenção de serviços de atendimento ao usuário e à avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços. O referido dispositivo constitucional passou a ter a seguinte redação:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 37.....
§ 3ºA lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo, observado o disposto no art. 5º, X, e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 2011, p. 202).

A Qualidade implica estabelecer um sistema eficaz de liderança, que garanta coesão e uniformidade às atividades da organização, a definição clara dos clientes - que são os diversos usuários dos serviços públicos - e dos resultados por eles esperados: o gerenciamento de informações por meio da geração de indicadores de desempenho; as ações de planejamento e acompanhamento das ações, a preocupação constante com o fazer certo da primeira vez, estimulando e desenvolvendo todos os servidores dentro do compromisso de satisfazer o usuário do serviço público.

Ainda na visão de Gonçalves (2002, p. 16):

Embora a preocupação com a qualidade tenha começado nas fábricas, atualmente permeia também as organizações prestadoras de serviços, o governo, e as organizações não governamentais. No que diz respeito ao setor público, o governo brasileiro, de acordo com a retrospectiva elaborada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2000), vem desde 1991, evidenciando esforços para inserir a administração pública brasileira no contexto da gestão pela qualidade através do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP.

Assim sendo, as decorrentes da natureza da atividade pública não permitem a mera reprodução dos conceitos e princípios da Qualidade aplicada ao setor privado. A qualidade na Administração Pública no PQSP fundamenta-se em princípios básicos que interagem e regem o funcionamento da Organização: satisfação do cliente, envolvimento de todos, gestão participativa, gerência de processos, valorização das pessoas, constância de propósitos, melhoria contínua, gestão pró-ativa.

Destaca Garcia (2003, p. 15) que:

Transformar o munícipe em cliente e profissionalizar a administração pública, focando-a como se fosse uma empresa, já é a realidade em muitos municípios brasileiros. Enquanto a iniciativa privada tem como objetivo o lucro, do contrário não se sustenta, o poder público visa a responder as necessidades básicas e garantir qualidade de vida aos seus munícipes. Afinal, os cidadãos são antes de tudo, clientes do poder público e merecem total atendimento. É nesse momento que uma administração por resultados, apoiados por um trabalho profissional representa o meio de satisfazer esses clientes, com eficiência, qualidade, eficácia e excelência.

Desta forma, percebe-se que a profissionalização da administração pública no Brasil é algo que já vem ocorrendo a mais de uma década, trazendo significativos benefícios para a população. No entanto, tem-se que reconhecer que ainda resta muito a ser feito. Além de capacitar o servidor público, a própria administração precisa mudar o seu perfil, dotando-se dos instrumentos legais para darem respaldo às ações e serviços por ela oportunizados à população.

Segundo Mancini (2009), todos os indicadores apontados no PQSP estão voltados para a satisfação do cidadão ou do usuário. São eles:

- a) índice de satisfação do cidadão,
- b) percentual de usuários satisfeitos em relação ao total de usuários da organização,
- c) o percentual de organizações com aferição contínua do nível de satisfação dos seus usuários em relação ao total de organizações adesas ao PQSP.

Desta forma, o Programa de Qualidade do Setor Público contempla um modelo de avaliação da gestão pública, que é composto por sete critérios balizadores dos sistemas de gestão para as organizações do setor público brasileiro. Dentre esses critérios, destacamos o critério 'resultados da organização' que utilizaremos como modelo para o desenvolvimento dos indicadores para um projeto do setor público.

No princípio, as ações do PBQP na área pública ficaram subordinadas às diretrizes e orientações da Câmara da Reforma do Estado e seriam coordenadas pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, cujas competências foram transferidas para o atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (PEREIRA, 2008).

Entretanto, em 1995, a reorientação das ações de governo federal estimulou a criação do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP. Cinco anos mais tarde, foi instituído o Programa de Melhoria da Qualidade do Serviço Prestado ao Cidadão, no Plano Plurianual Avança Brasil - PPA (PEREIRA, 2008).

De acordo com Garcia (2003), o Programa da Qualidade no Serviço Público é coordenado pela Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e seu gerenciamento ocorre de forma descentralizada por meio de núcleos distribuídos pelas várias regiões do Brasil e setores de atuação da

administração pública, contando também com o apoio de servidores que atuam como consultores, ministrando cursos e assistindo as organizações públicas.

Agregados ao referido programa, existem vários núcleos regionais/setoriais que desenvolvem as mesmas atividades a cargo da Coordenação Executiva, estando vinculados a ela diretamente. Estes núcleos não possuem estrutura organizacional própria e atuam por meio de parcerias com organizações comprometidas com a transformação da gestão pública.

Para a implantação da Gestão pela Qualidade na Administração Pública Brasileira, levou-se em consideração as particularidades da natureza da atividade pública, que, por sua vez, difere dos propósitos e natureza do setor privado.

Desta forma, tais particularidades podem melhor serem entendidas após a análise do Quadro 2 abaixo:

Quadro 2. Diferenciações entre o setor público e o privado, quanto à qualidade

SETOR PÚBLICO		SETOR PRIVADO
Prestar serviços à sociedade	FINALIDADE	Obtenção de lucro que lhe dá capacidade de sobrevivência no mercado
Satisfazer o cliente na obrigação do Estado	PREOCUPAÇÃO	Satisfazer o cliente baseado no interesse da empresa
Remunera indiretamente (via impostos) sem ter nenhuma simetria entre quantidade ou qualidade do serviço recebido	CLIENTE ATENTIDO	Remunera diretamente a organização pelo serviço prestado ou produto adquirido
A busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos ao menor custo possível	METAS	São traçadas visando à manutenção e expansão de mercado, tendo por base a competitividade

Fonte: Gonçalves (2002, p. 21), adaptado.

Pelo demonstrado no Quadro 2, evidencia-se que embora o setor privado e o setor público tenham como foco a preocupação em satisfazer o cliente, diferem quanto à amplitude de suas metas e ações e o perfil de seus clientes. Todavia,

deve-se salientar que o setor público imita as práticas das empresas privadas, visando o aumento da sua competência técnica e política.

Assim, em resumo, percebe-se que na área da administração pública a maior preocupação está relacionada com a questão da cidadania, pois sua função é prover ao cidadão bens e serviços que ele necessite. A realidade nos mostra que ao contrário da iniciativa privada as questões postas pela qualidade tem sido menos investigadas na administração pública. Talvez, devido às peculiaridades que norteiam este setor.

Observa Deming (2000, p. 5) que:

Na maioria das repartições públicas, não há um mercado a ser buscado. Ao invés de conquistar um mercado, uma agência governamental deveria prestar, de forma econômica, o serviço prescrito pela legislação vigente. O objetivo deveria se destacar por serviço bem executado.

É de suma importância que a administração pública seja consciente de seu papel e saiba que ao prestar um serviço com qualidade, está sendo eficiente e satisfazendo o usuário, que é representado pelo contribuinte. Desta forma, é para atender [e como qualidade] o usuário que a administração pública existe.

Ainda na ótica de Deming (2000, p. 5), a qualidade do serviço público não é mensurável pela “conquista de um mercado de clientes”, pois as repartições têm um universo de clientes já definido.

No entanto, é de observar que a não correlação como o mercado não isenta o serviço público de ser executado com qualidade, atendendo, desta forma, os objetivos em função dos quais foi instituído como serviço público a ser prestado à sociedade, por definição desta mesma sociedade, ao longo de sua trajetória.

Nessa mesma linha de raciocínio, destacam Osborne e Gaebler (2007, p. 21) que:

O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitos. As empresas recebem de seus clientes a maior parte de seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes.

Assim sendo, não se pode esquecer que os princípios que norteiam a iniciativa privada não são os mesmos da esfera pública. E essa diferença nos leva a seguinte conclusão: “não se pode governar como quem administra uma empresa,

embora certamente haja muita semelhança entre as duas atividades” (OSBORNE; GAEBLER, 2007, p. 27).

3.3 O TREINAMENTO COMO BASE PARA A MELHORIA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO

O treinamento é a base fundamental da Educação para a Qualidade. Através do conhecimento e com a prática na rotina, os servidores identificam no seu ambiente de trabalho a maneira mais fácil de realizar as suas tarefas, diminuindo assim o sacrifício, aumentando o valor e melhorando os resultados. A carência de ações de treinamento em vários níveis das organizações públicas é tamanha que as iniciativas com este fim podem ser utilizadas como mecanismo de sensibilização e adesão ao programa.

O treinamento é um processo educacional de curto prazo que é aplicada de maneira sistêmica e organizada. Treinar é educar, é ensinar, é mudar o comportamento. Treinar é fazer com que as pessoas possam adquirir novos conhecimentos e novas habilidades. Treinar é ensinar as pessoas a mudarem de atitudes. Treinar no sentido mais profundo é ensinar a pensar, a criar e a aprender a aprender.

Ademais, segundo Deming (2000), a ausência de programas de treinamentos causam os seguintes problemas dentro de qualquer organização:

- a) perda da qualidade;
- b) Baixa produtividade;
- c) Falta de sintonia com os avanços científicos e tecnológicos;
- d) Perda da motivação e da autoestima;
- e) Conflitos internos;
- f) Falta de comprometimento;
- g) Acomodação;
- h) Diminuição da capacidade produtiva;
- i) Danos em ferramentas e máquinas;
- l) Gastos inúteis de materiais;
- m) Lentidão na execução das tarefas;

n) Atrasos e faltas no trabalho.

Por outro lado, de acordo com Chiavenato (2010), pode-se afirmar que os principais objetivos do treinamento no serviço público são:

- a) preparar os servidores para a realização imediata de suas tarefas;
- b) proporcionar oportunidades para o contínuo desenvolvimento dos servidores, não apenas em seus cargos, também para outras funções que o indivíduo possa desempenhar;
- c) mudar as atitudes das pessoas, criar um clima mais satisfatório entre os servidores e aumentar a motivação.

4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 NOÇÕES GERAIS SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

De acordo com Holanda (2009, p. 197), o vocábulo eficiência, etimologicamente pode ser entendido com um sinônimo de eficácia, tendo como significado “uma ação que produz um efeito desejado”, ou ainda, que “dá um bom resultado”.

Entretanto, para a correta compreensão do conteúdo jurídico do princípio constitucional da eficiência, é necessário a explanação da correta aplicação do termo. Eficiência, num significado científico, não se atenta aos fins, mas simplesmente aos meios.

Segundo Modesto (2000, p. 833):

O termo eficiência não é privativo de nenhuma ciência; é um termo da língua natural, apropriado pelo legislador em sua acepção comum ou com sentido técnico próprio. São os juristas, como agentes ativos no processo de construção do sentido dos signos jurídicos, os responsáveis diretos pela exploração do conteúdo jurídico desse princípio no contexto do ordenamento normativo nacional.

A noção de eficiência identifica-se com o melhor uso dos recursos da organização, o conceito de eficácia sugere uma análise a partir de uma perspectiva de sua performance externa, ou seja, o nível de aceitação de seu produto.

Becho (2009, p. 438), esclarece que “eficácia está mais para atos ou fatos, enquanto eficiência está para pessoas (físicas ou jurídicas), mas mantendo-se a idéia de obtenção de efeitos desejados, de cumprimento de metas”.

Logo, para fins jurídicos, eficiência não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins almejados, como é corrente para os economistas e os administradores.

Na concepção de Freitas (2009, p. 85), a eficiência, para os administradores, é um simples “problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto a otimização dos meios quanto à qualidade do agir final”.

Modesto (2000, p. 834), por sua vez, afirma que “no plano do direito comparado, como se sabe, fala-se em exigência *de boa administração* (ou bom andamento da administração), em princípio da *eficácia*, em princípio da racionalização administrativa, em princípio da não burocratização e em economicidade”. E conceitua:

Eficácia é exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público (MODESTO, 2000:837).

Assim sendo, conclui-se que eficiência não é sinônimo de eficácia, apenas apresenta em relação à esta um qualificativo de especialidade e deve ser entendida restritivamente como a ação, força ou virtude de produzir um determinado efeito (eficácia), ao menor custo *latu sensu* possível. Feito estes esclarecimentos, é de se concluir também que eficiência no serviço público, deve ser entendida como a obtenção de resultados satisfatórios para a comunidade e para a própria administração, em relação à pretensão apresentada.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, acrescentou o princípio da eficiência ao rol do art. 37 da Constituição Federal, que já apresentava como princípios expressos da Administração Pública o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

No entanto, anteriormente ao advento da Emenda, a eficiência já estava prevista como princípio implícito inserido nos deveres do administrador público, uma vez que ele teria que atuar com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Para Meirelles (2003, p. 103), a eficácia pode ser “considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração”.

Ainda segundo Meirelles (2003, p. 103), a eficácia constitui-se no “mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

É importante destacar que a Constituição Federal já previa casos de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, Art. 74, II). Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça também reconhecia anteriormente a existência de tal preceito, explicando que a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF, Art. 37).

Por sua vez, Gasparini (2003, p. 20), afirma que o princípio da eficiência “impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”.

Então, a ação pública deve ser prestada do modo mais rápido possível; e que melhor atenda aos interesses da sociedade, sempre observando as técnicas e procedimentos compatíveis com a atividade a ser realizada.

Complementa Moraes (2001, p. 32) que:

O administrador público precisa ser eficiente, deve dar um bom resultado à administração exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade e, ainda, prestando seus serviços da maneira mais coerente aos interesses da coletividade. Visa a Administração Pública, desta forma, sempre o bem comum, através do exercício de suas competências, às quais devem ser realizadas de forma imparcial, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e constantemente em busca da qualidade (características da eficiência), embasando-se em critérios legais e morais necessários para correta utilização dos recursos públicos, evitando desperdícios.

A Emenda Constitucional nº 19/98 erigiu o princípio da eficiência à categoria de princípio constitucional. É ele o mais novo integrante do art. 37 da Constituição Federal, fazendo parte dos princípios básicos da Administração Pública. Assim, todos os atos e atividades exercidas pela Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem obedecer ao novo princípio.

Segundo Brisola (2001, p. 17):

O princípio da eficiência propõe a busca pelo bem-comum através das funções administrativas, que devem primar pela melhor utilização possível dos recursos públicos, para que não ocorram desperdícios e, assim, acarretando em maior rentabilidade social. O Estado, ao prestar serviços

sociais essenciais à população, deve adotar meios legais e morais compatíveis para a persecução do interesse público. A satisfação do princípio está, desta forma, diretamente relacionada às ações dos administradores, pois são eles que concretizam o serviço público. Quanto melhor e mais rápido os interesses da coletividade forem alcançados, mais eficiente será o serviço público.

A importância do estudo do princípio da eficiência não está somente direcionada ao modo de atuação do agente público, como também em relação ao modo de organizar a Administração Pública, que deve obter os melhores resultados na prestação do serviço público. Sua aplicabilidade impõe, dentre outras que serão estudadas, à discricionariedade administrativa, mais um limite a ser observado no momento de um procedimento decisório. E aos servidores públicos, aparecem como uma maneira de incentivar seu desempenho frente à função desenvolvida.

Ressalta Morais (2009, p. 21) que o princípio da eficiência:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Desta forma, o referido princípio apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os resultados melhores, como também em relação ao modo racional de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, idem quanto ao intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

Observa Modesto (2000, p. 835) que:

Ser predicado da legalidade material, entretanto, não é um privilégio do princípio da eficiência. O princípio da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, entre outros, podem ser também encartados na abordagem ampliada do princípio da legalidade. O princípio da eficiência compõe uma das faces materiais do princípio da legalidade da administração pública, destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas.

O princípio da eficiência também fomenta a chamada “participação do usuário”, na administração pública, fazendo com que os administrados deixem de

ser espectadores de um Estado tutor e se transformem em sujeito ativo da cena política, reivindicando e provocando a mutação do direito.

Afirma ainda Modesto (2000, p. 836), que “o princípio da eficiência, como todo princípio, não possui caráter absoluto, mas irradia efeitos em quatro dimensões: cumpre uma função ordenadora, uma função hermenêutica, uma função limitativa e função diretiva”. E conclui:

O princípio constitucional da eficiência é um princípio instrumental, como todos os princípios da administração pública. Nenhum princípio de direito administrativo tem valor substancial autossuficiente. Integra-se com os demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade (MODESTO, 2000:836).

Desta forma, o referido princípio, embora de reconhecida relevância, ainda é pouco estudado pela doutrina. No entanto, “a necessidade de sua compreensão é de extrema urgência, já que implica em mudanças no modo de agir da Administração e na maneira como o cidadão a visualiza” (BRISOLA, 2003, p. 19).

4.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os princípios jurídicos positivados no art. 37 da Constituição Federal vinculam a Administração Pública brasileira, em todas as esferas de governo, incluindo a administração direta e indireta e todas as atividades praticadas nos três Poderes. São normas em formato de prescrições, que incidem sobre a realidade, com conteúdo impositivo. São os princípios, os orientadores eficazes à realização do bem-comum e, também, motivadores da improbidade administrativa, se e quando inobservados.

Destaca Modesto (2000, p. 832) que:

Exige-se do Estado *celeridade e simplicidade, efetividade e eficiência* na obtenção de utilidades para o cidadão, na regulação da conduta pública e privada, na vigilância ao abuso de mercado, no manejo dos recursos públicos. Hoje essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, com caráter princípio-lógico, condensadas sob o rótulo de *princípio da eficiência*, referido expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Não se questiona a validade normativa dos princípios constitucionais. São eles as normas mais importantes do ordenamento jurídico. Transformam normas esparsas em um todo devidamente regulamentado, harmônico, já que as regras derivam dos princípios e não podem contrariá-los. Os princípios determinam o alcance e sentido das normas.

A Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou ao rol do artigo do art. 37 da Constituição o princípio da eficiência administrativa que, até poderia parecer redundante, mas aparece para determinar uma nova organização de valores, uma “reinterpretação do modo de conceber o funcionamento da Administração Pública” (BUCCI, 2002, p. 181).

No entanto, o princípio da eficiência já norteava, mesmo implicitamente, dentro dos princípios da Administração Pública. Porém, apresenta hoje caráter constitucional, possuindo papel fundamental na estrutura do ordenamento jurídico.

Acrescenta ainda Modesto (2000, p. 836) que:

Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei.

Apesar disso, muitas críticas foram feitas a respeito da sua inserção ao art. 37 da Carta Magna. Mello (2001, p. 75) faz parte dos que contrariam o referido princípio, afirmando que “não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluído e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao artigo 37”.

Na concepção de Vitta (2009, p. 8), “a Administração Pública deverá ser eficiente, visar o bem-comum, é dever jurídico (e não meramente ético) de todo e qualquer governo ter boa administração, pois o Brasil é um Estado Democrático de Direito”.

Assim, é de se entender que a utilidade da inserção do princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal reside na valorização da

persecução da eficiência do administrador público, efetuada pelo próprio Texto Magno: valorização frente ao Direito Público, a fim de que este possa responder, efetivamente às demandas de um Estado que capta cada vez mais recursos e oferece serviços públicos de baixa qualidade aos administrados.

Na primeira dimensão do princípio da eficiência insere-se a exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comuns ao princípio (MODESTO, 2000).

A primeira face ou dimensão do princípio é enfatizada por diversas disposições constitucionais (em especial, os Arts. 39, §7º, e Art 74, II, da Constituição Federal). Enfatiza o segundo aspecto as disposições sobre “avaliação de resultado”, em especial o referido no art. 37, §3º “avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” e a necessidade de lei para disciplinar a “representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (MODESTO, 2000, p. 837).

Não se pode esquecer que na interpretação de um preceito constitucional deve-se sempre procurar salvar o que se tem de saudável e intercalar tudo aquilo que possa dar efetividade àqueles pontos mais polêmicos. É preciso dar “rentabilidade jurídica” aos novos instrumentos (SANTOS, 2003, p. 202).

A eficiência faz parte da Constituição Federal e deve ser analisada em harmonia com os demais preceitos e princípios do ordenamento jurídico brasileiro. Neste contexto devem permanecer ressalvadas todas as críticas à reforma administrativa, mas superando-as, torna-se necessário contribuir não somente para a sua compatibilização com o ordenamento constitucional, como também, para a melhor regulamentação legislativa infraconstitucional do princípio.

Assim sendo, a positivação da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública apresenta elevada relevância e a sua concretização deve levar em consideração a realidade na qual se aplica e as outras proposições normativas da Constituição, por fazer parte do conjunto da mesma.

De acordo com Modesto (2000, p. 838):

Na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios. Compras de material hospital para 30 anos sem sentido útil, em razão de perda do prazo de validade; construções de obras faraônicas, sem a correspondente reserva de recursos; contratações em excesso, etc. são provas de que o princípio é útil e poderá ser invocado em diversas situações para responsabilizar autoridades irresponsáveis e levianas na gestão da coisa pública.

O princípio da eficiência administrativa refere-se exclusivamente à Administração Pública, mas está diretamente ligado ao Estado como vetor geral do sistema constitucional.

Apresentando as mesmas funções que os demais princípios constitucionais que “revestem-se de função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, na atividade de interpretação e integração do direito” (MEDAUAR, 2000, p. 45).

Complementando esse pensamento, Brisola (2003, p. 46) destaca que:

Se a eficiência e a eficácia são, como cita o art. 74 da CF, qualidades do agir administrativo, às quais são avaliadas no controle jurídico da atividade de todo órgão da Administração (direta ou indireta) e seus responsáveis. Havendo irregularidade, sujeitam-se a sanções jurídicas. Então, ambas são obrigações jurídicas, exigências vinculantes para o administrador público.

A eficiência é princípio jurídico de “prossecução obrigatória”, pois os princípios são, exigências de otimização, normas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro do contexto jurídico e real existentes.

Deste modo, é a Constituição, através de seus valores e princípios, especificamente os impostos ao regime administrativo, que subsidiará a concreta avaliação jurídica da eficiência. Esta que, além de princípio, é um “valor jurídico”, por autorizar uma valoração, um juízo, com repercussões jurídicas sobre a atuação administrativa.

Logo forma, é desafio da nova Administração Pública um Estado eficiente, que funcione bem. E é por isso que a inserção do princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal funciona como um reforço e como uma provocação, para que a Administração Pública passe a ter, na eficiência, “um paradigma permanente na sua atuação, e que isso possa motivar controles” (PEREIRA, 2008, p. 168).

Segundo Brisola (2003), toda ação eficiência na administração pública, em termos simplificados, impõe uma:

- a) ação idônea (eficaz);
- b) ação econômica (otimizada) e
- c) ação satisfatória (dotada de qualidade).

Por outro lado, toda atividade e função administrativa devem ser efetivadas nos ditames da lei e a boa gestão da coisa pública é obrigação inerente das mesmas. A função administrativa é “atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes” (MODESTO, 2000, p. 835).

Constata-se que a positivação do princípio da eficiência é uma exigência do Estado Democrático de Direito, fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais, pois a comunidade exige uma otimização do agir estatal em busca dos fins por ela prezados, ou seja, requer a aplicabilidade do preceito constitucional.

Espelhado no princípio da eficiência, o Estado deve rever suas funções, visando o cumprimento fiel daquilo para que foi criado. Pois, desconsiderar a importância de tal princípio, seria desvirtuar a própria Administração Pública

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações públicas brasileiras e as suas unidades nos níveis federal, estadual e municipal dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) contam com um programa voltado para a qualidade no serviço público - PQSP, que tem como objetivo oferecer um modelo para melhorar a qualidade dos seus serviços, principalmente em relação à satisfação do cidadão.

Ainda que o serviço público possua um programa voltado para o controle da qualidade, a excelência no setor público só será alcançada com a mudança de postura dos servidores e dirigentes, visto que todos devem estar envolvidos e comprometidos com a obtenção dos resultados institucionais e com a implantação de ações contínuas de melhoria.

Esta mudança de postura só será alcançada quando servidores e dirigentes forem convencidos de que o setor público necessita buscar a excelência, não como uma obrigação contratual, mas em respeito ao cidadão. Um passo para se obter esta mudança de cultura é a adoção de procedimentos de avaliação dos seus resultados, com vista a correções e melhorias contínuas.

O trabalho de mudança da cultura exige persistência, esforço e dedicação, sendo alcançado por meio de treinamento, estudos e participação de todos os colaboradores da organização.

A utilização do PQSP, como modelo para o desenvolvimento desse trabalho, demonstra, que o mesmo pode ser adaptado a qualquer nível gerencial, pelo menos no que concerne ao sétimo critério de excelência, que trata dos resultados da organização. Podemos, também, concluir que as ferramentas básicas de estatística são suficientes para resolver a maior parte dos problemas de controle de uma organização.

Em síntese, após a análise do material bibliográfico que serviu de base para o presente trabalho, conclui-se que o que falta no serviço público é a conscientização de que o mesmo precisa (e deve) melhorar em todas as esferas, para que possa oferecer aos seus clientes (contribuintes), os serviços necessários de forma eficiente, rápida e perfeita.

Na busca pela eficiência no serviço público não pode desprezar a qualidade. É isto não ver que através da segunda obtem-se a primeira, pois somente teremos

garantia de qualidade total no serviço público, quando em todas as práticas da Administração Pública, estiver inserido o Princípio da Eficiência.

6 REFERÊNCIAS

BECHO, Renato Lopes. **Princípio da Eficiência na administração pública**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ. Julho. 2009.

BRANCHINI, Odécio. **Princípios da gestão da qualidade**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2011.

BRISOLA, Juliana. **A eficiência e o estado liberal** (2003). Disponível in: <http://www.proeficiencia.com.br/artigos_detal_he.ap?idartigo=7>. Acesso: 13 de março de 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2002

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4 ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

DEMING, Edwards W. **Qualidade: a revolução na produtividade**. Rio de Janeiro, Marques Saraiva, 2000.

FERREIRA, Marcos. **Gestão de qualidade**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2003.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Gerson Engrácia. A qualidade no serviço público: Um Estudo de caso sobre a implantação continuada de programa de gestão pela qualidade total. **Revista do Centro Universitário Barão de Mauá.**, v. 1, n. 2, jul-dez, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva. 2003.

GONÇALVES, Emília Maria. Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. **Anais**, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, outubro de 2002.

GOULART, Maria Sueli. **Qualidade nas bibliotecas públicas**. Recife: UFPE, 2003.

HOLANDA, Marco Aurélio Buarque de. **Minidicionário da língua portuguesa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2009.

HOROVITZ, Jacques. **Qualidade de serviço: a batalha pela conquista do cliente**. São Paulo: Nobel, 2003.

- HOTLE, Steven. **Como medir sua qualidade**. São Paulo: Atlas, 2003.
- MANCINI, José Antônio. **A Gestão da qualidade total**. São Paulo: Atlas, 2009.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: RT, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo moderno**. 28 ed. São Paulo: Malheiros. 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros. 2001.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, n. 7, dez, jul.-set., 2000.
- MOLLER, Claus. **O lado humano da qualidade**. São Paulo: Pioneira. 2002.
- MORAIS, Alexandre de. **Reforma administrativa - Emenda Constitucional nº 19/98**. São Paulo: Atlas. 2001.
_____. **Direito constitucional**. 6 ed. São Paulo, Atlas, 2009.
- NOBREGA, K. C; COSTA NETO, P. L de O. **A gestão da qualidade em serviço**. São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Produção, Escola Politécnica, 2009.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. 13. ed. Brasília: MH Comunicação, 2007.
- PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2008.
- SANTOS, Alvacir Corrêa. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTR. 2003.
- SUCUPIRA, Cezar Augusto. **Gestão de suprimentos/seleção e qualificação** (2003). Disponível in: em: <http://www.cezarsucupira.com.br/>. Acesso: 12 jun 2016.
- VIEIRA, Hayde Costa. **Qualidade na prestação de serviços oferecidos nos setores de tributação e tesouraria na prefeitura municipal de Andradina**. São Paulo: Atlas, 2003.
- VITTA, Heraldo Garcia. **Apontamentos da reforma administrativa**. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, p.106-117, fev. 2009.